

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXIII**
N. 4

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE DI DIRITTI E DI OPPORTUNITÀ PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

(Anno 2009)

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

Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali
(SACCONI)

Trasmessa alla Presidenza l'8 agosto 2011

INDICE

Premessa.....	V
Introduzione.....	VII

PARTE I**LA GOVERNANCE DELLA LEGGE 285: COORDINAMENTO****E APPROFONDIMENTI SULLE ESPERIENZE.....1**

1. Finalità e attività del tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero del lavoro	
e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie.....3	
1.1 Finalità, metodologia di lavoro e obiettivi del Tavolo	3
1.2 Le attività programmate: gli incontri tecnici di approfondimento	
con le Città riservatarie.....6	
1.3 Conclusioni.....10	
2. Temi di approfondimento ed esperienze significative nella progettualità 2009	11
2.1 Ambiti oggetto di analisi	11
2.2 I progetti di sistema: una sfida per valorizzare la comunità locale	12
2.3 Interventi e servizi per bambini con bisogni speciali	39
2.4 Interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie	73
2.5 Interventi e progetti per gli adolescenti	94

PARTE II**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE****147**

1. Premessa.....	149
1.1 Progettare è prevenire?	151
1.2 Prevenire è meglio che riparare	151
1.3 Programmazione regionale e prevenzione.....	153

2. I progetti per l'infanzia e l'adolescenza della legge 285/1997 nell'anno 2009	155
2.1. Il quadro di insieme dei dati	155
2.2 La progettazione nelle singole Città riservatarie	174
2.3 Il monitoraggio sui finanziamenti ex L. 285/97 per le 15 Città riservatarie	236
3. Il supporto all'attuazione della legge.....	245
3.1 Premessa.....	245
3.2 L'attività di documentazione e la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie	245
3.3. L'attività di informazione e promozione.....	248
3.4 L'attività di ricerca	255
Appendice	
I progetti nel 2009. Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 nelle Città riservatarie	263

PREMESSA

La legge 285 ha costituito, e continua a costituire, in considerazione della sua portata in termini di innovazione e di arricchimento culturale, una sfida per amministratori, tecnici, operatori del pubblico e del privato sociale che quotidianamente operano per favorirne l'applicazione. La legge ha, infatti, inteso promuovere, in questi anni di applicazione, percorsi sperimentali volti a favorire la promozione di attività di sostegno, il contrasto del disagio e la presa in carico degli utenti attraverso l'introduzione, in campo educativo e sociale, di nuove competenze, di diverse tipologie di servizi e di nuove figure professionali.

La legge 285 è anche, e sempre più spesso nel recente passato, sinonimo del progressivo consolidamento di interventi nel campo dei servizi, in sintonia con una sensibilità culturale sempre più orientata verso il riconoscimento e la promozione, pur nella complessità dell'attuale quadro sociale, dei diritti dei più giovani.

Significativi, in questo senso, sono gli equilibri e gli assetti interistituzionali che permeano l'incontro dei protagonisti della programmazione e dell'attuazione della legge attorno al Tavolo tecnico di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie.

In quell'ambito si assiste, da una parte, all'incontro di soggetti che hanno autonome competenze, grazie alle modifiche del Titolo V della Costituzione, nel percorso di costruzione di una *governance* locale sui temi del welfare e delle politiche di programmazione in materia di infanzia e adolescenza, dall'altra, all'imprescindibilità di un coordinamento stabile con il livello centrale al fine di garantire, pur nella salvaguardia delle singole specificità territoriali, un percorso comune.

Le diverse autonomie territoriali, dunque, solo apparentemente si scontrano, mentre in realtà sono tra esse collegate sulla base della necessaria ricerca di un equilibrio tra protagonismo locale, appartenenza a un sistema di regole più ampio e attribuzione di responsabilità. Per questo e per molti altri motivi, ben dettagliati nella presente Relazione, è possibile sostenere che la portata innovativa della legge 285 non sia affatto esaurita ma, piuttosto, che vada assumendo contorni diversi in aderenza alle nuove sfide della società.

L'"effetto volano" delle migliori esperienze promosse sul territorio è ancora oggi presente anche grazie all'operatività del confronto e dello scambio di "buone prassi" nell'ambito della preziosa esperienza del citato Tavolo tecnico di coordinamento. Esistono ancora spazi di sperimentazione nella progettazione delle Città e, laddove questa è stata sostituita dal consolidamento dei servizi, questi ultimi offrono risposte stabili, qualitativamente valide ed efficaci, per il target infanzia e adolescenza.

La principale sfida della 285, diretta a mettere al centro dell'agenda politica i diritti dei bambini e degli adolescenti, sostenendoli nel loro percorso di crescita e riconoscendo loro spazi di protagonismo, in conclusione, risulta più che mai attuale e, pur nella logica della flessibilità applicativa, efficacemente concretizzata dai protagonisti del percorso: gli enti locali e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

*Il Sottosegretario di Stato
al Lavoro e alle Politiche Sociali
on. Nello Musumeci*

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

In continuità con la Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 del 2008, la Relazione per l'anno 2009 ha per oggetto la progettazione delle politiche rivolte all'infanzia e l'adolescenza che le 15 Città riservatarie hanno realizzato utilizzando il fondo istituito dalla legge 285. Con la scorsa Relazione è stata avviata una ricognizione che, in accordo con l'istituzione del fondo unico per le politiche sociali, prende in considerazione gli enti ancora destinatari del fondo speciale per l'infanzia, ovvero le Città riservatarie, mentre tutto ciò che accade in sede regionale e di ambito non è più oggetto di analisi, ma rimane comunque uno sfondo importante e decisivo per la comprensione dell'impatto che la legge continua ad avere non solo sui minori di età, ma anche sulle famiglie e le comunità di cui fanno parte.

Il lavoro realizzato per la precedente edizione ha permesso di evidenziare alcuni elementi critici e di forza sull'attuazione della legge nell'anno di riferimento, ma anche sullo stato generale di salute della legge 285 stessa, a più di dieci anni dalla sua implementazione. Un risultato raggiunto grazie all'indagine valutativa realizzata *ad hoc* nel 2009, nonché frutto delle analisi condotte negli anni passati, ultima quella che portò alla pubblicazione del Quaderno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza n. 47, *Dieci anni di attuazione della legge 285/97*, nel quale si dà ancora conto della situazione di attivazione della legge non solo nei Comuni riservatari, ma anche nel contesto regionale e di "ambito".

Lo studio sulla progettazione dell'anno 2008 è stato piuttosto approfondito in quanto articolato su diversi livelli di ricerca che hanno portato a evidenziare dei trend significativi nella gestione delle politiche locali. In particolare è stato rilevato il ruolo strategico delle Città riservatarie quali laboratori degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, che maturano, crescono o si modificano radicalmente, nella cornice di normative nazionali e regionali in evoluzione. Tale cornice ha rappresentato a volte un sostegno e uno stimolo, ma anche, in alcuni casi, una difficoltà tecnica di raccordo circa gli strumenti di rendicontazione e gestione finanziaria, all'interno di modelli di programmazione locale che cercano con modalità differenti di integrarsi o di mantenere un'identità separata o parallela, rispetto ai piani sociali di zona, alle diverse fonti di finanziamento, ai diversi quadri normativi (quali quelli relativi alle leggi 285 e 328/2000, per esempio).

La stessa indagine valutativa realizzata nella scorsa edizione ha messo in luce anche un problema generale di *accountability* relativamente alla rendicontazione economica di progetti che si avvalgono di fondi di esercizi finanziari precedenti a quello nel quale gli interventi effettivamente si realizzano. Tutto questo ha fatto emergere un bisogno "formativo" da parte dei funzionari locali, che li aiuti a districarsi nella gestione di una *governance* che si fa sempre più complessa e richiede competenze sempre più trasversali, e dunque necessita di forme di integrazione interna ed esterna adeguate. I modi in cui si pianificano, programmano e controllano le politiche sono infatti strettamente connessi alle tipologie di cooperazione che si stabiliscono con gli altri soggetti istituzionali e del privato sociale. L'intensa rete di attori coinvolti negli interventi rivolti ai cittadini minori e alle loro famiglie deve perciò essere disegnata ottimizzando l'allocazione delle risorse disponibili e quindi scegliendo modalità di assegnazione delle stesse che valorizzino le professionalità e migliorino i servizi offerti alla comunità. Le prassi attuate e i modelli teorici "seguiti e possibili" hanno mostrato la presenza di diverse tipologie di gestione dei progetti (diretta,

affidata a terzi, con bando di gara o meno, ecc.) e la scelta di una piuttosto che l'altra può avere effetti considerevoli anche sulla programmazione generale delle politiche.

I rappresentanti delle Città hanno espresso così il desiderio di approfondire questi aspetti al fine di dotarsi di strumenti tecnici funzionali e innovativi, sia per la gestione amministrativa del fondo 285 e delle forme di affidamento dei progetti, sia per la costruzione di nuove reti ovvero il consolidamento di sistemi di progettazione partecipata e di qualità, alla luce dei mutamenti politici degli ultimi anni.

Uno degli aspetti principali emersi dal monitoraggio dei progetti 2008 è stato il consolidamento degli interventi, che si traduce sia nella trasformazione di questi in servizi, sia nella presenza nel tempo dell'intervento, che risulta finanziato anno dopo anno. Anche per il 2009, questo dato si ripropone come decisivo; infatti, come riportato più avanti, nel capitolo sul quadro di insieme della legge nelle Città risulta che più del 65% sono i progetti attivi anche nell'annualità precedente. Questo dato ha un duplice significato: da un lato evidenzia un positivo riscontro sul mantenimento dell'offerta di specifici servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza che, per la loro qualità e riuscita, vengono riproposti in uno stesso contesto, dall'altro rischia di rappresentare una lacuna rispetto al carattere di forte innovazione, di ricerca e di sperimentazione, che è stato uno dei *leit motiv* della legge 285, un suo pilastro fondante, nonché ciò che ne ha legittimato l'avvio e il mantenimento. Una criticità questa posta in rilievo nell'edizione 2008 e che si riconferma anche in questo ultimo monitoraggio, dal quale si evince che non solo i progetti sono in continuità, ma di questi l'85% si ripresenta in forma simile o identica all'annualità precedente. Si tratta di un elemento del quale i referenti di Città hanno piena consapevolezza, dimostrata anche dal grado di coerenza e correttezza della trasmissione del dato.

Ulteriori elementi specifici risultanti dal monitoraggio del 2008, emersi anche nel 2009, riguardano la necessità di approfondire nella ricerca il tema dei minori di età diversamente abili e di accrescere gli scambi e le condivisioni sulle metodologie di lavoro, sia in ambito educativo, soprattutto nella promozione della partecipazione ai progetti e nei progetti, sia in quello operativo-gestionale e di ricerca, ovvero il miglioramento del *know how* nei processi di documentazione e valutazione del lavoro fatto.

In queste aree era stata in effetti riscontrata una debolezza formativa e di prassi, ammessa dagli stessi funzionari, che perciò hanno accolto di buon grado l'ideazione e avvio nel 2009, di incontri tecnici a tema sugli argomenti che gli amministratori ritengono più urgenti e utili per la programmazione e realizzazione delle politiche rivolte ai più piccoli. Di questi incontri, la cui organizzazione fa capo al Tavolo tecnico di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie, si riporta più avanti il resoconto dei primi realizzati, tra il giugno 2009 e l'aprile 2010.

Lo stesso Tavolo è stato la sede privilegiata per le decisioni di contenuto e metodo del monitoraggio dei progetti relativi all'annualità 2009, che ha tenuto conto degli esiti dei lavori degli scorsi anni.

I punti di snodo sopra riportati hanno da una parte confermato l'opportunità e l'importanza di mantenere in vita il fondo speciale 285 nelle zone metropolitane che per le loro caratteristiche necessitano di un supporto politico-economico e culturale per promuovere e tutelare la popolazione minorile che in esse risiede, dall'altra, hanno stimolato il confronto tra amministratori locali e centrali presenti nel Tavolo, dal quale è scaturito il piano di lavoro per la ricerca successiva.

La rilevazione sullo stato della 285 risulta oggi rinnovata nelle modalità di conduzione. Se infatti gli strumenti di monitoraggio si sono consolidati nel tempo, essi sono stati tuttavia oggetto di rivisitazione di anno in anno al fine di adattarli ai nuovi quadri di riferimento e alle necessità emergenti. Così, da una parte le funzioni della Banca dati 285 si sono

trasformate per rendere più agevole e coerente l'inserimento, la lettura e la condivisione dei dati sulla progettazione, dall'altra il Tavolo di coordinamento ha assunto un ruolo sempre più centrale nel garantire lo scambio e il dialogo tra funzionari e amministratori e tra di loro e i ricercatori coinvolti nelle attività.

Con la nuova Banca dati progetti, a partire dal 2008, è possibile infatti garantire l'immissione dei dati direttamente da parte delle Città riservatarie attraverso un accesso da remoto. Questa procedura ha velocizzato notevolmente la raccolta delle informazioni, eliminando l'acquisizione di schede cartacee ed elettroniche e la loro successiva registrazione in Banca dati. Inoltre da questo anno, sempre attraverso la Banca dati, le Città riservatarie inseriscono anche i dati contabili relativi ai singoli progetti, prima trasmessi con una scheda distinta e in un periodo diverso alla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale del Ministero. In questo modo è stato avviato un processo di riunificazione della rilevazione di tipo amministrativo-contabile e di quella progettuale-descrittiva, entrambe in capo al Ministero, attraverso l'utilizzo di un unico strumento di raccolta di tipo informatizzato, che permette anche l'accesso delle informazioni in Internet.

Infine la Banca dati consente l'individuazione e la segnalazione delle esperienze significative realizzate nell'anno di riferimento su specifiche tematiche che sono scelte con le Città in sede di Tavolo di coordinamento e oggetto di un'analisi approfondita. Tale analisi sulla progettualità favorisce la riflessione sulle problematiche comuni, sulle strategie di intervento messe in campo e pone in evidenza aree emergenti rispetto alle quali la programmazione è talvolta carente.

Le aree scelte nel 2009 dal Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie riguardano tematiche mai affrontate, come i progetti di sistema, o solo in parte, come i bambini con bisogni speciali e gli interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie, o già analizzate nella relazione del 2001, come gli interventi e servizi per adolescenti.

Le politiche e le realizzazioni correlate alla legge 285 esprimono quanto, di anno in anno, le Città riservatarie mettono in campo in un'area importante come la promozione dei diritti, la prevenzione, la tempestiva riparazione di situazioni che rischiano di diventare croniche. In questo potremmo considerare le Città riservatarie come un campione rappresentativo di quanto potrebbe avvenire, con un ragionevole scarto di tempo, anche nelle altre città capoluogo e Comuni medi italiani. Infatti questi ultimi solitamente sono coinvolti nelle problematiche sociali, che attraversano le grandi città, mesi o anni dopo, anche se si nota recentemente un'accelerazione dei fenomeni. Questo scarto potrebbe essere un tempo favorevole per una programmazione tempestiva e preventiva nelle altre città capoluogo e nei Comuni medio-piccoli e questo proprio grazie alle scelte e alle esperienze fatte nelle Città riservatarie: così la legge 285 avrebbe ancora un raggio diffusivo di azione a largo spettro, dato che quello che è venuto meno sono i finanziamenti generalizzati per il territorio nazionale, ma non il messaggio centrale di attivare politiche a favore delle nuove generazioni e dei contesti familiari in cui sono inserite.

Questo aspetto diacronico verrà messo in risalto negli approfondimenti tematici per capire anche l'evoluzione delle politiche, dei servizi e degli interventi attivati, chiamati a una continua innovazione per essere efficaci nel rispondere ai bisogni ormai tradizionali ma anche e soprattutto ai nuovi bisogni derivanti dalla complessità sociale sempre maggiore a cui è destinato il nostro Paese, basti pensare al fenomeno migratorio, alla ristrutturazione dei sistemi produttivi e dei servizi, alla difficoltà dell'inserimento e del mantenimento nel mondo del lavoro della componente femminile, alla scarsità di servizi socioeducativi per l'infanzia, alla gracilità dei sistemi familiari, agli abbandoni scolastici fino all'invecchiamento della popolazione.

Questa complessità, unita alla scarsità di risorse e alla non rappresentanza dei bambini, degli adolescenti e dei giovani ai tavoli dove si decidono le sorti delle politiche anche sociali e la ripartizione dei fondi, può determinare nel tempo una minore tensione verso le nuove generazioni e i progetti e le azioni possono essere gradualmente indeboliti fino al punto di non essere più innovativi.

Accanto alla ricognizione sui progetti 285 vengono realizzate attività di ricerca e documentazione collegate allo spirito della legge, su argomenti inerenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza promossi dalla 285, che hanno lo scopo di diffondere la conoscenza di tali diritti e indagare sulla loro attuazione. Nel 2009 si è arrivati a concludere l'indagine campionaria sul diritto alla partecipazione, pubblicata nel volume n. 50 dei Quaderni del Centro nazionale¹, ed è stato realizzato un opuscolo illustrato sulla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo rivolto ai preadolescenti. È stata inoltre organizzata a Napoli la Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, che tra i seminari tematici ha visto la conduzione di un gruppo specifico sulla legge 285.

Molto si è detto anche nelle precedenti relazioni sull'eredità della legge 285, i suoi aspetti positivi e le sue criticità. Oggi, i tempi possono essere abbastanza maturi per cominciare a rivolgere lo sguardo verso il futuro, lasciandosi guidare dall'esperienza costruita in dieci anni e oltre di interventi sul campo e di indagini di ricognizione.

Come si è già detto nella scorsa edizione, è utile non perdere di vista i binari sui quali è stata avviata la 285, ovvero la promozione dell'agio e la sperimentazione. Questo aspetto può essere ancora valorizzato, partendo proprio dal dato sopra richiamato, sulla continuità e stabilizzazione dei progetti e tenendo conto del fatto che esistono ancora aree che hanno bisogno di essere rivitalizzate o riempite ex novo, dal punto di vista della progettazione. In questo senso, le questioni "nuove" che i fenomeni sviluppatisi di recente nella società italiana hanno contribuito a far emergere possono essere misurate e affrontate proprio a partire dalle 15 Città, quale sede privilegiata di sperimentazione.

Anche le informazioni che emergono dalla Banca dati possono contribuire a mettere in luce dei filoni di indagine e ambiti nei quali elaborare offerte di sostegno mirato alla progettazione: così le peculiarità del Centro-nord rispetto al Sud-Isole dell'Italia, per esempio, rispetto al fatto che nella prima area la durata temporale dei progetti è mediamente superiore rispetto alla seconda; le tipologie di intervento, che vedono la prevalenza del tema del gioco e del tempo libero e del sostegno alla genitorialità; i destinatari delle attività, ovvero i preadolescenti. Un'altra dimensione utile di analisi è quella della spesa sociale per l'infanzia. Anche in questa relazione si è cercato di indagare su questo aspetto, nei limiti dei dati a disposizione. Considerando che per misurare l'impatto della legge 285 e per circoscrivere il suo ambito di azione è fondamentale avere in mente i parametri entro cui essa agisce, dal punto di vista dei bilanci locali e delle risorse complessive a disposizione per i minori e le loro famiglie, si tratta di un indicatore dal quale non è più possibile prescindere quando si parla di fondo 285. Per arrivare a una stima quanto più vicina alla realtà di questo dato, è opportuno coinvolgere di più le Città stesse nel percorso di raccolta delle informazioni quantitative e qualitative e avviare indagini specifiche, seppure circoscritte, che permettano di misurare non solo l'impatto quantitativo degli interventi, ma anche i loro effetti sulla condizione dei bambini e delle bambine. Da questo punto di vista, pare realistico e opportuno integrare nella prossima ricognizione 285 gli studi e le ricerche parallelamente realizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sul tema degli indicatori di benessere.

¹ Belotti, V. (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 50).

Infine, un fattore determinante al quale si dedica un commento specifico nella Relazione (vedi la Premessa alla seconda parte) è quello della prevenzione. Un tema che potrebbe sembrare poco attuale in questa fase di congiuntura economica negativa, nella quale si assiste sempre più al ricorso di soluzioni di emergenza, utilizzando le scarse risorse a disposizione dopo i tagli nei bilanci pubblici. In realtà, è dimostrato che proprio nei momenti di crisi urge investire su attività che garantiscono risultati di lungo periodo e che quindi in quanto tali alla lunga si dimostrano meno costose. Tuttavia per fare questo occorre mettere in atto un'azione sociale lungimirante, capace non soltanto di riparare ai danni, ma anche di prevenire attraverso la promozione dell'agio e del benessere dei bambini, superando politiche settoriali e frammentate. I territori costituiscono l'ambito privilegiato di questa azione di tutela e promozione della persona umana e in particolare dell'infanzia e dell'adolescenza. Occorre quindi operare per favorire il rafforzamento di un sistema di *governance* locale basato sulla condivisione e l'integrazione interistituzionale, sulla concertazione e livelli di responsabilità diffusa.

PAGINA BIANCA

PARTE I
LA *GOVERNANCE* DELLA LEGGE 285:
COORDINAMENTO E APPROFONDIMENTI
SULLE ESPERIENZE

PAGINA BIANCA

1. FINALITÀ E ATTIVITÀ
DEL TAVOLO DI COORDINAMENTO TECNICO
TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI E
LE 15 CITTÀ RISERVATARIE

1.1 Finalità, metodologia di lavoro e obiettivi del Tavolo

La legge 285 ha inizialmente sollecitato e sostenuto la progettualità orientata alla tutela e alla promozione del benessere di bambini e ragazzi attraverso l'istituzione di un fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suddiviso tra le Regioni (70%) e le 15 Città riservatarie¹ (30%), chiamando gli enti locali e il terzo settore a programmare insieme e diffondere una cultura e pratiche di progettazione concertata e di collaborazione interistituzionale.

La confluenza del fondo 285 in quello nazionale, indistinto, per le politiche sociali ha portato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a concentrare l'attenzione sulla quota residua del 30% che tuttora è riservata per legge alle 15 Città individuate dall'art. 1, comma 2 della legge.

Le Città riservatarie, dirette beneficiarie dell'accreditamento dei finanziamenti annuali, hanno potuto attivare a favore dei bambini e degli adolescenti svariati interventi che, in molti casi, hanno assunto particolare rilevanza, essendo inseriti in un sistema stabile di erogazione di servizi ormai individuati dagli utenti come irrinunciabili.

Anche in virtù di queste motivazioni si è deciso di rafforzare la collaborazione interistituzionale tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Città riservatarie.

Tale azione di rafforzamento è passata attraverso due processi. In primo luogo attraverso la previsione dell'articolo 1, comma 1258 della legge 296/2006. Essa dispone che, a partire dal 2007, sia la legge finanziaria a determinare annualmente il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, così da poter eliminare i problemi connessi alla discontinuità e ai ritardi nei tempi dei finanziamenti e l'incertezza sugli importi assegnati per ogni annualità, garantendo alle Città la possibilità di disporre delle somme assegnate in tempi utili per il loro effettivo e proficuo utilizzo. In secondo luogo, attraverso l'istituzione di un Tavolo di coordinamento con le Città riservatarie presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il suddetto Tavolo è stato istituito nel corso del 2007 (il primo incontro è stato realizzato il 5 luglio presso la sede dell'allora Ministero della solidarietà sociale) al fine di promuovere forme di coordinamento e di rete in un sistema multilivello che, nel rispetto dei diversi poteri, potesse definire modalità di lavoro che permettessero di dare un quadro unitario delle politiche sociali.

L'esigenza di istituire uno spazio e un metodo di confronto è maturata dalla considerazione della necessità di garantire un indirizzo politico omogeneo e di scambi di buone pratiche: il Tavolo è nato, dunque, con l'obiettivo di creare delle forme sostanziali di

¹ Bari, Brindisi, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia.

coordinamento tra le Città riservatarie e il Ministero, per facilitare uno scambio sulle esperienze significative, per poterle selezionare e per poter condividere priorità di lavoro, favorendo un monitoraggio chiaro e approfondito, promuovendo un confronto sul rilancio della legge 285 considerandone sia gli aspetti finanziari sia quelli relativi alle politiche per l'infanzia attraverso l'implementazione e/o la revisione dello strumento della progettazione.

La metodologia di lavoro comune adottata, per rispondere alle esigenze sopra anticipate, si fonda sul “metodo di coordinamento aperto”² (di seguito Mac).

Implementato a partire dal 2000 dall'Unione Europea nell'ambito della strategia di Lisbona, il coordinamento aperto è uno strumento acquisito col maturare della consapevolezza della necessità di promuovere una maggiore apertura e responsabilizzazione nel processo di elaborazione delle politiche comunitarie e degli Stati membri, anche al fine di attivare processi di reale riconoscimento dell'efficacia del ruolo dell'UE da parte dei cittadini europei.

L'esigenza di rinnovare il metodo comunitario, adottando un'impostazione meno verticistica e integrando in modo più efficace i mezzi di azione delle politiche con strumenti di *soft law* improntati a una maggiore flessibilità, al fine di ottenere risultati di maggiore partecipazione, hanno dato forma a uno strumento orientato alla realizzazione di politiche integrate tra diversi livelli di governo allo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati.

Il Mac è stato, dunque, originariamente concepito al fine di assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche: a tal fine esso promuove la definizione di orientamenti programmatici in combinazione con l'individuazione di calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi a breve, medio e lungo termine. Inoltre, ha l'obiettivo dell'individuazione degli indicatori quantitativi e qualitativi della definizione di parametri di riferimento intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche, realizzando un'attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco.

La finalità originaria del coordinamento aperto è l'organizzazione di un processo cognitivo a livello europeo, volto a stimolare lo scambio delle migliori pratiche e ad assistere gli Stati membri nel miglioramento delle proprie politiche nazionali. Il Mac, infatti,

² La definizione del metodo di coordinamento aperto è stata esplicitamente trattata durante la preparazione del Consiglio europeo di Lisbona, al fine di sviluppare la dimensione europea nelle nuove politiche, ossia la società dell'informazione, l'innovazione, la politica per le imprese, l'istruzione e la lotta all'esclusione sociale. Dopo un'approfondita discussione, condotta dalla Presidenza con i governi, la Commissione europea, il Parlamento europeo e le parti sociali, il Vertice ha formalmente adottato questo metodo nei seguenti termini (Conclusioni della Presidenza, 2000): «Attuazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto. L'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica: la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine. La determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche. La trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali. Un periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco. Un'impostazione totalmente decentrata sarà applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà, a cui l'Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di partenariato. Un metodo di analisi comparativa delle migliori pratiche in materia di gestione del cambiamento sarà messo a punto dalla Commissione europea, di concerto con vari fornitori e utenti, segnatamente le parti sociali, le imprese e le ong».

pur utilizzando la tecnica del *benchmarking*, non stabilisce soltanto parametri di riferimento, bensì promuove la creazione di una dimensione europea e favorisce l'assunzione di scelte politiche coerenti, definendo gli orientamenti a livello europeo e incoraggiando una gestione basata sugli obiettivi, adattando questi ultimi alle peculiarità nazionali.

Si tratta di un metodo orientato allo sviluppo di una moderna *governance*, intesa coerentemente con il processo di “policy making”, cioè modalità di interazione che consenta a una pluralità di soggetti con interessi e competenze differenti di pervenire a scelte unitarie e di garantirne un'applicazione uniforme.

Ciò, inevitabilmente nel rispetto del principio di sussidiarietà, promuovendo, dunque, la convergenza su interessi comuni e su priorità concordate, rispettando, contestualmente, le diversità locali e operando su un processo di integrazione dei soggetti coinvolti.

Il Mac si basa, come anticipato, su un nuovo approccio alla *governance* fondato sui principi di sussidiarietà, flessibilità e legittimazione e si sostanzia attraverso l'identificazione e la definizione congiunta di obiettivi da raggiungere; l'elaborazione di strumenti di misura (statistiche, indicatori, linee guida); il *benchmarking*, vale a dire l'analisi comparativa dei risultati delle politiche e lo scambio di pratiche ottimali.

Questo strumento si affianca, nei settori delle politiche sociali, delle politiche del lavoro e dell'immigrazione, alle misure di tipo programmatico o legislativo e viene utilizzato dagli Stati membri per sostenere la definizione, l'attuazione e la valutazione delle proprie politiche sociali e per sviluppare la loro reciproca cooperazione.

La sua applicazione e il suo rafforzamento mirano a consolidare le esperienze esistenti, a definire nuovi orientamenti per diffondere le migliori pratiche e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE, favorendo un migliore dialogo sociale nella gestione del cambiamento e istituendo diverse forme di partenariato con la società civile.

Favorisce, in sostanza, in un'ottica di lavoro in rete, la fusione tra due diversi connotati dell'evoluzione istituzionale comunitaria: un sistema multilivello costituito per la necessità di mettere in relazione il livello centrale e i livelli decentrati, e un sistema reticolare che trova il suo obiettivo prioritario nel coordinamento tra soggetti di diversa natura al fine di migliorare le proprie capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.

Appare dunque evidente che, per le sue caratteristiche e finalità, il Mac sia uno strumento di assoluta utilità nel contesto del dialogo sociale, nell'ottica di favorire il coordinamento delle azioni dei diversi soggetti della rete e al fine di creare le condizioni di un reciproco apprendimento nella prospettiva di una volontaria convergenza.

Questo metodo di condivisione e di lavoro, anche alla luce del contesto e dei presupposti che ne legittimano l'applicazione, prende forma e viene replicato a livello nazionale in un momento storico nel quale assistiamo alla definizione di un nuovo sistema di *governance* e di rete scaturente dall'applicazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e in considerazione delle riforme istituzionali, in atto, di stampo federalista.

Con il trasferimento di competenze operato con il titolo V, infatti, fatta salva la determinazione dei livelli essenziali rimasta allo Stato, si è determinata una situazione in cui si è palesata la carenza di una forma di indirizzo e coordinamento delle politiche operanti sul territorio. Ciò in aggiunta a una situazione storica di cronico ritardo del welfare italiano, giacché la legge quadro di riforma sugli interventi e sui servizi sociali 328/2000 è stata subito messa in discussione dalla suddetta legge costituzionale 3/2001.

Inoltre, l'approvazione della legge 42/2009, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione* pone con ancor maggiore urgenza la necessità di attivare e promuovere forme stabili di concertazione tra i diversi livelli di governo, facilitando un'efficace sinergia tra le diverse e concorrenti fonti di finanziamento degli interventi (come, ad esempio, il Fondo nazionale per le politiche sociali).

Quanto sopra passa, indubbiamente, attraverso la consapevolezza che la costruzione di un nuovo sistema di *governance* territoriale non può prescindere da un coordinamento stabile con il livello centrale: l'efficacia del metodo di coordinamento aperto, nel contesto nel quale è stato proposto, sta dunque nella sua flessibilità, nel suo non essere vincolante e nella salvaguardia delle specificità dei territori in cui si applica.

Nell'ottica, infatti, di una volontà diretta alla sollecitazione di forme di protagonismo e di assunzione di responsabilità dei diversi soggetti istituzionali, si va delineando un percorso caratterizzato da un progressivo aumento del livello di concertazione e di responsabilità diffusa, dalla necessità di ricercare un punto di equilibrio tra protagonismo locale, appartenenza a un sistema di regole più ampio e attribuzione delle responsabilità.

Pertanto è apparso opportuno operare al fine di costruire un nuovo sistema di *governance* territoriale che preveda forme di condivisione e integrazione interistituzionale.

Tale sforzo è particolarmente rilevante anche in considerazione del fatto che nel nostro Paese è ancora poco sviluppata una modalità di lavoro sociale che faccia riferimento a un sistema di indicatori capaci di valutare e di confrontare le “buone pratiche” in corso di realizzazione.

Fare coordinamento aperto nelle politiche di inclusione sociale ha il significato, dunque, di mettere al centro le esperienze del Ministero, delle Regioni, delle autonomie locali, del terzo settore, farle incontrare e dialogare, non con l'obiettivo di estrarre delle regole di comportamento uniformi, ma di condividere opportunità di tragitto comune tra istituzioni.

È quanto attualmente ci si propone di realizzare attraverso l'operatività del suddetto Tavolo di lavoro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al quale siedono i rappresentanti di tutti i livelli istituzionali responsabili delle politiche sociali.

Tale metodologia di confronto e strumento di lavoro agisce per favorire l'instaurarsi di relazioni istituzionali permanenti sulle migliori pratiche, sulle priorità emergenti e sulle soluzioni più innovative, agevola inoltre la definizione degli indirizzi comuni tra politiche cittadine, regionali e nazionali, omogeneizzando gli sforzi, quando necessario, pur nel rispetto delle reciproche differenze e peculiarità.

1.2 Le attività programmate: gli incontri tecnici di approfondimento

con le Città riservatarie

Nel quadro delle attività programmate dal Tavolo tecnico di coordinamento delle Città riservatarie nel corso degli incontri realizzati a fine ottobre 2007 e a luglio e novembre 2008, i partecipanti hanno concordato i contenuti di un piano di lavoro che ha previsto l'approfondimento delle esperienze significative attinenti a quattro aree tematiche:

- sviluppo di servizi educativi per la prima infanzia e integrativi al nido;
- contrasto alla povertà e all'esclusione sociale;
- prevenzione dell'allontanamento di bambini e adolescenti dalla famiglia di origine;
- promozione della partecipazione nei contesti di vita quotidiana.

La progettualità significativa scaturente dall'analisi delle suddette aree è stata oggetto di approfondimento e analisi nel corso della precedente relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285 per l'anno 2008, mentre la realizzazione dei tavoli tecnici di approfondimento e riflessione sui temi proposti è avvenuta nel periodo giugno 2009 - aprile 2010.

Per ciascuna area di approfondimento sono state selezionate alcune esperienze progettuali, precedentemente segnalate dai referenti delle Città riservatarie, ritenute esemplificative di buone pratiche³ realizzate sui territori.

Le esperienze individuate, caratterizzate da elementi qualificanti e fattori di successo che hanno permesso loro di realizzarsi compiutamente e positivamente sul territorio, sono state invitate a presentarsi in maniera critica, anche al fine di produrre un insieme di conoscenze, saperi e riflessioni potenzialmente in grado di “fare scuola”, di essere punto di riferimento cui guardare per comprendere come fare per mettere in piedi esperienze analoghe altrove. Sono stati, dunque, proposti al tavolo dei partecipanti spunti di riflessione e nodi critici rispetto ai temi trattati.

L’impostazione dei seminari ha inteso rispondere a una duplice finalità:

- in primo luogo offrire l’occasione per un approfondimento sulle peculiarità e potenzialità dei temi proposti e del contesto teorico e sociale nel quale questi si collocano, oltre a prospettare un’analisi della complessità della progettualità finanziata con il fondo 285 e segnalata dai referenti delle Città riservatarie come afferente all’area esaminata;
- in secondo luogo, stimolare una riflessione congiunta su alcune progettualità positive, selezionate in quanto esemplificative delle migliori pratiche realizzate sul territorio.

Il confronto e la condivisione delle esperienze territoriali ben risponde, infatti, all’obiettivo di promuovere il *benchmarking* tra i partecipanti e sostenere un “effetto trascinamento” nei confronti di altre realtà.

La possibilità di beneficiare di una riflessione congiunta con gli amministratori e con i rappresentanti del privato sociale gestore e attuatore dei progetti ha certamente apportato un valore aggiunto fondamentale all’analisi e al confronto aperto in occasione dei seminari, poiché ha consentito di rileggere, nella prospettiva della programmazione locale, i contenuti delle esperienze selezionate, di specificare meglio elementi di criticità e di validare punti di forza e potenzialità riscontrati replicabili o adottabili come spunto per la programmazione degli interventi territoriali.

Il primo incontro, *Nidi e servizi integrativi*, realizzato a Roma il 19 giugno 2009 presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha concentrato l’attenzione su un tema non soltanto rilevante per gli intenti della legge 285/1997, ma attualmente al centro dell’attenzione e degli impegni di politica europea e nazionale nel quadro degli obiettivi di servizio derivanti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013.

L’impostazione del tavolo di confronto ha proposto una modalità mista di carattere teorico-pratico che si è concretizzata grazie alle relazioni introduttive finalizzate a contestualizzare l’argomento oggetto di approfondimento e svelarne gli aspetti peculiari rispetto a linee di tendenza, prospettive di sviluppo e punti di debolezza.

Vi è stata inoltre occasione per confrontarsi in merito all’evoluzione della funzione e della caratterizzazione di tali servizi nel corso degli ultimi anni, rappresentati da una crescente finalità educativa e da un ampliamento dell’offerta grazie alle nuove tipologie integrative rispetto al nido.

Si è dunque riflettuto in merito alle lacune normative e dispositivo, a livello nazionale e locale, e si è tentato di individuare una direttrice comune che possa sostenere chi ha la responsabilità del sistema di *governance* locale nella lettura dei bisogni e delle offerte sul

³ La lettura delle esperienze considerate come “buone pratiche” è partita da un set di criteri di selezione e analisi trasversali alle quattro aree tematiche sopra citate: innovatività del progetto, integrazione e rete, sostenibilità finanziaria, adeguatezza dell’impianto progettuale, replicabilità, riproducibilità, trasferibilità e *mainstreaming*, rilevanza politica.

territorio, nella pianificazione dei servizi e degli interventi opportuni, nella valutazione della qualità e dei risultati.

Le sfide per il futuro, condivise e dibattute nel corso del tavolo, non riguardano semplicemente l'estensione dei servizi sul territorio, ma prevedono anche e soprattutto la cura rispetto agli obiettivi di efficacia e di qualificazione degli interventi attivati, per tentare di raggiungere un'omogeneità qualitativa nell'erogazione dei servizi.

Il secondo appuntamento, realizzato a Roma il 30 settembre 2009 presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato dedicato al tema dell'inclusione sociale e delle azioni di contrasto alla povertà, anche in considerazione dell'impegno dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri nel corso del 2010⁴ nella realizzazione di iniziative di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Gli obiettivi dell'incontro si sono concentrati sui seguenti aspetti: favorire un aggiornamento sulle ricerche e analisi più recenti in materia di politiche e interventi per il contrasto della povertà e del rischio di emarginazione sociale, con particolare attenzione alla dimensione urbana delle strategie di azione; promuovere una condivisione di esperienze in termini di attività realizzate, criticità e progettualità future.

Gli spunti proposti nel corso della giornata hanno sollecitato un vivace dibattito e confronto tra i rappresentanti delle Città riservatarie sulle politiche locali finalizzate al contrasto dei fenomeni di marginalità ed esclusione sociale, sul ruolo specifico del fondo 285 all'interno della complessità e globalità delle politiche a favore dell'infanzia e della famiglia nel sistema di *governance*.

Il terzo incontro, svoltosi a Roma il 18 gennaio 2010 presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla presenza di amministratori e funzionari degli enti locali e operatori dei progetti selezionati, ha concentrato l'attenzione sulle *Prassi ed esperienze di prevenzione dell'allontanamento di bambine, bambini e adolescenti dalla famiglia*, sviluppando i temi della prevenzione del rischio, della riduzione della vulnerabilità e della rilevazione precoce al fine di attivare processi di riparazione, resilienza e sostegno alla genitorialità per le famiglie italiane e di origine straniera

Come per le due precedenti occasioni, il seminario si è svolto in due momenti di approfondimento teorico e pratico: le relazioni che si sono alternate nel corso della mattinata hanno offerto un'opportunità di contestualizzazione del tema e di riflessione sulle caratteristiche peculiari degli argomenti trattati.

Vi è stata, pertanto, l'occasione, per il gruppo dei partecipanti, di condividere idee, suggestioni e spunti di riflessione per rilanciare le politiche e le azioni realizzate, per renderle maggiormente efficaci tenendo in considerazione l'evoluzione delle esigenze dei bambini e dei genitori di origine straniera e non: ciò è tanto più rilevante quanto più si cerca di rispondere in maniera efficace ai veloci mutamenti sociali ai quali assistiamo in questo periodo storico, considerando i flussi migratori che vedono il nostro Paese giocare un ruolo di forte protagonismo.

Il confronto tra i partecipanti ha confermato l'esistenza di una cultura comune tra operatori e agenzie capace di concentrarsi in maniera bifocale su bambini e genitori e ha posto l'esigenza di riflettere sull'impatto che i cambiamenti sociali in atto possono avere sulla progettualità finanziata con il fondo 285, su quanto tale norma possa intercettare le nuove domande, la trasformazione dei problemi e la loro crescente complessità, in una cornice caratterizzata da un sistema integrato, capace di stimolare connessioni concettuali e

⁴ <http://www.2010againstpoverty.eu/homepage.html?langid=it>

politiche orientate al miglioramento delle opportunità di vita per tutti, con attenzione specifica all’infanzia.

Il quarto tavolo tecnico svoltosi il 12 aprile 2010 su *Le pratiche e le esperienze di partecipazione di bambine, bambini e adolescenti nei progetti del 2008 delle Città riservatarie* si è articolato in una forma inedita rispetto agli incontri precedentemente realizzati.

In primo luogo per la sede del seminario, realizzato a Firenze, presso l’Istituto degli Innocenti, in secondo luogo in virtù dell’impostazione dell’incontro, che non si è svolto nell’arco di una giornata, bensì di tre: oltre alla giornata seminariale “istituzionale”, infatti, è stato realizzato un laboratorio, a cui ha preso parte, sabato 10 e domenica 11, un gruppo di ragazze e ragazzi che in cinque Città hanno partecipato a progetti finanziati dalla legge 285. Le due giornate laboratoriali hanno avuto l’obiettivo di individuare elementi comuni e differenze dell’esperienza vissuta dai giovani partecipanti e raccogliere stimoli che sono stati successivamente rilanciati nel corso dell’incontro realizzato lunedì 12.

Il seminario ha rappresentato un’occasione di scambio e confronto fra esperienze di partecipazione, che non ha coinvolto soltanto rappresentanti delle Città riservatarie, esperti del settore e operatori di alcuni progetti individuati come pratiche esemplificative, ma anche un gruppo di ragazze e ragazzi, “fruitori” diretti dei progetti finanziati dalla legge 285.

Sollecitare la riflessione degli amministratori e dei referenti locali sui temi della partecipazione ha assunto un significato di maggior rilievo anche nell’ottica di stimolare le città ad adottare una programmazione capace di dare maggior applicazione pratica agli intenti della 285 che, all’articolo 7, promuove e sollecita azioni dirette ad attivare processi e occasioni partecipative per bambini e adolescenti.

1.2.1 Il tavolo del 25 maggio 2010 e le aree di approfondimento tematico per la relazione sui progetti 285 - anno 2009

In virtù delle caratteristiche e delle funzioni specifiche del Tavolo di coordinamento in ordine alla concertazione delle azioni di *governance* locale e nell’ottica di favorire un costante confronto sulle priorità, sugli obiettivi e sulle strategie programmatiche, pare opportuno soffermarsi brevemente sul tavolo tecnico realizzato il 25 maggio 2010 a Roma presso la sede del Ministero. Il suddetto incontro, infatti, ha rappresentato un’importante occasione di confronto tra referenti - amministratori delle città riservatarie e rappresentanti delle istituzioni centrali, in quanto ha favorito il confronto e la condivisione sulle linee di contenuto della attuale relazione, in particolare rispetto alle quattro aree tematiche di approfondimento sulle esperienze significative per l’anno 2009 che vengono più dettagliatamente analizzate nella sezione seguente.

I temi inizialmente introdotti dal Ministero e dal Centro nazionale sono stati oggetto, nel corso della riunione, di ampia riflessione e vivace dibattito tra i presenti: il gruppo ha apportato numerose integrazioni e variazioni agli spunti inizialmente proposti per arrivare ai contenuti di seguito esplicitati.

Tale eterogeneità e complessità di spazi di approfondimento richiamati dalle esperienze significative analizzate successivamente fa da specchio alle reali differenze e peculiarità territoriali rappresentate dagli interlocutori coinvolti: ciò restituisce la reale forza del confronto scaturente dai lavori del Tavolo e, al tempo stesso, consente di evidenziare ulteriormente quale profonda relazione esista tra le attività interistituzionali di confronto tra i protagonisti del percorso attuativo della legge 285 e le azioni programmatiche, di promozione e di analisi della norma stessa.

1.3 Conclusioni

La legge 388 del 2000 (legge finanziaria che ha costituito il Fondo nazionale politiche sociali, Fnps) e la successiva riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) hanno, via via, favorito un processo di “decentralamento” della programmazione delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza.

Ciò ha coinciso con una progressiva diminuzione, negli anni successivi al 2003, di quelle occasioni di confronto tra le realtà regionali e intraregionali, di formazione centralizzata per coloro che si interessavano del coordinamento e della gestione dei progetti riferiti alla legge 285 e del suo monitoraggio periodico.

In questo contesto e in considerazione della rilevanza assunta dalla *governance* locale nella gestione dei processi di programmazione di interventi nel sociale, non può non considerarsi di grande importanza lo sforzo messo in atto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la costruzione di stabili strumenti di stimolo, confronto e *benchmarking* con gli enti locali rispetto alle politiche in favore dell’infanzia.

Al momento, a livello istituzionale, non esistono altre occasioni di confronto capaci di mettere attorno a un tavolo referenze del Ministero, di enti locali e del terzo settore per condividere opportunità di tragitto comune tra istituzioni e discutere insieme su priorità, obiettivi, strategie e metodi. Per questo motivo il Tavolo tecnico di coordinamento assume un significato particolare: non è soltanto una fucina di idee, di stimoli e un luogo di confronto per i soggetti coinvolti; è anche un laboratorio aperto, partecipato e, in qualche modo, un’esperienza pilota a livello nazionale che opera per mettere in atto gli intenti europei finalizzati all’attuazione del principio di sussidiarietà, di integrazione interistituzionale e di partenariato.

2. TEMI DI APPROFONDIMENTO ED ESPERIENZE SIGNIFICATIVE NELLA PROGETTUALITÀ 2009

2.1 Ambiti oggetto di analisi

La finanziaria del 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388), stabilendo che nel fondo politiche sociali confluissesse tutta una lunga serie di risorse settoriali, ha certamente portato a una razionalizzazione e ha obbligato i decisori regionali e locali a impostare politiche più globali e integrate tra loro. Hanno goduto di autonomia solo i fondi della legge 285 per le Città riservatarie, previste all'articolo 1 della stessa legge, con alcuni effetti sulla programmazione degli interventi: i fondi di durata triennale, che avevano consentito politiche di medio termine, vengono ricondotti a un modello di finanziamento annuale che necessariamente non può offrire stabilità nel lungo periodo e pertanto richiede nuove modalità di gestione e progettazione, per non mettere a rischio l'efficienza e efficacia degli interventi (cfr. art. 2, c. 1, legge 285/1997).

Nonostante alcune difficoltà, molte amministrazioni comunali hanno cercato di dare continuità ai progetti e maggiori garanzie per l'occupazione facendo ricorso a risorse proprie.

Analizzando attentamente i progetti segnalati dalle Città e verificandone la loro continuità e consolidamento nel tempo, si può affermare che i progetti, con una struttura solida anche dal punto di vista dei rapporti istituzionali, integrati nel sistema territoriale degli interventi e dei servizi sociali e socioeducativi, monitorati, valutati e rinnovati sono quelli in grado di tenere il passo ai cambiamenti a livello politico e amministrativo proprio perché sono riusciti a crearsi un loro spazio riconosciuto all'interno dell'area dei servizi e degli interventi per le nuove generazioni.

Parole come progetto, ideazione, programmazione, realizzazione di interventi, integrazione, monitoraggio, documentazione, valutazione, sono vincenti solo se collocate in una forte organizzazione che le sostenga e le renda produttive.

Così gli oltre dieci anni di attuazione monitorata della legge 285 hanno permesso di superare progettazioni spot, affinato sensibilità, metodologie, strumenti, professionalità e competenze, aiutato a superare pregiudizi reciproci e consolidato rapporti tra istituzioni e tra queste e il terzo settore, che gestisce la quasi totalità dei progetti in atto. La valorizzazione e la qualificazione di tutte le risorse del territorio fanno parte del "DNA originario" della legge 285 che ha assunto, non solo su questo aspetto, il ruolo di apripista per la legge 328/2000.

I progetti segnalati cercano di esplicitare obiettivi e strumenti e alcuni insistono sul mandato ricevuto dall'ente locale per prevenire o intervenire prontamente sul terreno del rischio o del disagio. In questo caso le amministrazioni comunali non sono solo erogatori di singoli servizi, direttamente o indirettamente, ma titolari della funzione di *governance* complessiva del sistema (dalla programmazione, al sostegno, alla valutazione) e quindi soggetti attenti ai nuovi bisogni, alle alleanze, alle risorse del territorio e capaci di assumersi un ruolo importante di definizione delle linee progettuali e di indirizzo.

I progetti indicati dalle Città sono diversi dal punto di vista degli obiettivi, della metodologia, degli strumenti utilizzati, delle risposte messe in campo, del target, ma nella

loro analisi si è cercato di seguire uno schema simile per le quattro aree scelte, seppure non del tutto uguale, proprio per non perdere la loro ricchezza e valorizzarne le tipicità.

Un'esperienza per essere considerata una buona pratica deve mostrare un impianto valoriale forte, una metodologia di approccio fondata sulla ricerca per proporre ipotesi di soluzioni dei problemi reali, un'identificazione delle alleanze, scelte strumentali, valutazione del rapporto tra costi e benefici attesi, verifiche e riflessioni periodiche sulla tenuta degli interventi e dei servizi e possibili rettifiche al quadro programmatico.

Non tutti i progetti studiati rispondono compiutamente a tutte le dimensioni citate, tuttavia hanno avuto la capacità di attivarne alcune. Si sono tenuti così presenti soprattutto quei progetti che hanno inciso di più sulla realtà e dai quali è possibile attingere stimoli per migliorare la qualità degli interventi. In questi casi si è posto l'accento anche alla trasferibilità delle esperienze intesa come studio dei contesti, ridefinizione di tutte le componenti valoriali e organizzative che hanno portato a considerare un determinato progetto come buona prassi e i necessari adattamenti, data la diversità dei contesti.

Il lavoro paziente di analisi sulle esperienze segnalate nel 2009 è consistito nella ricerca ed estrapolazione dei dati presenti in Banca dati, nella comparazione con i progetti delle annualità precedenti, per osservarne la continuità o la loro trasformazione nel tempo ed esplicitarne gli aspetti più significativi con l'ausilio di interviste in profondità ai referenti interessati.

Il box iniziale di ogni area, inoltre, offre una chiave di lettura trasversale ai progetti, evidenzia i punti critici e di forza di ogni area e apre prospettive per il lavoro futuro.

I progetti segnalati dalle Città riservatarie, attraverso la Banca dati 285, sono stati oggetto di analisi da parte di un gruppo di esperti individuati dal Centro nazionale, che ha curato il coordinamento dell'attività di ricerca e monitoraggio. I progetti si riferiscono a quattro aree:

- progetti di sistema: una sfida per valorizzare la comunità locale;
- interventi e servizi per bambini con bisogni speciali;
- interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie;
- interventi e servizi per adolescenti.

2.2 I progetti di sistema: una sfida per valorizzare la comunità locale

Una sintesi dell'analisi dei progetti di sistema a partire dalle categorie di analisi: innovatività, sistematicità, replicabilità, rilevanza politica

A proposito di innovatività: la grande maggioranza delle progettualità sono innovative nel senso che, dal momento dell'ideazione originaria, si sono mantenute *adattandosi di volta in volta alle modificazioni del contesto* nel quale sono nate e si sono sviluppate, nonché alla diversa disponibilità di risorse (complessivamente intese). Questo elemento è importante perché racchiude delle caratteristiche essenziali di un "progetto di sistema", la *continuità* e la *solidità*, appunto. La "continuità" infatti aiuta a consolidare e migliorare l'integrazione fra i vari attori coinvolti a vari livelli (decisionali, operativi). Gli attori cambiano e si sa quanto incidano questi cambiamenti in un progetto ad alto livello di integrazione: si pensi solo alle conseguenze dell'avvicendamento degli amministratori locali o dei dirigenti di un Comune, ad esempio, per la realizzazione di servizi e interventi. E come si è visto, molti dei progetti considerati hanno "attraversato" più di un mandato amministrativo. Quali elementi favoriscono continuità allora? In sintesi si può dire che un *impianto organizzativo solido* consente al progetto non solo di sopravvivere, ma di continuare a esistere migliorando rispetto al raggiungimento dei suoi obiettivi. Un buon

modello organizzativo vede un *coordinatore efficace e visibile* che assolve ad alcune importanti funzioni (manutenzione delle relazioni, messa a sistema di criticità e punti di forza per ri-orientare il lavoro, rendiconto alla committenza) Ora, tutto ciò non si improvvisa ma richiede competenze professionali e umane di non poco conto, conoscenza e capacità di orientamento nella rete, consenso e riconoscimento istituzionale. La *manutenzione della rete* è un'operazione che richiede corresponsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel conseguimento del fine comune che è appunto rappresentato dalla mission del progetto.

A proposito di sistematicità: un progetto integrato e in rete è di sistema in quanto inserito in una cornice più ampia di riferimento, quale il Piano territoriale dell'infanzia e adolescenza e il Piano sociale di zona e, per questa ragione, sfrutta economie di scala, crea sinergie. *L'appartenenza di un progetto a una pianificazione di medio lungo termine* crea valore aggiunto in termini di consolidamento e messa a regime nel sistema complessivo dei servizi, maggiore capacità di centrare gli obiettivi, anche perché cresce così la possibilità di consenso fra gli attori locali. Occorre tuttavia tenere conto, a livello nazionale, della diversa maturità dei territori rispetto alla capacità di esprimere una progettazione di zona integrata realmente, sostenendo quelle regioni che hanno esperienze meno consolidate.

A proposito di replicabilità: tutte le esperienze esaminate hanno saputo *cogliere*, in primo luogo, le *caratteristiche specifiche del contesto locale* valutando i bisogni e soprattutto le potenzialità, in termini di risorse organizzate presenti (soggetti di associazionismo e terzo settore) nella comunità locale, risorse da attivare in risposta a quei bisogni. La genesi dei progetti è interessante: spesso l'idea progettuale è nata da una proficua sinergia fra persone/tecnicici del pubblico e del privato sociale, dalla combinazione fruttuosa di competenze e idee diverse che poi hanno trovato un terreno fertile in cui la creatività iniziale ha potuto trasformarsi in progetto prima, in servizio poi (e gli elementi che hanno favorito ciò sono stati evidenziati sopra). Un elemento fondamentale per pensare di poter riprodurre una buona esperienza di sistema è costituito dalla capacità di leggere *“consapevolmente” il contesto* al fine di verificare se i fattori di successo in quel contesto originario possano produrre altrove gli stessi risultati positivi.

A proposito di rilevanza politica: i progetti, probabilmente e almeno in una prima fase generativa e di consolidamento, sono stati in grado di anticipare informazioni e soluzioni sui trend futuri di sviluppo di una determinata politica. Oggi la rilevanza politica di questi progetti pare essere proprio quella che *fanno scuola di integrazione*, con tutte le conseguenze positive che ciò comporta e che si è cercato di evidenziare sin qui. Occorre allora promuovere *una capacità di riflessione su queste esperienze* per diffondere sempre di più la difficile pratica dell'integrazione e, al contempo, per consolidare meccanismi di monitoraggio e verifica ancora più precisa degli esiti dei progetti integrati e di sistema.

2.2.1 La progettazione “di sistema”: concetti e prassi a confronto

In questo paragrafo si dà conto di quanto emerso dall'analisi delle esperienze indicate dalle Città riservatarie come “progetti di sistema” secondo una definizione condivisa: per progetti di sistema si intendono quelle esperienze progettuali che mirano *all'integrazione* tra politiche e/o servizi locali, e/o a creare *reti* tra gli operatori presenti sul territorio; rientrano in questo ambito anche progetti ad ampio raggio che hanno l'obiettivo di formare gli attori delle politiche e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, funzionali a un miglioramento della *governance*.

Questa definizione richiama alcuni importanti concetti che sono stati alla base di oltre trent'anni di politiche di welfare: è con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale – atto normativo con cui si apre la stagione del welfare in Italia, che si codificano per la prima volta parole come integrazione, programmazione, partecipazione. Con le leggi regionali di riordino del sistema dei servizi sociali e, oltre vent'anni più tardi, con la legge 328/2000 entra nel vocabolario delle politiche sociali anche la parola rete.

Integrazione, programmazione, rete rappresentano concetti, ma anche metodi di lavoro e strumenti di governo e di attuazione delle politiche pubbliche in senso ampio, cioè politiche volte a garantire a tutti i cittadini il rispetto dei diritti sociali di cittadinanza (in questo caso alla salute, al benessere). Essi chiamano in causa una molteplicità di soggetti decisorii, e perciò il concetto di *governance*: è infatti acclarata la necessità di una responsabilità di governo diffusa a livello territoriale, non solo necessariamente pubblica, ma che coinvolge gli attori del territorio, della comunità locale (istituzioni non pubbliche, cittadini organizzati e non).

Si tratta di modalità operative di comprovata utilità ma difficili da attuare dopo che sono state definite in accordi e norme formali.

Si diceva che integrazione, programmazione, rete riguardano tutti i comparti delle politiche di welfare, ma sono stati via via codificati in norme e documenti istituzionali: in area sanitaria, certamente la legge 833/1978 ha dato l'avvio e ha spianato la strada a pratiche di integrazione e programmazione integrata (si pensi ai progetti-obiettivo anziani, materno-infantile, handicap), con tutti gli strumenti operativi predisposti per il raggiungimento di obiettivi di salute e benessere per queste fasce di popolazione; per quanto riguarda il comparto delle politiche socioassistenziali si è invece dovuta attendere, come noto, la legge 328/2000 che quasi vent'anni dopo ha indicato integrazione, programmazione congiunta, lavoro di rete interistituzionale e *governance* come i principi costitutivi del *sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Infine, è ormai da tutti riconosciuto il fondamentale impulso dato dalla legge 285, di pochi anni precedente, allo sviluppo di pratiche di integrazione di metodi di lavoro integrato interistituzionale e a progetti in rete anche in ambiti fino ad allora meno coinvolti da tali pratiche, quali appunto le politiche per l'infanzia, l'adolescenza, la famiglia.

L'integrazione pertanto è il primo concetto sul quale ci si vuole brevemente soffermare, proprio perché connota e fonda il concetto di "progetto di sistema" nell'accezione proposta. In questo lungo tempo, per prove ed errori si è progressivamente acquisita una consapevolezza degli attori delle politiche sociali (decisori, funzionari, tecnici, operatori) che concordano sul fatto che un'azione integrata sia maggiormente in grado di cogliere l'obiettivo di un intervento, di una progettazione, di una programmazione; in altre parole ha più possibilità di migliorare il benessere delle persone, della collettività. E inoltre, un'azione integrata economizza e rende più efficiente un intervento, un progetto.

Un'azione integrata è, al contempo, difficile da realizzare perché numerosi sono gli ostacoli che si frappongono alla sua efficacia piena: per definizione si devono integrare più istituzioni, più attori, diversi professionisti per i quali integrarsi è "fare qualche cosa in più" rispetto a quella che è la propria missione originaria.

Integrarsi è, *in primis*, quindi, un'azione che deve essere sostenuta da una scelta politica e da un mandato all'integrazione stessa, gerarchicamente sovraordinato rispetto poi alla realizzazione di un intervento o di un progetto integrato. Accordarsi a livello politico, integrarsi, implica stabilire l'allocazione delle risorse che devono essere congiuntamente dedicate all'obiettivo comune: con il progressivo intensificarsi della crisi del sistema di welfare questo aspetto è divenuto sempre più importante.

Questi complicati aspetti che intervengono quando si parla di integrazione si ritrovano anche nella difficoltà a definire in modo univoco l'integrazione⁵: si devono integrare le responsabilità oppure le risorse? Nel primo caso si integrano diversi "centri di responsabilità" che condividono obiettivi, risorse e responsabilità per conseguire dei risultati; nel secondo si condividono abilità, competenze, saperi che generano maggiore possibilità di

⁵ Si fa qui ampio riferimento alla voce "Integrazione" di Vecchiato, T., in Dal Pra Ponticelli, M. (a cura di), *Dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Faber, 2005, p. 289-307.

fronteggiare problemi complessi e non affrontabili facendo leva su singole risorse. Questi due approcci non si escludono, ma quando si parla di integrazione possono essere più o meno enfatizzati.

La complessità e le diverse sfaccettature sottese all'integrazione sono ben rese dalla definizione (fatta propria dai vari Piani sanitari) che distingue fra integrazione istituzionale (che si riferisce all'incontro tra responsabilità di natura istituzionale), gestionale (che si riferisce al governo manageriale di risorse da integrare in progetti comuni di intervento), professionale (che si riferisce alla composizione di saperi e abilità per garantire risposte efficaci, che i singoli apporti professionali non conseguirebbero) e, infine, integrazione di risorse della comunità locale che si incontrano e collaborano con i decisori istituzionali e professionali.

La pratica dell'integrazione si lega molto strettamente a quella della programmazione, che presiede alla realizzazione degli interventi: ci si integra per realizzare concretamente un intervento e/o un servizio (a livello di singolo caso, a livello di progetto), ma ci si integra anche per programmare interventi e servizi in un unicum organico. La programmazione, con l'evoluzione del sistema di welfare, ha assunto significati diversi nel tempo: «la diversificazione degli attori sociali si è accompagnata a una scomposizione del processo di produzione dei servizi e alla moltiplicazione dei centri decisionali coinvolti nella realizzazione degli interventi. Parlare di programmazione in questo sistema implica allora parlare delle strategie attraverso le quali si indirizza il comportamento dei diversi attori, orientando il loro agire al fine ultimo che deve caratterizzare i sistemi di welfare, cioè la produzione del bene pubblico, il miglioramento della qualità della vita delle persone, la redistribuzione delle risorse»⁶. Gli attori sono diversi, la regia è unica, ed è esercitata dall'attore pubblico.

È in ambito sociosanitario che la programmazione integrata ha fatto i suoi primi passi nell'iniziale stagione del sistema di welfare italiano (con i già citati progetti-obiettivo emanati dai primi anni '80). Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 – un documento programmatico di livello nazionale – ha rappresentato di fatto un momento di sintesi culturale di un dibattito trentennale in tema di integrazione, definendo altresì gli strumenti giuridici (convenzioni e accordi di programma) per una compiuta integrazione istituzionale fra aziende sanitarie, amministrazioni comunali, ecc. È in tema di integrazione gestionale che il Piano individua, inoltre, una serie di condizioni necessarie che poi, *mutatis mutandis* si sono trasferite anche in settori diversi da quello sanitario:

La costruzione di unità valutative integrate, la gestione unitaria della documentazione, la valutazione dell'impatto economico delle decisioni, la definizione di responsabilità nel lavoro integrato, la continuità terapeutica fra ospedale e distretto e collaborazione fra strutture, i percorsi assistenziali appropriati per tipologie di intervento, l'utilizzo di indici di complessità per le prestazioni integrate⁷.

In buona sostanza, in questo documento istituzionale e normativo si è fornita una mappa di aspetti da considerare quali fattori determinanti integrazione.

Sull'importanza della legge 285 nel promuovere “pratica di integrazione” molto è stato scritto: le azioni di monitoraggio circa l'implementazione della legge hanno mostrato quanto il finanziamento costante e la finalizzazione delle progettazioni in documenti di piano integrati (che riguardassero più Comuni, più distretti) e la pratica di strumenti normativi e istituzionali (piani di intervento, accordi di programma), abbiano creato e consolidato saperi da parte degli attori pubblici e privati, contribuendo così a diffondere e praticare

⁶ Voce “Programmazione” di Bertin, G., in *Dizionario di servizio sociale*, p. 505.

⁷ Voce “Integrazione”, in *Dizionario di servizio sociale*, p. 291.

“integrazione di programmazioni”. L’esperienza della 285 ha anche evidenziato la portata dell’integrazione delle risorse della comunità ampiamente intesa.

La continuità del finanziamento, di durata inizialmente triennale (cioè per le prime triennalità), pertanto di ampio respiro, ha consentito anche di consolidare la capacità di programmare in modo integrato. Data la difficoltà a integrare saperi e responsabilità e metodologie, il finanziamento concesso attraverso un piano di intervento che coinvolgesse più enti ha indubbiamente incentivato l’integrazione. Negli anni di applicazione della 285 i territori hanno “imparato” a progettare, anche perché si sono potuti formare dirigenti, funzionari e operatori alla cultura della progettazione integrata in aree – come quella socioeducativa – in cui certamente l’integrazione era meno praticata (ad esempio, rispetto alle aree sociosanitarie).

Insomma, è indubbio il ruolo della 285 come apripista riguardo al tema della pianificazione/programmazione sociale che diventerà fondamentale a partire dal 2000, dopo l’emanazione della legge 328; i piani territoriali previsti dalla 285 sono stati pertanto un banco di prova, utile a preparare Regioni ed enti locali all’entrata in vigore di strumenti – quali i Piani di zona – che di lì a pochi anni si sarebbero diffusi in tutto il territorio nazionale⁸.

Oggi la programmazione che nasce dalla 285 non ha più alcune delle caratteristiche di ampio respiro cui si è accennato: il finanziamento è annuale e, conseguentemente anche a questo fatto, la progettazione avviene – in linea di massima – senza la ratifica dell’accordo di programma; infine, riguarda solo alcune Città riservatarie e non più una pluralità di enti locali appartenenti a un distretto o a una provincia. Sarà interessante allora andare a individuare nelle esperienze significative trattate come viene vissuta e interpretata oggi nei progetti considerati l’integrazione delle programmazioni (quella specifica della 285, quella più generale dei Piani di zona).

I Piani di zona rappresentano una delle prime esperienze di programmazione integrata. La legge 328, recependo alcune esperienze promosse, fra gli altri, anche dal Piano regionale del Veneto 1994-1996 che avevano sperimentato i Piani di zona quali strumenti di integrazione sociosanitaria, ne ha esteso il campo di applicazione dall’area sociosanitaria ad altri campi della politica sociale. I Piani di zona (in gran parte del Paese) sono elaborati da più soggetti e consistono in programmi con obiettivi generali strategici, servizi e interventi necessari per realizzarli, il tutto in scala locale: l’unità territoriale di riferimento, infatti, è il distretto o zona sociale e quindi, generalmente, comprende più enti locali, più istituzioni pubbliche (sanitarie, educative, culturali, ecc.). I Piani di zona, piani regolatori del benessere di una comunità, rappresentano lo strumento che ratifica processi di condivisione allargata a livello di comunità locale degli obiettivi e delle strategie volte al benessere di quella comunità. La loro portata innovativa sta anche nel fatto che attivano processi partecipativi volti alla definizione di obiettivi e strategie in cui il pubblico è regista, ma in cui anche la comunità locale organizzata (in particolare cooperative sociali, associazione di promozione sociale e di volontariato, fondazioni) ha possibilità di partecipare, sottoscrivendo accordi, entrando a pieno titolo nella co-definizione anche degli obiettivi strategici e non più e non solo nella realizzazione degli interventi. Insomma, attraverso i Piani di zona, nello spirito della 328/2000 il legislatore ha inteso “dare gambe” a quel sistema di welfare municipale e comunitario di cui il dettato normativo, pur depotenziato dalla modifica del titolo V, rappresenta il manifesto politico. Questa espressione implica contestualmente la centralità del Comune, cui fanno capo le competenze in materia e la centralità della comunità, intesa

⁸ Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, *Il calamaio e l’arcobaleno. Orientamenti per progettare e costruire il piano territoriale della legge 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2000, p. 30.

come rete di soggetti diversi, pubblici e privati, di risorse formali e informali, di relazioni di reciprocità e fiducia, di nuove energie, nuove responsabilità⁹.

Cosa si deve integrare, cosa deve essere ottimizzato per dare pieno compimento a un progetto di sistema? La rete di soggetti, di istituzioni, di servizi, presente a livello locale. Come si realizza l'integrazione nella pratica della realizzazione dell'intervento, del servizio, del progetto? Attraverso il cosiddetto lavoro di rete. Rete e lavoro di rete, concetti ormai entrati nella pratica e nel lessico quotidiano degli attori sociali, rappresentano i capisaldi pratico-operativi attraverso cui si realizza integrazione.

Il concetto di rete è oggetto da sempre di studi approfonditi. «Viene utilizzato per definire sistemi in connessione, reti di comunicazione, strategie messe in atto dagli individui, forma delle relazioni sociali»¹⁰. Nel tempo ha rivelato anche un valore pratico operativo: come noto si sono definite le reti e si sono studiate proprio per comprendere alcuni fenomeni in molti campi. Nel campo delle scienze sociali lo studio delle reti è divenuto sempre più importante per comprendere come i soggetti cercano di farsi carico e rispondere ai propri bisogni in un dato momento della vita facendo ricorso appunto alle proprie relazioni. Reti che possono essere primarie, secondarie (formali e informali), di terzo settore, economiche e di mercato, per citare solo una delle possibili classificazioni. Ed è anche per questa ragione che lo studio delle reti ha avuto un'importante ricaduta sul lavoro sociale:

Il lavoro o intervento di rete è una forma di azione professionale fondata sul valore operativo del concetto di rete, pone le reti sociali al centro dell'azione, ottimizza le priorità delle reti sociali e le loro funzioni specifiche, ipotizza un cambiamento della realtà sociale in quanto rete di relazioni rilevanti non solo per quanto riguarda i bisogni espressi dalle persone, ma anche per il modo di farsene carico, affrontarli e risolverli [...]. L'operatore di rete, allora, è colui che per professione e in forza di un mandato, si pone come guida relazionale all'interno di un assetto di rete, accompagnando i singoli e le reti come totalità nella promozione e nello sviluppo di relazioni orientate al bene comune. Egli occupa una posizione all'interno di reti secondarie da cui riceva un mandato, si porta all'interno delle reti primarie e, con il suo lavoro di esplorazione e di mobilitazione, assume una posizione intermedia tra reti primarie e secondarie sostenendo lo sviluppo delle reti verso la condivisione e verso l'autonomia¹¹.

Ci si è soffermati sui vari aspetti richiamati dal concetto di integrazione, programmazione, rete, in quanto le esperienze significative indicate dalle Città riservatarie e qui trattate si connotano per essere progettualità integrate, inserite in una programmazione strutturata e di ampio respiro che coinvolge una pluralità di enti e istituzioni, pubbliche e private.

2.2.2 L'analisi delle esperienze significative

Prima di iniziare la disamina dei progetti si presentano di seguito gli abstract delle esperienze significative segnalate, come riportate in Banca dati 285, onde poterne avere uno sguardo sintetico d'insieme.

⁹ Cfr. Franzoni, F., Anconelli, M., *La rete dei servizi alla persona*, Roma, Carocci, 2003.

¹⁰ Voce "Intervento di rete" di Sannicola, L., in *Dizionario di servizio sociale*, p. 303.

¹¹ Voce "Intervento di rete", in *Dizionario di servizio sociale*, p. 306-307.

Osservatorio/Diritti a Genova

In continuità con il progetto attivo dal 2001, si sostiene l'attività di ricerca e documentazione portata avanti dall'Osservatorio infanzia e adolescenza. Tale Osservatorio ha il compito di monitorare i progetti del Piano di intervento territoriale L. 285/1997, elaborare dati e fornire indicazioni per la pianificazione delle politiche sociali rivolte ai minori nonché documentare costantemente la condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie nella città di Genova, in relazione allo stato di attuazione dei diritti dei minori.

Laboratori educativi territoriali a Genova

In continuità con il progetto attivo dal 1999, si pongono in atto interventi e attività rivolti ai bambini, agli adolescenti e alle loro famiglie, in accordo con gli enti pubblici e privati presenti sul territorio, al fine di realizzare politiche sociali finalizzate allo sviluppo del territorio in relazione ai bisogni dei bambini e degli adolescenti.

Verso l'autonomia a Milano

Si realizzano percorsi di accompagnamento all'interno di varie tipologie abitative (pensionato, comunità, appartamento) differenziati in base all'utenza: ragazze neomaggiorenni, minori italiani e stranieri non accompagnati, donne sole con bambini a carico. Le azioni sono volte all'apprendimento della gestione delle proprie risorse economiche e lavorative, alla gestione delle risorse di rete, alla conoscenza e integrazione con il territorio, alla ricerca di una stabilità lavorativa per una progressiva responsabilizzazione del singolo.

Andiamo a scuola con gli amici. Percorsi sicuri a piedi e in bicicletta a Milano

Si promuove la conoscenza del territorio cittadino da parte dei bambini e dei ragazzi favorendo la partecipazione attiva degli stessi al miglioramento dell'ambiente urbano al fine di creare dei percorsi più sicuri per i giovani cittadini.

Affidabile a Milano

Si garantisce ai bambini fino a 3 anni l'accoglienza in famiglia affidataria per pronta accoglienza per un periodo di tempo al di sotto dei 12 mesi. A tal fine si rende necessario sensibilizzare, formare e sostenere famiglie italiane e straniere di diverse etnie affinché si rendano disponibili ad accogliere in affido a tempo pieno o parziale minori stranieri.

Centro di ascolto per le famiglie San Nicola a Bari

In continuità con il progetto attivo dal 1999 si affrontano le forme di disagio manifestate dalle famiglie e dai minori che risiedono nel quartiere caratterizzato da degrado sociale e criminalità. Il centro offre attività di consulenza legale, ascolto pedagogico, consulenza agli immigrati, sostegno alla genitorialità.

Centro antiviolenza Crisalide a Brindisi

In continuità con il progetto attivo dal 1999 si affrontano le problematiche relative all'abuso e al maltrattamento dei minori. Il servizio si struttura in: interventi accoglienza e di presa in carico dei minori, valutazione diagnostica e trattamento dei casi; lavoro di rete; attività di informazione, di indagine e pubblicizzazione dei risultati per sensibilizzare la comunità locale. Il progetto è cofinanziato.

Centro bambini-genitori a Taranto

Si sostengono le famiglie che vivono in una situazione di forte tensione sociale nella cura e nell'educazione dei propri figli tramite l'organizzazione di attività volte alla socializzazione dei bambini e al potenziamento delle loro capacità. Si prevede anche l'organizzazione di momenti di incontro, condivisione e riflessione con i genitori su temi e problematiche relative ai bambini. Il servizio prevede anche la cura e la sorveglianza continuativa dei bambini durante la permanenza al Centro.

Adozione sociale a Napoli

Si intende formare gli operatori dei servizi operanti nell'ambito del sostegno alla genitorialità tramite corsi di formazione teorico-pratici suddivisi in tre moduli: formazione teorico-clinica sulle tematiche dello sviluppo infantile e della relazione primaria; formazione-supervisione di 10 équipe territoriali integrata mediante incontri a cadenza quindicinale; formazione-supervisione di 10 laureati in psicologia mediante incontri a cadenza settimanale.

2.2.2.1 I progetti di sistema: oggetti diversi, oggetti complessi

Come noto le aree tematiche rispetto alle quali le Città riservatarie hanno segnalato le esperienze significative sono quattro e il totale di tali esperienze segnalate, riferite all'anno 2009 ammonta a 61. Di queste solamente 10 sono state indicate nell'area qui trattata, cioè i progetti di sistema. I restanti progetti si distribuiscono in modo abbastanza omogeneo nelle altre aree: bambini con bisogni speciali, integrazione di bambini e famiglie stranieri, interventi per l'adolescenza, con una lieve prevalenza delle ultime due.

Le Città riservatarie hanno incontrato difficoltà a individuare progetti definibili di sistema e in cui le caratteristiche di sistema siano preponderanti rispetto ad altri elementi, quali ad esempio il target: bambini speciali, intercultura, adolescenti ecc. Insomma la qualificazione esclusiva di "sistema" parrebbe meno immediata da rintracciare nella realtà.

Questo fatto è comprensibile: da un lato, caratteristiche come l'integrazione fra più attori, l'attivazione di una rete complessa e articolata, l'inserimento del progetto in una programmazione di ampio respiro dovrebbero appartenere – anche se con pesi e accenti diversi – a buona parte delle progettazioni in campo. È abbastanza raro infatti, proprio per la peculiarità della prassi progettuale promossa dalla 285 che un progetto non contempli interventi di rete, non preveda l'inserimento in una programmazione di maggiore respiro. Dall'altro, è altrettanto vero che trovare un progetto che esprima *massivamente* – tanto da essere ritenuto significativo – tutti questi aspetti *insieme* è difficile, proprio per le difficoltà che si incontrano a realizzare una progettazione realmente integrata. Il numero relativamente esiguo di esperienze potrebbe anche essere un buon indicatore del realismo con cui le Città riservatarie hanno analizzato le progettazioni, preferendo essere prudenti e indicando pertanto quelle esperienze – magari anche poche – ma che realmente meritassero pienamente la caratteristica di sistematicità.

Discende da queste prime osservazioni che, in quanto segnalati come progetti *di sistema* e non in quanto relativi a specifiche tematiche, target, argomenti, essi riguardano "oggetti" diversi anche se tutti contemplati dalla progettazione 285 sin dal suo sorgere: dai centri polifunzionali, ai centri per le famiglie, dai corsi di formazione, ai progetti di sviluppo di comunità, dagli interventi specifici sui casi, ecc. E inoltre sono riconducibili alle due macro aree di intervento, cioè alla promozione dell'agio e al contrasto del disagio di bambine/i, adolescenti, famiglie, in un mix diversamente composto, ma in cui le due dimensioni sono entrambe presenti.

Prima di iniziare ad analizzare le progettualità è bene chiarire alcune scelte di metodo.

Per tutte le aree considerate, la disamina dei progetti significativi si basa prevalentemente sull'analisi di quanto contenuto nella Banca dati 285 (alimentata dai referenti delle Città riservatarie, a partire dal 2006, sulla base di un format la cui costruzione è frutto di un lavoro comune fra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Centro nazionale e le stesse Città riservatarie), corredata della documentazione cartacea, se disponibile, sempre in Banca dati. Per ogni area poi si prevede una parte di approfondimento su alcuni dei progetti indicati come particolarmente significativi mediante l'effettuazione di un colloquio in

profondità con i referenti dei progetti 285 delle Città riservatarie o, laddove queste figure non coincidano, con i referenti dei singoli progetti indicati

Le città che hanno segnalato progetti di sistema indicati come “esperienze significative” sono 6: Bari (con 1 progetto), Brindisi (con 2 progetti), Taranto (con 1 progetto), Napoli (con 1 progetto), Genova (con 2 progetti), Milano (con 3 progetti) e il totale dei progetti segnalati, come sopra ricordato, è 10.

Si è scelto di approfondire la quasi totalità dei progetti segnalati (9)¹² per l'esiguità stessa dei casi e in relazione alla complessità intrinseca al progetto di sistema: le informazioni pur importanti contenute nella Banca dati, per loro necessaria sintesi, riescono a dare un'idea parziale soprattutto dei processi sottesi alla progettazione, processi di collaborazione, integrazione, di attivazione e manutenzione della rete: tutte dimensioni che costituiscono l'oggetto principale della presente analisi. Sono state pertanto svolte interviste in profondità (via telefono¹³) con i referenti delle Città riservatarie. Esse hanno riguardato alcuni aspetti¹⁴. Si è innanzitutto cercato di cogliere l'*idea di sistema* a cui fa riferimento l'intervistato e l'*idea di sistema* utilizzata nel progetto segnalato. Si è poi affrontato il tema dell'*integrazione e della rete*: si è scelto di analizzare le modalità e i processi integrati relativi al coordinamento del progetto, gli strumenti che il progetto si è dato per l'integrazione (accordi formali e informali, strutture organizzative), in altre parole, si è cercato di cogliere come funziona la rete sia in fase generativa che di implementazione nel tempo del progetto. Infine si è indagato sul rapporto *progetto e programmazione*: si è voluto comprendere in quale modo si armonizzano i vari documenti programmati di cui i progetti indicati fanno parte.

Prima di dare conto di quanto emerso dalle interviste, in particolare sul primo punto, si presentano i singoli progetti esaminandoli alla luce di alcune variabili.

2.2.2.2 Uno sguardo generale ai progetti

È bene iniziare la disamina considerando alcune variabili che forniscono un primo quadro analitico dei progetti di sistema indicati:

- l'area geografica (Nord, Sud, Centro);
- l'oggetto (azioni formative, laboratori educativi, centri servizio mono o plurifunzionali; servizi/interventi di carattere educativo e/o sociale);
- la tipologia del progetto (servizio/intervento/progetto pilota) e la sua durata (il numero di anni da cui è attivo);
- macro-finalità prevalente (così come poteva essere desunto dalla descrizione in Banca dati o laddove esplicitamente segnalato), si è considerato se il progetto si rivolge alla promozione dell'agio o al contrasto del disagio; questa dimensione è analizzata

¹² Il progetto della città di Brindisi – Centro per le famiglie – non è stato approfondito in quanto è stato oggetto di studio come esperienza significativa nell'area minori in povertà nell'ambito dell'analisi pubblicata lo scorso anno nel quaderno 49 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

¹³ In particolare, si sono svolti i seguenti colloqui telefonici con i referenti di Genova, Milano, Bari, Taranto. Il referente di Napoli ha risposto per iscritto alle domande. Con il referente di Brindisi non è stato possibile effettuare il colloquio in tempi utili.

¹⁴ Le domande sottoposte ai referenti sono le seguenti: 1. Quando un progetto è di sistema e quando non lo è. Cosa qualifica un progetto di sistema; 2. Fare sistema, integrarsi, è difficile e costoso. Qual è il valore aggiunto di un progetto di sistema; 3. Se l'essere progetto di sistema lo rende più efficace, come si misura l'efficacia; 4. Quali ingredienti fondamentali occorrono perché un progetto possa dirsi di sistema; 5. Negli specifici progetti da lei segnalati in quali elementi si focalizza la caratteristica di sistema del progetto.

insieme alla tipologia prevalente dell'ambito di intervento del progetto, così come declinata in Banca dati;

- l'entità del progetto (in termini di risorse finanziarie e umane coinvolte).

La tabella che segue riporta sinteticamente i suddetti elementi per ciascun progetto esaminato. Le informazioni sono tratte prevalentemente dalla Banca dati.

Tabella 1 - I progetti oggetto di approfondimento rispetto ad alcune variabili strutturali generali - Dati al 2009

	Titolo esperienza	Area geo.	Oggetto	Tipologia*	Anno attivazione	Macro-finalità prevalente	Entità progetto
1	Osservatorio/Diritti (GE)	Nord	Centro studi e documentazione	Servizio	2001	Non pertinente	61.300 € —
2	Laboratori educativi territoriali (GE)	Nord	Laboratori educativi per bambini/famiglie	Servizio	1999	Promozione dell'agio	402.000 € 350 risorse umane retribuite
3	Verso l'autonomia (MI)	Nord	Progetti individuali per l'autonomia abitativa e gestione risorse individuali	Servizio	Proseguimento 1° piano infanzia	Contrasto del disagio	261.815,19 € —
4	Andiamo a scuola con gli amici (MI)	Nord	Attività di formazione insegnanti; laboratori per bambini; uscite didattiche	Servizio	2007	Promozione dell'agio	77.832,66 € 54 risorse umane retribuite
5	Affidabile (MI)	Nord	Percorsi di accoglienza in famiglia affidatarie per bimbi fino a 3 anni	Servizio	2007	Contrasto del disagio	72.648 € 18 risorse umane retribuite
6	Centro di ascolto San Nicola (BA)	Sud	Centro di ascolto per famiglie e centro polifunzionale	Servizio	1999	Contrasto del disagio	€. 201.128,41 27 risorse umane retribuite
7	Centro antiviolenza Crisalide (BR)	Sud	Centro polifunzionale per le vittime di abuso	Servizio	1999	Contrasto del disagio	363.348 € 10 risorse umane retribuite
8	Centro bambini/genitori (TA)	Sud	Centro socioeducativo	Servizio	2008	Contrasto del disagio	75.166 € 6 risorse umane retribuite
9	Adozione sociale (NA)	Sud	Attività di formazione e supervisione	Prg in continuità**	2009	Contrasto del disagio	8.000 € 2 risorse umane retribuite

* Servizio: si intende per servizio un'unità di offerta stabile nel tempo, con sviluppo dell'attività nell'arco dell'anno, fondato su un progetto che preveda una propria organizzazione in termini di prestazioni, personale, destinatari, relazioni con altri servizi.

** Progetto in continuità con altro progetto.

A. Dove

Rispetto alla *collocazione territoriale* dei progetti si evidenzia una prevalenza di città del Sud (Bari, Brindisi, Taranto, Napoli) rispetto al Nord (Genova e Milano). Non sono presenti città del Centro Italia. Più in generale, sono rappresentate meno della metà delle Città riservatarie. Probabilmente, questa scarsa rappresentatività territoriale è da ascriversi alla minore disponibilità – in generale – di progetti di sistema indicati come significativi cui si accennava sopra.

In netta prevalenza, rispetto alla *tipologia* di progetto, le esperienze indicate si configurano come servizi e quindi come unità di offerta stabile nel tempo, con sviluppo di attività nell'arco dell'anno, fondati su un progetto che prevede una propria organizzazione (prestazioni, personale, destinatari, ecc.).

B. Cosa

A che cosa danno vita i progetti di sistema esaminati? Si tratta perlopiù di servizi con caratteristica di stabilità nel tempo, come si diceva, ma con configurazioni abbastanza differenziate: si va dal centro polifunzionale di ascolto all'interno del quale famiglie e bambini trovano una pluralità di servizi-attività collocato in una municipalità/quartiere, al laboratorio educativo-formativo diffuso capillarmente in tutta la città, o a un complesso di iniziative volte alla costruzione di percorsi sicuri casa-scuola per bambini e bambine, dall'attivazione di interventi individuali che mirano a risolvere o ad attenuare situazioni di disagio più o meno clamato, all'iniziativa formativa specifica rivolta a operatori sociali per un supporto alla loro attività professionale o a insegnanti che lavorano con ragazzi e adolescenti, o a famiglie coinvolte in percorsi di affido; è presente anche un centro studi che si discosta come oggetto da quelli sin qui considerati.

Va detto che esaminando le *specifiche attività* di questi progetti emerge una notevole articolazione e complessità. All'interno di un centro-servizio per famiglie, bambini e adolescenti, infatti, possono essere realizzati una pluralità di interventi/servizi: dalla consulenza, alla possibilità di attivare una presa in carico socioassistenziale o sanitaria, alla possibilità di attivare una rete di sostegno e auto-mutuo aiuto per la ricerca di un'occupazione (per i genitori), oppure una serie di azioni per diminuire la dispersione scolastica. Dal semplice ascolto all'attivazione di percorsi di mediazione familiare.

Sono estremamente variegate anche le attività ludico-ricreative per il tempo libero: dalla formazione per gli insegnanti, all'attivazione di visite didattiche guidate, da laboratori di meccanica, ad attività sportive e di gioco le più svariate. L'attivazione dei progetti ha talvolta comportato anche delle azioni strutturali di un certo impatto per tutta la comunità locale: a Milano, ad esempio, la costruzione di percorsi di autonomia per i bambini frequentanti la scuola primaria ha prodotto la messa in sicurezza degli incroci stradali, la revisione della segnaletica, ecc. che hanno coinvolto in modo significativo vari comparti della pubblica amministrazione (lavori pubblici, mobilità trasporti e polizia municipale).

C. Per chi e dove

È bene soffermarsi brevemente sui destinatari indicati nelle progettualità. In relazione a quanto detto sin qui, non stupisce che i destinatari dei progetti siano diversificati e in relazione al tipo di servizio intervento che il progetto propone. In linea di massima si può dire che su 9 progetti, 4 indicano una tipologia di destinatari diretti “unica”: i bambini e ragazzi dai 6 ai 17 anni per il progetto *Let* di Genova, i bambini 0-2 anni per il *Centro bambini e genitori* di Taranto. “Quasi” e neomaggiorenni e giovani mamme sole per il progetto *Verso l'autonomia* di Milano e operatori per il progetto *Adozione sociale* di Napoli.

Ma, come è emerso anche dai colloqui, i progetti, e in particolare quello ligure e quello pugliese, pur con accenti molto diversi, agiscono in maniera significativa su una pluralità di destinatari indiretti: oltre alle famiglie e ai loro figli, la comunità nella quale il progetto agisce.

Gli altri progetti indicano una pluralità di destinatari (emblematico in tal senso il progetto milanese *Andiamo a scuola con gli amici*): da bambini e adolescenti di varie fasce d'età, a operatori/insegnanti, e soprattutto famiglie e più in generale, persone/cittadini coinvolti in attività formativo/informativo promozionali.

La variabile “destinatari” va analizzata insieme a quella della *dimensione territoriale* entro la quale opera il progetto: solo in due progetti – Bari e Taranto – esso agisce esclusivamente in un quartiere della città, nella grande maggioranza dei casi l’ambito di azione è comunale.

Questo aspetto può essere interessante: come si vedrà oltre, infatti, un progetto complesso per articolazione delle attività e gestione delle risorse implicate, che agisce su tutto il territorio municipale richiede un importante lavoro di coordinamento della rete dei soggetti decentrati coinvolti, nonché monitoraggio delle attività e degli esiti del lavoro. Coordinamento reso ancora più articolato dalla dimensione di queste municipalità: si tratta infatti di grandi città, con un importante numero di municipalità/quartieri/circoscrizioni: 10 a Napoli, 9 a Genova, 9 a Milano.

D. Fra continuità e innovazione

L’anno di attivazione del progetto è una variabile importante, in quanto dà il senso della continuità dell’azione progettuale, della sua significatività nel quadro più ampio di interventi e servizi per l’infanzia e l’adolescenza: si vede che 3 progetti sono attivi da 11 anni e uno da 9 anni. Questi 4 progetti sono anche indicati come “attività in continuità”, cioè non hanno subito particolari variazioni nel corso del tempo. Il progetto *Verso l’autonomia* di Milano presenta una particolarità: era infatti già presente nella prima programmazione triennale relativa alla legge 285 (1997-2000) e, essendosi presentata la possibilità di utilizzare fondi residui della prima programmazione, è stato “reditato” nell’ambito del terzo Piano infanzia del capoluogo milanese: è stato ritenuto ancora attuale, con opportuni adeguamenti e migliorie, rispetto alla significatività della tematica trattata. Infatti in quell’arco di tempo era considerevolmente aumentata l’esigenza di intervenire a sostegno di minori stranieri non accompagnati, prossimi alla maggiore età, per i quali si rendeva necessario e opportuno fornire percorsi di integrazione e di autonomizzazione.

I restanti 4 progetti indicano invece una durata uguale o inferiore a due anni e sono considerati come “attività coordinata”, con ciò significando che il progetto si è sviluppato in una collaborazione fra più soggetti, uniti da un fine comune, ma con una durata limitata nel tempo. Ulteriore specificazione va fatta per il progetto *Adozione sociale* di Napoli che pur essendo realizzato nel 2009, deriva dal più ampio Programma di sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo del 2006, a sua volta parte del più generale Programma unitario e integrato per la famiglia e per i nuclei di convivenza.

E. L’entità

Nella consapevolezza della parzialità degli elementi in possesso da Banca dati per analizzare in modo più rigoroso la dimensione *dell’entità del progetto*, si è tuttavia voluto evidenziare l’ammontare del finanziamento complessivo del progetto e delle risorse umane retribuite, quali indicatori della “dimensione” del progetto. Si desume infatti che l’entità di finanziamento – parametrata alla durata media dei progetti – e le risorse umane retribuite

diano una prima idea anche dell'apparato organizzativo del progetto stesso. Finanziamenti e risorse umane di dimensioni ragguardevoli presuppongono e richiedono, con buona probabilità, un'organizzazione e una rete di attori (realizzatori del progetto e in taluni casi anche finanziatori) altrettanto ragguardevoli: e questi aspetti potrebbero essere associati alla caratteristica di sistematicità dei progetti qui oggetto di analisi.

Anche questa variabile non mostra picchi o polarizzazioni: come si vede dalla tabella, su 9 progetti in linea di massima, 4 prevedono un finanziamento di oltre 200.000,00 euro, 4 fra i 60-75.000,00 euro: solamente 1 – il progetto di Napoli – si attesta su un finanziamento di modeste dimensioni. Per quanto riguarda le risorse umane retribuite, come si vede, non si rintracciano tendenze evidenti. Si va da poche unità, fino addirittura alle 350 unità impiegate nei laboratori educativi del capoluogo ligure.

F. Perché

Con la variabile *macro-finalità prevalente*, si è inteso evidenziare la “vocazione” funzionale dei progetti, così come emerge dall’analisi delle dimensioni proposte in Banca dati (in particolare l’argomento e la tipologia di attività prevalente, le problematiche e il contesto) corredate anche di alcuni elementi emersi dall’intervista in profondità con i referenti.

L’analisi di queste sole dimensioni, ovviamente, non può legittimare interpretazioni univoche. Tuttavia, senza nessuna pretesa di esaustività, si sono classificati i progetti come prevalentemente vocati o al contrasto del disagio o alla promozione dell’agio. Si tratta di una prevalenza di una o l’altra delle dimensioni perché, come già accennato, una delle caratteristiche di una progettazione riconosciuta come di sistema è proprio quella di contemplare entrambe queste finalità, aspetto riconosciuto anche dai soggetti intervistati. La prevalenza delle vocazioni, tuttavia, va al “contrastò del disagio”: 5 su 9 progetti, infatti, si caratterizzano per interventi che si rivolgono prevalentemente a famiglie e bambini o adolescenti in carico ai servizi sociali per svariate problematiche di disagio, più o meno conclamato e grave. Se si considerano per questi progetti *le tipologie prevalenti dell’ambito di intervento del progetto* (campo della Banca dati 285), più frequentemente compare come tipologia preponderante il sostegno alla genitorialità (una genitorialità difficile, come emerge dalle interviste), accompagnata di volta in volta al “sostegno all’integrazione di bambini e adolescenti”, al “contrastò all’abuso”, alla “promozione dell’affido familiare”. Fa in parte eccezione il progetto *Affidabile* di Milano in quanto agisce in modo indiretto su un target disagiato, bambini fino a 3 anni per cui si rende necessaria la pronta accoglienza in famiglia, ma si rivolge a potenziali famiglie affidatarie, italiane e straniere, per formarle e sensibilizzarle all’accoglienza. In questo senso, anche il progetto *Adozione sociale* di Napoli ha come destinatari diretti operatori dei servizi sociosanitari.

Più nello specifico, analizzando i campi della Banca dati relativi al *contesto* e alle *problematiche* cui il progetto dà risposta, viene esplicitata la situazione di malessere in cui versano generalmente i territori interessati, originato da problematiche di tipo socioeconomico, dalla presenza di forme di criminalità organizzata connesse alla generale sfiducia nelle istituzioni, dovuto anche a scelte di politica urbanistica che hanno progressivamente sradicato le famiglie da un quartiere all’altro della città – come segnalato in specifico per il progetto di Bari. C’è poi chi evidenzia la presenza consistente di fenomeni di micro-criminalità minorile, come a Brindisi, oppure la difficoltà in un contesto deprivato anche culturalmente, di esercitare funzioni genitoriali, come a Taranto. Anche il progetto *Affidabile* di Milano, nel costruire e formare una rete di famiglie per la pronta accoglienza di bambini sotto i 3 anni allontanati in situazioni di emergenza dalla famiglie di origine, agisce a contrasto delle situazioni di disagio conclamato. Gli altri progetti, che si rivolgono

prevalentemente a categorie più o meno disagiate (come gli adolescenti o i neomaggiorenni e le mamme sole giovani e/o immigrate del progetto *Verso l'autonomia* di Milano), pongono l'accento invece sulla necessità di integrazione di queste persone a rischio di esclusione sociale e povertà. Quindi, in estrema sintesi, le problematiche cui questi progetti cercano di dare risposta sono, appunto, di disagio grave dovuto a situazioni socioeconomiche deprivate, di illegalità, oppure di mancanza o scarsità di relazioni fattive e accoglienti sia nelle reti primarie (famiglia, vicinato) che nelle secondarie (ad esempio, nel rapporto con le istituzioni).

Di quattro progetti si può ragionevolmente affermare che hanno come mission prevalente la promozione dell'agio: si tratta del progetto milanese *Andiamo a scuola con gli amici* e *Laboratori educativa territoriale* (*Let*), attività assai complessa e articolata di Genova. A conferma di questa interpretazione si segnala che come *tipologia prevalente dell'ambito di intervento* entrambi questi progetti indicano, insieme ad altre tipologie, la «sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti e interventi per una città amica dei bambini e delle bambine» e propongono percorsi e attività volti a favorire la partecipazione di bambini e ragazzi al miglioramento dell'ambiente urbano.

La vocazione di «promozione dell'agio» è confermata dall'analisi delle *problematiche* cui i progetti vogliono dare risposta, come riportata in Banca dati: si parla infatti di necessità di ri-valorizzare il contesto di vita, urbano, cittadino, di fare conoscere le potenzialità della «comunità territoriale come luogo fisico di incontro di soggetti diversi che vi operano» — come recita Genova — o di «ricreare condizioni di vivibilità e di maggior sicurezza per quartieri o aree estese, collegate da percorsi sicuri» come indicato da Milano.

In altre parole, si vuole dare nuova linfa a un contesto accogliente e già potenzialmente ricco di opportunità di incontro fra persone, di scambio proficuo fra saperi — degli insegnanti, dei cittadini, dei bambini, dei soggetti di terzo settore — e anche dei tecnici e professionisti di vari compatti dell'amministrazione locale, aspetto questo ultimo laddove presente, evidenziato come fondamentale ai fini della riuscita delle finalità del progetto. Tutto ciò, a vantaggio del miglioramento del benessere complessivo di quella comunità.

Inoltre questi progetti hanno la caratteristica di attivare una rete interistituzionale molto articolata, coinvolgendo per la realizzazione delle attività ludico-ricreative e per il tempo libero una pluralità di compatti sia interni alla Pubblica amministrazione, sia esterni (altri enti pubblici: scuola, municipalizzate, asl, ecc.), oltre che, naturalmente, una pluralità di soggetti del terzo settore locale.

I progetti *Osservatorio diritti* di Genova e *Adozione sociale* di Napoli (rispettivamente un centro studi e un'attività formativa inserita entro un ampio e complesso progetto) per loro stessa natura sono ancor più difficilmente collocabili nell'una o nell'altra categoria. Come tipologia di attività prevalente le Città riservatarie indicano, per entrambi, la «sensibilizzazione e promozioni dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti e interventi per una città amica dei bambini e delle bambine». Il progetto di Napoli indica anche il sostegno alla genitorialità come tipologia prevalente dell'ambito di intervento del progetto. Ciò anche perché tale progetto è inserito in una più ampia programmazione sopra ricordata (il Programma di sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo, a sua volta parte del più generale Programma unitario e integrato per la famiglia e per i nuclei di convivenza), finanziato dalla Regione Campania - Assessorato alle politiche sociali ed è attuato dal Comune di Napoli in collaborazione con l'Asl Napoli 1 Centro (Dipartimento materno-infantile e Dipartimento sociosanitario) e in partenariato con istituzioni ed enti del terzo settore. Tale programma è indicato come il primo programma italiano di sostegno precoce alla famiglia dopo la nascita di un bambino.

Le *problematiche* cui questi progetti intendono dare risposta sono assai specifiche: nel caso dell'Osservatorio la necessità è quella di offrire fondate riflessioni su temi importanti

sia per quanti a vario titolo si occupano di infanzia, sia per gli addetti ai lavori, ma anche per tutti i cittadini di quel territorio, al fine di accrescere la conoscenza di determinate problematiche o aspetti che riguardano la vita della collettività (ad esempio, gli aspetti demografici, i temi dell'educazione e dell'istruzione in relazione alla ricettività dei servizi offerti per la prima infanzia, la dimensione della scolarizzazione, gli argomenti collegati alla sicurezza e alla salute, le questioni che riguardano il rapporto fra città e infanzia, ecc.).

Il progetto di Napoli, *Adozione sociale*, pone con forza l'accento sulla necessità di sostenere le famiglie numerose il cui numero in quel contesto è superiore alla media nazionale. Di conseguenza, la numerosità sempre crescente dei minori presenti, soprattutto in alcune circoscrizioni della città, richiede sempre maggiori sostegni e pertanto si rende necessario rafforzare le competenze degli operatori per potere agire tempestivamente nell'accoglienza dei nuovi nati e delle loro famiglie.

La varietà evidenziata dall'analisi delle varie dimensioni e la difficoltà a trovare polarizzazioni fra i progetti non stupisce data la chiave di lettura adottata in questa analisi: la caratteristica di "sistema", infatti, non preclude di per sé nessun tipo di oggetto (dal centro, al corso formativo, all'attività laboratoriale, ecc.) né si riferisce ad alcun tipo di target.

Proseguiamo il nostro excursus analizzando i meccanismi che presiedono al funzionamento dei progetti considerati: questa prima disamina ha mostrato una pluralità di attività, una considerevole entità, una persistenza e significatività nei singoli territori. Tutti aspetti che presuppongono modelli organizzativi articolati, una regia attenta e un monitoraggio costante.

2.2.2.3 Una misura dell'integrazione: rete di professionisti, programmazione integrata

L'analisi prosegue nella disamina di alcuni aspetti che hanno a che fare con la gestione del progetto:

- titolarità e gestione: quando la Città riservataria è sia titolare che gestore del progetto (coincidenza) oppure quando la Città riservataria è solo titolare ma non gestore (non coincidenza);
- forma di affidamento al gestore: gestione diretta, appalto di servizi, mista;
- atto programmatorio che include il progetto: piano di intervento 285, Piano di zona;
- finanziamento: se il progetto prevede una o più fonti di finanziamento o se il finanziamento è esclusivo dei fondi 285;
- professionisti coinvolti: se il progetto coinvolge professionisti di uno o più settori delle politiche (sanitarie, educative, socioassistenziali);
- estensione della rete: in termini di mera quantificazione di soggetti indicati come componenti essenziali nella realizzazione del progetto.

La tabella 2 riporta sinteticamente i suddetti elementi per ciascun progetto esaminato. Le informazioni sono tratte prevalentemente dalla Banca dati, arricchita da elementi emersi durante i colloqui individuali con i referenti 285 delle Città riservatarie.

Tabella 2 - I progetti oggetto di approfondimento rispetto ad alcune dimensioni dell'integrazione e della rete - Dati al 2009

Titolo esperienza	Titolarità/ Gestione	Forma di affidamento	Atto program-matorio	Composizione Finanziamento	Professionalisti	Estensione della rete
<i>Osservatorio/Diritti</i>	Coincidenza	Gestione diretta	Piano di intervento 285	Non esclusivo 285	—	Comparti della civica amm.ne, istituzioni pubbliche, altri centri di documentazione
<i>Laboratori educativi territoriali (Let)</i>	Non coincidenza	Affidamento con bando pubblico	Piano di intervento 285	Non esclusivo 285	Educatori	Amministrazione centrale e 9 municipalità, aziende locali municipalizzate, centri sportivi pubblici, forum del terzo settore, org.ni locali di terzo settore
<i>Verso l'autonomia</i>	Non coincidenza	Co-progettazione con soggetti terzi e loro affidamento	Primo piano infanzia	Non esclusivo 285	Educatore e Religiose	Rete di servizi locali, organizzazioni di terzo settore che attuano il progetto
<i>Andiamo a scuola con gli amici</i>	Non coincidenza	Co-progettazione con soggetti terzi e loro affidamento	Terzo piano infanzia (comunque in continuità nel IV piano)	Non esclusivo 285	Pedagogista, insegnanti, tecnici del servizio infanzia, trasporti mobilità, ambiente, lavori pubblici, polizia municipale	Rete di servizi locali (infanzia, trasporti, mobilità, ambiente, lavori pubblici), polizia municipale, organizzazioni di terzo settore, istituti comprensivi
<i>Affidabile</i>	Non coincidenza	Co-progettazione con soggetti terzi e loro affidamento	Terzo piano infanzia	Non esclusivo 285	Operatori pedagogici, pedagogisti, psicologi, assistenti sociali, amministrativi	Rete di servizi locali, organizzazioni di terzo settore che attuano il progetto Rete di famiglie affidatarie
<i>Centro di ascolto San Nicola</i>	Non coincidenza	Appalto di servizi	Piano di zona	Esclusivo 285	Operatori pedagogici psicologi, pedagogisti, mediatori familiari, assistenti sociali, amministrativi, esperti di laboratori	Comune, municipalità, prefettura, Asl, istituto comprensivo, giustizia minorile e Uepe, impresa privata, varie organizzazioni di terzo settore, parrocchia cattedrale
<i>Centro antiviolenza Crisalide</i>	Non coincidenza	Appalto di servizi	Piano di intervento 285	Non esclusivo 285	Psicologi, assistenti sociali	Comune, Asl, scuola, ente di formazione, giustizia minorile
<i>Centro bambini /genitori</i>	Non coincidenza	Appalto di servizi al Terzo settore	Piano di intervento 285	Esclusivo 285	Educatori	Rete di servizi locali organizzazioni di terzo settore che attuano il progetto, Istituti comprensivi
<i>Adozione sociale</i>	Non coincidenza	Appalto di servizi all'Università	Piano di intervento 285	Esclusivo 285	Docenti e ricercatori universitari	Rete di servizi locali, università

A. Chi gestisce

Alcune dimensioni, seppure estremamente importanti, possono essere trattate brevemente, in quanto l'analisi mostra delle tendenze omogenee nei 9 progetti considerati.

Si tratta del rapporto fra *titolarità e gestione*: come si vede (cfr. tab. 2), nella quasi totalità dei casi, la gestione non è in capo al Comune ma affidata — generalmente con la modalità dell'appalto — a soggetti terzi, generalmente del mondo del terzo settore. Solamente in un caso, poi — *Adozione sociale* a Napoli — anche il soggetto gestore è un ente pubblico, in questo caso l'Università.

Unica esperienza a essere gestita in modo diretto è l'*Osservatorio diritti* a Genova: si ritiene importante evidenziare questa specificità contro tendenza. A testimonianza anche della volontà di una pubblica amministrazione — e del conseguente sforzo nell'impiego di risorse economiche e professionali — di mantenere all'interno una funzione così importante e funzionale alla programmazione degli interventi come l'analisi delle tendenze, dei bisogni, dei fenomeni, che può comportare, se ben eseguita, l'individuazione precoce dei problemi da seguire e di cui farsi carico. L'intervista ha in particolare richiamato l'attenzione sul "significato" di un Osservatorio «al servizio della civica amministrazione», quindi di tutti gli attori, non solo di area educativa e sociale che si occupano del benessere della città. La gestione diretta implica il superamento della frammentarietà che spesso caratterizza strutture di questo tipo e offre una maggiore garanzia alla continuità, non essendo sottoposta a scadenze temporali anche brevi (di uno o pochi anni); l'esercizio di tale funzione è pertanto un segnale della volontà di investire su questi temi da parte di un'amministrazione.

B. Dove si programma

Di un certo interesse nella presente analisi è lo studio della forma di atto programmatorio in cui è inserito il progetto: si tratta tuttavia di un aspetto complesso da trattare compiutamente in questa sede. Verificare in che rapporto stanno i vari strumenti/atti programmatori potrebbe fare luce sulla maturità programmatoria dei territori, sulla loro capacità di armonizzare le varie programmazioni, pur nel rispetto delle competenze e delle gerarchie degli atti dovuti.

Come si vede — e ciò non stupisce essendo appunto un atto dovuto — il documento programmatorio di cui il progetto in esame è parte integrante è, nella maggioranza dei casi, il Piano di intervento della 285. Solamente in un caso infatti, il *Centro antiviolenza Crisalide* della città di Brindisi, il progetto è indicato in Banca dati come inserito nel Piano locale di zona.

Dalle interviste svolte è risultato un ulteriore aspetto: pur essendo confermato il fatto che il progetto è inserito nel Piano intervento 285 sono emerse sinergie fra questa programmazione e quella più complessiva che fa capo ai Piani di zona locali, nel senso che le due programmazioni sono comunque reciprocamente comunicanti. Ad esempio, i funzionari referenti della 285, che formulano il rispettivo piano, partecipano anche ai processi relativi alla pianificazione sociale più generale, oppure perché l'intero Piano di intervento 285 è comunque inserito all'interno dei Piani di zona.

In parte diversa la situazione evidenziata dai referenti di Milano: qui la progettazione 285 tiene conto degli indirizzi emersi nel Piano di zona riferito al triennio 2009-2011 relativamente a famiglia, adolescenza, infanzia. In tal senso, i tre progetti segnalati sono all'interno della programmazione zonale. Gli indirizzi del piano di zona sono altresì concertati anche con il terzo settore locale, come prevede la normativa, e ratificati con accordi di programma. Ciò non rende necessari ulteriori accordi o protocolli di intesa all'interno del comparto pubblico, né fra pubblico e terzo settore.

Similmente, il Programma di sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo che, come si è detto, comprende il progetto formativo di

Napoli, fa parte a sua volta degli interventi strategici del Piano di zona del Comune di Napoli, del Piano attuativo locale (Pal) e dei Programmi delle attività territoriali (Pat) dell'Asl e ha pertanto una valenza sistematica nelle dieci municipalità/distretti.

Questo aspetto è complesso e per esaminarlo in modo approfondito occorrerebbe studiare i meccanismi programmati di ciascuna realtà che dipendono da decisioni sovraordinate compiute a livello regionale.

Pur essendo i Piani di zona, come ricordato in premessa, uno strumento promosso dalla legge 328 a livello nazionale, la concreta organizzazione della programmazione socio-sanitaria-educativa è a discrezione di ogni sistema di welfare regionale (e dipende dalle leggi di riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali e sanitari, dalle leggi di ambito educativo, ecc.) che decide, pur in un quadro comune, come e quando allocare i finanziamenti per gli interventi di welfare locale: ad esempio, quali finanziamenti – e per quali interventi – debbano confluire nel fondo sociale locale, cioè il fondo cui i vari ambiti/distretti/zone sociali attingono per la realizzazione del sistema; quanto mantenere di quota indistinta ai singoli Comuni, quanto ancora finalizzare a specifiche attività. Un altro aspetto che di solito è dirimente per intraprendere processi di programmazione integrata riguarda i *tempi* della programmazione: la mancata armonizzazione dei tempi programmati in cui gli enti locali pianificano la loro attività (del bilancio preventivo-consuntivo) con quelli della Regione (che a sua volta dipende, per l'allocazione del fondo sociale e sanitario, da atti da parte dell'amministrazione centrale) non contribuisce certamente ad agevolare una programmazione integrata.

In linea di massima, tutte le Regioni hanno stabilito che il Piano locale di zona è uno strumento olistico di programmazione, ma nei vari territori regionali sono in effetti molto differenziate le modalità attraverso le quali si dà forza a un tale sistema di *governance*. Diverso è anche il grado di realizzazione efficace di integrazione delle programmazioni.

Questo rimane tuttavia un punto nodale per la riflessione futura dei decisori politici: la sempre minore disponibilità di risorse economiche (salvo auspicabili inversioni di tendenza) impone la necessità che a livello locale il “luogo di programmazione” delle politiche locali di welfare sia il meno frammentato possibile affinché sia più agevole studiare economie di scala. Ciò nel rispetto delle specificità territoriali e delle diverse aree di programmazione.

Il problema si pone con meno evidenza laddove le risorse economiche siano garantite e per lungo tempo, ma laddove esse dovessero diminuire in modo anche consistente, diviene fondamentale che il livello locale sia già pronto ad attuare strategie adeguate. E forse questo avviene più facilmente nella misura in cui la programmazione specifica – in questo caso quella per l'infanzia e l'adolescenza – sia inserita in un quadro programmatico più ampio.

C. Chi paga

È interessante vedere come si compongono i finanziamenti sui singoli progetti, se cioè i progetti prevedano una o più fonti di finanziamento.

Si osserva allora che per 6 progetti su 9 il finanziamento della legge 285 non è esclusivo, ma il progetto si nutre di altre fonti di finanziamento, generalmente provenienti dall'ente locale e in alcuni casi, come ad esempio il progetto *Verso l'autonomia* di Milano, presuppongono un co-finanziamento dei soggetti gestori. Per alcuni progetti poi, la quota di finanziamenti “altri” da quelli 285 è decisamente consistente: si tratta dei 2 progetti genovesi e di quello della città di Brindisi. Due progetti invece fondano la loro sussistenza solamente su risorse provenienti dalla 285: si tratta del *Centro di ascolto* San Nicola di Bari, del *Centro bambini e genitori* di Taranto. Il finanziamento del corso di formazione previsto dal progetto *Adozione sociale* di Napoli è totalmente coperto dai fondi 285 ed è come si vede di modesta entità.

Preoccupa maggiormente invece il futuro dei due progetti pugliesi che, nelle testimonianze raccolte, rivestono grandissima importanza per la comunità locale e riescono a raggiungere importanti risultati in termini di diminuzione del conflitto sociale e di miglioramento della qualità della vita dei giovani cittadini e delle loro famiglie. Già il passaggio da una programmazione triennale a una annuale e le prime riduzioni del Fondo 285 hanno introdotto elementi di incertezza che rischiano di aumentare le difficoltà già presenti nella realizzazione di progetti, per quel contesto, tanto articolati, quanto di successo (secondo le testimonianze raccolte).

Come allora attuare sinergie anche a livello orizzontale, di comunità locale, per vedere di trovare elementi di maggiore garanzia di prosecuzione delle esperienze ritenute significative?

La testimonianza del referente di Genova su questo è significativa: una possibile soluzione è data certamente dalla capacità del progetto di “risuonare” nella comunità locale, di mostrare e capitalizzare gli effetti positivi che produce per riuscire ad attrarre altri soggetti finanziatori o comunque in grado di apportare un contributo positivo al progetto (se non in termini di denaro, in termini di risorse, di attenzione, di sensibilizzazione). Si tratta allora di trovare soggetti – aziende pubbliche locali (municipalizzate, ecc.) e mondo delle imprese – che possano entrare a far parte della rete contribuendo a seconda delle proprie risorse e specificità al mantenimento o rafforzamento degli obiettivi del progetto. Ma anche questo lavoro non si improvvisa e richiede tanto impegno, convinzione, consenso politico in senso ampio.

Va da sé che il progetto è più in grado di trovare partner e finanziatori laddove è in grado di dar conto di ciò che fa, e che ciò che fa è bene. Ecco allora quanto il tema del monitoraggio delle attività, comunicabile e fruibile dalla totalità degli stakeholder del progetto, *in primis* soggetti della pubblica amministrazione e del mondo imprenditoriale, diviene un punto di forza anche per la sua stessa sopravvivenza. Ma su questo punto si tornerà in seguito.

D. Chi lavora e per chi

Si è più volte detto che una caratteristica pregnante dei progetti di sistema è quella di essere generati e implementati da una rete integrata di soggetti, una rete interistituzionale e interprofessionale articolata e complessa. I professionisti coinvolti, infatti, sono diversi sia per professionalità, sia per appartenenza istituzionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la maggioranza dei progetti è realizzata da figure professionali diverse: le maggiori sinergie si verificano fra operatori del comparto assistenziale, educativo e sanitario e ciò non stupisce, data la natura dei progetti e i servizi che coinvolgono. Compaiono anche nell'elenco figure amministrative.

Sia dalla Banca dati (nel campo “metodologia attuata” o nel campo “attività”) sia dai colloqui effettuati, emerge un quadro ampio dei metodi praticati per favorire integrazione professionale. Più volte si fa riferimento a incontri di équipe interprofessionale all'interno del servizio, o per discutere i casi specifici che richiedono soluzioni complesse e integrate (come nel caso del *Centro antiviolenza* di Brindisi che indica come tratto saliente del Centro la metodologia del lavoro di équipe, con modalità organizzative ispirate a criteri di democrazia gestionale) oppure per consentire l'incontro tra gli operatori che lavorano nel centro e/o servizio e altri soggetti interessati e coinvolti nella rete del progetto (come nel caso del *Centro San Nicola* di Bari che indica come metodologia operativa attività di rete fra i servizi circoscrizionali, le istituzioni scolastiche, religiose, sociosanitarie, della giustizia minorile) per individuare possibili strategie per la risoluzione di problemi delle famiglie e dei minori.

In generale è diffusa la pratica della verifica delle attività in corso d'opera, un modo di verificare se la rete di soggetti opera conformemente agli obiettivi del progetto: i professionisti che lavorano al progetto e al bisogno comunque si incontrano con una certa regolarità per monitorare l'andamento del servizio (è quanto espressamente dichiarato sia dalla referente del progetto di Bari sia da quella di Taranto).

In altri casi, colpisce il numero di soggetti implicati nella rete, davvero consistente: ad esempio, gli educatori del progetto *Let* di Genova appartengono a un numero davvero elevato di associazioni/organizzazioni: 250 sono i soggetti terzi pubblici e privati che partecipano alla realizzazione del progetto.

La necessità di supportare le équipe territoriali integrate (Eti) del servizio sociale minori di Napoli attraverso un'azione di supervisione da parte di ricercatori universitari è alla base dell'azione formativa del progetto *Adozione sociale* della città partenopea.

Un aspetto che caratterizza il progetto *Let* è la presenza di una figura professionale deputata prioritariamente al funzionamento e al presidio della rete: qui l'amministrazione ha investito nella formazione di 9 operatori di rete (tutti dipendenti pubblici) operanti nelle altrettante municipalità, con l'obiettivo specifico di "far funzionare" e "manutenere" la rete delle organizzazioni operanti nel territorio, con particolare riferimento altresì al progetto *Let*.

Anche i tre progetti milanesi si avvalgono di figure di coordinamento centrale (generalmente un tecnico del Comune) che fungono da raccordo e connessione fra i servizi territoriali, laddove il progetto lo richiede, e i soggetti gestori. La figura di coordinamento fa da snodo anche fra tecnici di altri comparti dell'amministrazione oltre a quelli educativi e sociali (come nel caso del progetto *Andiamo a scuola con gli amici* che ha richiesto un lavoro integrato con tecnici dei lavori pubblici, trasporto, mobilità e con la polizia municipale).

Per quanto si è potuto rilevare, generalmente, la formazione degli operatori è in capo all'ente gestore.

E. Come funziona la rete

Queste diversa composizione professionale dei vari gruppi di lavoro che animano i progetti, nonché le diverse appartenenze istituzionali richiedono pertanto momenti sistematici di confronto e coordinamento che sono fondamentali per la riuscita stessa del progetto che, come si è visto, dà generalmente prova di tenuta nel tempo. In tutte le interviste svolte ci si è soffermati molto sul come viene fatta funzionare la rete, in altre parole, sul modello organizzativo posto in essere per il funzionamento del progetto che quasi all'unanimità viene identificato come progetto di rete.

A fini unicamente espositivi, senza pretese di esaustività, si sono evidenziate alcune tendenze comuni.

Per i progetti per cui si è potuto fare un approfondimento con i referenti, sembrano emergere queste caratteristiche: la rete è molto ampia e articolata a livello del territorio in cui si esplicano le attività del progetto; in linea di massima, la rete è ritenuta fondamentale per la realizzazione stessa del progetto. È una rete che presenta livelli di articolazioni e complessità diverse a seconda del progetto.

Emblematica è la rete che presiede al progetto *Let* di Genova: a livello municipale infatti operano i 9 comitati tecnici cui partecipano tutti i soggetti che operano nel progetto: il facilitatore di rete con funzione di coordinamento, gli operatori educativi del sistema 0-6 anni, le assistenti sociali, operatori del Centro giustizia minorile e una rappresentanza del terzo settore, nonché le varie agenzie via via coinvolte. A esercitare la funzione di regia traversale a tutti i 9 comitati tecnici è la responsabile del servizio politiche per l'infanzia di livello centrale. Un'organizzazione così capillare della rete e presidiata da accordi e

protocolli di intesa operativi fra civica amministrazione e forum del terzo settore o altri soggetti interessati rende ragione e sostiene il progetto che è molto complesso nella sua realizzazione. Infatti, come riportato in Banca dati, poiché l'azione si sviluppa integrando politiche a livello di amministrazione centrale e decentrate, cioè a livello di municipalità, prevede distinte competenze: la Giunta comunale dispone le linee di indirizzo cittadine sulla base di un'analisi dei bisogni e di una programmazione più complessiva degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, i 9 municipi predispongono le linee di indirizzo specifiche calando quelle generali nella propria specifica realtà; i 9 comitati tecnici Let, in base alle linee di indirizzo, predispongono le linee progettuali e i relativi bandi per gli interventi richiesti. È sulla base di queste linee di indirizzo che le organizzazioni di terzo settore presentano progetti per la realizzazione dei laboratori; sono previste anche 9 Commissioni di valutazione dei progetti territoriali che individuano i progetti vincitori e assegnano l'Isolet il marchio di qualità degli interventi educativi. Come si è visto, il numero di soggetti che partecipano alla realizzazione del progetto è molto rilevante (250, come indicato in Banca dati).

Anche il monitoraggio e la verifica delle attività dà risultati comprensibili e diffondibili (aspetto non così scontato, quando si tratta di rendicontare delle attività sociali in senso ampio). I numeri riferiti al 2009 offrono una dimensione di quanto questa rete così complessa riesca a produrre in termini di risultati: 59 centri estivi, 6 soggiorni fuori città, 18 centri aggregativi ricreativi permanenti, 29 spazi polivalenti per un totale di 115 interventi più feste e animazioni. Il cosiddetto “Libro delle offerte” che comprende tutte le attività ed è rivolto a tutti quanti sono interessati dà l'idea della ricchezza delle opportunità per i bambini, le bambine e le loro famiglie del capoluogo ligure.

Più consueta, anche se comunque sempre articolata e — a detta degli intervistati — efficace è la rete descritta dai referenti del progetto *Centro di ascolto San Nicola* di Bari: nelle 9 circoscrizioni della città si sono recentemente istituite delle cabine di regia che presiedono e monitorano i progetti 285 dei rispetti territori. Nella cabina ci sono rappresentanze delle istituzioni pubbliche coinvolte, servizi sociali, sanitari, Centro giustizia minorile, rappresentanti del terzo settore, della scuola e delle parrocchie. In questa sede si discutono e si monitorano i progetti del territorio. Nella circoscrizione in cui si attua il progetto la rappresentante del terzo settore coincide con la referente del progetto stesso. Il *Centro di ascolto* per le famiglie, inoltre, «è luogo nel quale si sperimenta il modello pedagogico conosciuto in sede tecnico-scientifica come “progettazione pedagogica integrata territoriale”»¹⁵. Secondo le testimonianze raccolte, si tratta di un modello che stimola l'autopromozione dei singoli attraverso l'individuazione e l'attuazione di progetti educativi capaci di conciliare i propri bisogni educativi con i talenti individuali e con le vocazioni dei territori in cui vivono.

Nel progetto *Verso l'autonomia* di Milano è prevista una figura di coordinatore/referente territoriale dei servizi sociali di zona che presiede al monitoraggio e segue il progetto nelle sue varie fasi realizzative. Insieme ai due coordinatori degli enti gestori del progetto e al referente del Pronto intervento minori (figura aggiunta nella seconda edizione del progetto) compone il nucleo organizzativo del progetto. La figura del referente/coordinatore monitora anche l'accesso dei ragazzi segnalati dai servizi: il progetto propone una serie di opzioni di inserimento in strutture che richiedono un'attenta valutazione della condizione degli adolescenti. Ad esempio, la coop. sociale La cordata — uno dei due soggetti gestori — offre 3 tipologie di risorse alloggiative: un pensionato integrato (Tandem), una comunità leggera (Erasmus), appartamenti per mamme e bambini (Erin). Il progetto prevede una duplice

¹⁵ Cfr. scheda di approfondimento del progetto, riferita all'anno 2008, consultabile all'indirizzo web: www.bancadatiiprogetti285.minori.it/

tipologia di accoglienza per i minori e i giovani: da un lato la presa in carico totale comprensiva di tutte le spese di mantenimento, dall'altro, per quelle situazioni che hanno raggiunto un livello di parziale autonomia economica, verranno escluse dai costi, le spese di mantenimento (vitto, trasporti, abbigliamento, sanitarie, ricreative, ecc.). Il passaggio dal mantenimento pieno a una situazione di parziale autonomia economica viene monitorata attraverso incontri quadriennali con i referenti del progetto sia della cooperativa che del Comune di Milano. L'inserimento dei singoli soggetti può variare per durata a seconda delle esigenze di ognuno, delle proprie risorse, delle difficoltà che possono intercorrere nella realizzazione del progetto di autonomia, di eventi straordinari o di valutazioni diverse fatte dalle équipe educative dei servizi coinvolti¹⁶.

Il progetto milanese *Andiamo a scuola con gli amici* ha istituito sin dall'inizio un gruppo di coordinamento centrale di cui fanno parte vari funzionari dei vari compatti della pubblica amministrazione coinvolti (che come detto comprendono più servizi di più assessorati) e a cui si riferiscono anche gli insegnanti delle scuole coinvolte.

Per il progetto *Affidabile*, sempre di Milano, infine, è previsto un gruppo di lavoro composto da un funzionario del Coordinamento centrale affidi del Comune — che ha anche la regia dell'intero progetto — e da personale della cooperativa sociale gestore del progetto, esperta nel campo degli affidi e dall'autorità giudiziaria. Questo progetto ha anche dato vita a una figura educativa nuova, una sorta di partner educativo (in capo alla cooperativa) che affianca la famiglia che si rende disponibile per l'affido in pronta accoglienza durante tutto il percorso.

In generale, tuttavia, la funzione di “manutenzione” della rete esercitata da funzionari e da operatori che lavorano nel servizio o che gestiscono l'intervento è richiamata come fondamentale in tutti i progetti. È ormai nel Dna degli operatori sociali ed educativi avere questa attenzione alla necessità di operare con uno sguardo aperto a cogliere tutte le potenzialità del territorio, a metterle in rete appunto.

Va tuttavia rilevato che — e questo è un aspetto positivo — almeno per quanto si è potuto cogliere dall'analisi delle informazioni a disposizione, questa importante funzione non è sempre attribuita specificatamente a una figura formata *ad hoc*, ma è piuttosto assegnata generalmente agli operatori, quasi come se la capacità di coordinare la rete fosse in qualche modo connaturata al lavoro sociale svolto dai medesimi.

F. Verifica e monitoraggio

Si è avuto più volte occasione di accennare alle funzioni di verifica e monitoraggio previste dai progetti. In generale, e ciò non stupisce, esse sono generalmente intrinseche all'attività del coordinamento che abbiamo visto è ben presidiata in tutti i progetti. Una delle funzioni del gruppo di lavoro (diversamente denominato, come abbiamo visto) è proprio quella di monitorare e verificare se gli obiettivi e le azioni del progetto producono i risultati attesi. Non solo: si è anche detto più volte che questa attività è fondamentale per la buona riuscita del progetto. Diverse però sono le modalità, più o meno formalizzate e strutturate, messe in campo per verificare i progetti e anche per dar conto a una platea più o meno ampia degli esiti raggiunti.

Alcuni progetti prevedono visite in loco, incontri di verifica fra i vari attori, compilazione di schede predisposte *ad hoc*, il tutto presidiato dal Comune titolare; in caso di progetto di formazione (Napoli), viene utilizzato un questionario somministrato prima e dopo l'esperienza formativa per attestare le competenze pregresse e acquisite.

¹⁶ Documento di sintesi del progetto *Verso l'autonomia* fornito dal Comune di Milano.

Il *Centro antiviolenza* di Brindisi descrive in Banca dati il sistema di monitoraggio e valutazione, indicandone l'importanza ai fini di acquisire informazioni per potere poi gestire al meglio il servizio e i singoli casi:

Informazioni di esercizio formali: archivio di base dei casi presi in carico o contattati; cartelle di servizio; statistiche di attività e utenza. L'organizzazione del sistema informativo interno permette di aggiornare in qualsiasi momento i dati di esercizio. È consuetudine che tali dati vengano comunicati in un apposito report con cadenza semestrale. Con la stessa periodicità, l'équipe affronta temi di ordine metodologico, analizza le procedure, valuta i rapporti con il committente e gli enti coinvolti; ogni operatore esprime, attraverso una griglia di autovalutazione, le osservazioni sul funzionamento complessivo del servizio. Riferimento di questo lavoro sono i documenti riconosciuti a livello nazionale e istituzionale dal Cismai¹⁷.

Assai articolata è anche la descrizione del sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti genovesi: come si è visto, infatti, l'ampia diffusione del progetto si basa anche sulla capacità di dar conto dei risultati raggiunti in modo diffuso e completo. In Banca dati vengono esplicitate le caratteristiche del sistema di monitoraggio che si articola in diverse tappe:

[...] distinte e parallele. La prima concentrata sulle attività estiva, risultato della condivisione con la direzione, gli assessori, il gruppo tecnico Forum del terzo settore, sul Sistema nel suo complesso; la seconda che vede impegnati i 9 comitati tecnici nell'integrazione del Sistema stesso con l'individuazione di indicatori riferiti alle diversità territoriali; la terza dedicata alla condivisione con i soggetti capofila sugli strumenti individuati. Il Sistema prevede per ciascun progetto l'analisi di cinque aree evidenziate come significative per la valutazione della qualità dei servizi Let offerti alla popolazione. Monitoraggio attività - Gradimento fruitori - Funzionamento e gestione delle Reti - Verifiche in loco - Monitoraggio budget. I dati rilevati nelle diverse aree vengono raccolti in una scheda di sintesi per ciascun progetto¹⁸.

Infine, all'altro progetto ligure *Osservatorio diritti* è affidato il compito di monitorare i progetti del Piano territoriale di intervento 285 e predisporre relazioni annuali al Ministero.

2.2.2.4 Il “progetto di sistema” nelle testimonianze raccolte

Dopo aver descritto analiticamente le varie dimensioni che caratterizzano le esperienze significative indicate, può essere interessante riprendere quanto emerso dai colloqui in profondità con i referenti delle Città riservatarie in merito agli elementi qualificanti un progetto di sistema e al suo valore aggiunto.

Ovviamente tutte le testimonianze hanno come punto in comune il fatto che il progetto di sistema richiama l'integrazione di più soggetti, pubblici e privati, implicati nella realizzazione del progetto stesso.

C'è chi connota ulteriormente la caratteristica di sistema: secondo il referente di Napoli il progetto di sistema chiama in causa una molteplicità di istituzioni pubblico-private e della società civile, «nella fase di costruzione del piano e in quella della realizzazione dei progetti e delle azioni, in linea con gli obiettivi di integrazione ispirati dalla legge 285/97. L'integrazione tra più enti è realizzata non solo a partire dall'individuazione dei soggetti istituzionali e comunitari adatti, ma anche predisponendo le modalità d'attuazione, gli ambiti in cui deve realizzarsi e soprattutto gli strumenti che dovranno facilitare approcci unitari e integrati come, ad esempio, l'istituzione di interventi formativi *ad hoc*. L'approccio integrato che caratterizza l'idea di sistema interessa il livello istituzionale, organizzativo,

¹⁷ Cfr. Banca dati 285, città di Brindisi, progetto *Centro antiviolenza Crisalide*, 2009.

¹⁸ Cfr. Banca dati 285, città di Genova, progetto *Let*, 2009.

professionale e comunitario, con lo scopo di soddisfare i bisogni del territorio mettendo in campo, in maniera organica le risorse disponibili».

L'integrazione, quindi, si costruisce – e con molta cura e attenzione alle scelte compiute – a vari livelli entro le organizzazioni e fra organizzazioni complesse e richiede anche strumenti e metodi per essere sostenuta.

Per i referenti di Milano il progetto è di sistema quando coinvolge più settori della pubblica amministrazione ed enti esperti del privato sociale, quando rientra in una programmazione più ampia e ha così maggiori probabilità di diventare maggiormente “stabile”, di uscire da una logica di “progetto”.

Assai articolata la connotazione di “sistema” data dalla referente della città di Genova: in primo luogo, connota un progetto attraverso la sua significatività in termini di impatto e risultati raggiunti. Questi stessi risultati concreti fanno sì che l'amministrazione decida di investire energie e risorse, nonostante le difficoltà che progressivamente emergono (i progetti genovesi sono fra i più longevi raggiungendo 10 anni e più di implementazione). La continuità nel tempo è una prova dell'importanza del progetto di sistema e tale continuità si raggiunge anche integrando le risorse provenienti dalla legge 285 con altre risorse del bilancio comunale: in questo modo il progetto migliora, in quanto, in un macro-assetto organizzativo che permane, si possono poi via via attuare correttivi e migliorie e alcune azioni possono “passare a regime” entro l'amministrazione. Continuità e innovazione, quindi, sono due elementi di un “buon progetto di sistema”.

I caratteri di sistematicità del progetto *Let* (Laboratori educativi territoriali), in particolare, sono indicati esplicitamente in Banca dati (unico caso fra quelli esaminati): per completezza si riportano le caratteristiche letteralmente. Dall'intervista è emerso tuttavia che anche il progetto *Osservatorio* corrisponde ad alcuni degli item che seguono.

L'azione è considerata di “sistema” in quanto articolata su più livelli: valorizzazione di interventi che coniugano finalità sociali ed educative; integrazione tra realtà dell'agio e del disagio; individuazioni di funzioni, distinte ma integrate, tra centro e territorio; concertazione cittadina e locale tra i soggetti, istituzionali e non, che operano nel settore; riconoscimento del lavoro di rete come valore per una migliore qualità e incisività degli interventi; sostegno ai processi di rete riconoscendolo come compito istituzionale; attivazione della logica di pattuizione territoriale.

A corredo di queste osservazioni, si è chiesto ai referenti di indicare quale sia il valore aggiunto di una progettazione di sistema. Il fatto, ad esempio, che il progetto abbia portato a un'ottimizzazione delle risorse iniziali a disposizione tutte orientate verso un fine comune, migliora il benessere di un territorio: su questo punto insiste la referente di Bari, indicando come tutti i soggetti di quella comunità locale – del pubblico, del privato sociale, ma anche gli stessi cittadini – fossero disponibili al confronto, anche difficile, volto all'individuazione di strategie per abbassare il conflitto sociale, migliorare la fiducia nelle istituzioni da parte di ragazzi e famiglie, ricostruire un tessuto sociale minato da una miriade di problematiche di disagio sociale e di vera e propria sofferenza. Il progetto del *Centro di ascolto* ha catalizzato queste importanti energie.

Secondo il referente di Napoli, il valore aggiunto di un progetto di sistema è dato dal fatto che l'utilizzo delle professionalità, competenze e risorse, umane e materiali, messe a disposizione da più enti, verso il comune obiettivo di migliorare la condizione della popolazione, nel caso specifico dei minori, consente «di rispondere a bisogni complessi, sfruttando in senso proficuo tutte le risorse già presenti sul territorio e andando così a ridurre le difficoltà e i costi che un singolo ente si troverebbe ad affrontare autonomamente».

Condivisione di un fine, ottimizzazione delle risorse complessive presenti in un territorio, costruzione di un nuovo consenso sociale, miglioramento delle condizioni di partenza della

popolazione di riferimento: bambini, adolescenti, famiglie. In altre parole, il cuore di una comunità. Se tutto ciò si fa “al meglio”, certamente occorre che tutti i soggetti di una comunità vi investano: è un’operazione complessa, ma i risultati si vedono, confermano all’unanimità i soggetti intervistati.

2.2.3 Innovatività, integrazione, riproducibilità: le sfide future dei “progetti di sistema”

La disamina dei progetti ha fatto emergere una pluralità di processi, metodologie, azioni messe in campo per il raggiungimento degli obiettivi previsti.

Può essere ora utile evidenziare quanto questi progetti rispondano ai requisiti già evidenziati nei precedenti monitoraggi dei progetti 285 delle Città riservatarie. Ci si riferisce all’innovatività, all’integrazione e rete, alla sostenibilità (economica, finanziaria, culturale), all’adeguatezza dell’impianto progettuale, alla replicabilità, riproducibilità, trasferibilità, *mainstreaming*, alla rilevanza politica: tutte dimensioni esplicitate e analizzate nel primo monitoraggio della legge 285 nelle Città riservatarie¹⁹.

In altre parole, si tratta di capire se e quanto i progetti “di sistema” esaminati sono innovativi, integrati e a rete, trasferibili o replicabili, “politicamente” rilevanti.

Quanto segue non ha pretesa di esaustività: per una valutazione puntuale sarebbero necessarie altre azioni (studi di caso più approfonditi, analisi empiriche sul campo, ecc.) che vanno oltre a quelle svolte nel presente studio (analisi di tipo documentale corredata da alcuni approfondimenti qualitativi a mezzo di intervista).

Si prova tuttavia a “rileggere” sinteticamente i progetti esaminati alla luce di alcuni di questi elementi.

Secondo la definizione condivisa un progetto è *innovativo* quando è del tutto nuovo oppure *rinnovato*, nel senso che migliora un progetto analogo già esistente, innovativo nel senso che sperimenta parziali novità, di metodo, di processo²⁰.

Come si è visto, la grande maggioranza delle progettualità sono innovative nella seconda accezione proposta. I progetti esaminati, dal momento dell’ideazione originaria, si sono mantenuti adattandosi di volta in volta alle modificazioni del contesto nel quale sono nati e si sono sviluppati, nonché alla diversa disponibilità di risorse (complessivamente intese).

Questo elemento è di fondamentale importanza perché racchiude delle caratteristiche essenziali di un “progetto di sistema”, la *continuità* e la *solidità*, appunto. La continuità, infatti, aiuta a consolidare e migliorare l’integrazione fra i vari attori coinvolti a vari livelli (decisionali, operativi).

Gli attori cambiano e si sa quanto incidano questi cambiamenti in un progetto ad alto livello di integrazione: si pensi solo alle conseguenze dell’avvicendamento degli amministratori locali o dei dirigenti di un Comune, ad esempio, per la realizzazione di servizi e interventi. E come si è visto, molti dei progetti considerati hanno attraversato più di un mandato amministrativo.

Quali elementi favoriscono continuità allora?

Nel corso delle pagine precedenti questo aspetto è più volte emerso. In sintesi si può dire che un *impianto organizzativo solido* consente al progetto non solo di sopravvivere, ma di continuare a esistere migliorando rispetto al raggiungimento dei suoi obiettivi.

Un buon modello organizzativo vede un *coordinatore efficace e visibile* che assolve ad alcune importanti funzioni: tiene le relazioni fra i vari soggetti e attori in termini di veicolazione dei risultati delle attività entro e fuori la rete che dà vita al progetto, mette a sistema le criticità e i punti di forza utili a ri-orientare il lavoro, rendiconta alla committenza

¹⁹ Bianchi, D., Campioni, L. (a cura di), *I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/1997 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010, p. 127 (Questioni e documenti, 49).

²⁰ *Ibidem*, p. 127.

(e pertanto fa da raccordo e garantisce l'effettuazione di monitoraggio e valutazione degli esiti del progetto stesso), per indicare solo alcune delle funzioni di un coordinamento efficace. Ora, tutto ciò non si improvvisa ma richiede competenze professionali e umane di non poco conto, conoscenza e capacità di orientamento nella rete, consenso e riconoscimento istituzionale.

Il fatto che un progetto di sistema continui e si consolidi dipende molto dalla qualità della funzione di *manutenzione della rete* che certamente non è esaurita dalla figura di un coordinatore efficace: occorre che tutti i soggetti collaborino al conseguimento di un fine comune che è appunto rappresentato dalla missione del progetto.

Questa riflessione ci conduce a parlare di *intergrazione e rete*, nell'accezione data: un progetto integrato e in rete, infatti, fa sistema con altri interventi previsti da una cornice più ampia di riferimento, quale il Piano territoriale dell'infanzia e adolescenza e il Piano sociale di zona, sfrutta economie di scala, crea sinergie²¹.

Più un progetto di sistema è integrato e in rete, allora, maggiori sono le possibilità di continuità: e il progetto di sistema è integrato e in rete quando è inserito in una programmazione di ampio respiro.

Di questo aspetto, che attiene alla programmazione, si è già detto molto: è indubbio il valore aggiunto *dell'appartenenza di un progetto a una pianificazione di medio lungo termine* (si pensi a un Piano di zona, generalmente triennale), in termini di consolidamento e messa a regime nel sistema complessivo dei servizi, nonché di continuità di finanziamento.

Un progetto che si rivolge a un target specifico – come nel caso di quelli esaminati – all'interno di una pianificazione sociale complessiva – aumenta in credibilità e autorevolezza in quanto accresce la platea di soggetti istituzionali (pubblici e del privato sociale) potenzialmente coinvolgibili. In altre parole *accresce le possibilità di consenso* utili al suo mantenimento e rafforzamento.

Inoltre, un Piano di zona è una risposta programmatica che si basa sull'analisi del livello di benessere e di qualità della vita di un'intera comunità: un progetto di sistema all'interno di una pianificazione di tal tipo ha forse maggiori possibilità di *centrare meglio l'obiettivo su cui agire*, proprio perché anche l'analisi dei bisogni è frutto di un confronto allargato fra soggetti pubblici e di terzo settore che insieme dovrebbero avere uno sguardo complessivo dei bisogni e delle risorse di una comunità locale.

Occorre però riconoscere che pur essendo i Piani di zona diffusi su tutto il territorio nazionale è diversa la maturità programmativa che le varie Regioni hanno raggiunto in questi anni di implementazione: ci sono Regioni che per prove ed errori hanno faticosamente messo a punto sistemi e modalità di pianificazione sufficientemente maturi e integrati, altre che stanno ancora sperimentando un percorso che è comunque di una difficoltà estrema.

In generale, poi, si può dire che all'interno di un Piano di zona la presenza di finanziamenti finalizzati a interventi e servizi specifici che hanno bisogno di un rafforzamento e la scelta di prevederli ha avuto (e ha) l'importante funzione di promuovere aree di intervento meno sviluppate di altre (al suo sorgere, anche la legge 285 ha avuto questa fondamentale funzione). Ma una volta che i progetti si sono consolidati dovrebbero andare a regime e dovrebbe essere così superata la logica di progetto e, conseguentemente, la finalizzazione del finanziamento.

È altrettanto vero però che, soprattutto in momenti di forte contrazione economica delle risorse pubbliche, il superamento della logica dei progetti finalizzati mette a rischio la continuità di quegli interventi laddove appunto essi non siano ancora stati messi a regime (e quindi finanziati con risorse locali). E ciò è forse più probabile che avvenga in quei contesti

²¹ *Ibidem*, p. 127.

in cui anche la pratica della programmazione sociale di zona si deve ancora consolidare e in contesti meno ricchi di opportunità e servizi. Pertanto le scelte in tal direzione sono complesse e vanno ben ponderate.

Un progetto di sistema si può replicare (riprodurlo *talis qualis*), riprodurre (reinterpretarlo in contesto analogo), trasferire (riadattarlo in un contesto diverso)? E ancora, è possibile fare *mainstreaming* di un progetto di sistema (generalizzandolo cioè a un contesto analogo, astraendo fattori di successo permanenti)?

Al di là di queste complesse categorie, l'analisi ha mostrato alcune questioni interessanti: tutte le esperienze esaminate hanno saputo *cogliere*, in primo luogo, le *caratteristiche specifiche del contesto locale* valutando i bisogni e soprattutto le potenzialità, in termini di risorse organizzate presenti (soggetti di associazionismo e terzo settore) nella comunità locale, risorse da attivare in risposta a quei bisogni.

La genesi dei progetti è interessante: spesso l'idea progettuale è nata da una proficua sinergia fra persone/tecnichi del pubblico e del privato sociale, dalla combinazione fruttuosa di competenze e idee diverse che poi hanno trovato un terreno fertile in cui la creatività iniziale ha potuto trasformarsi in progetto prima, in servizio poi (e gli elementi che hanno favorito ciò sono stati evidenziati sopra).

Un elemento fondamentale per pensare di poter riprodurre una buona esperienza di sistema è costituito dalla capacità di *leggere "consapevolmente" il contesto* al fine di verificare se i fattori di successo in quel contesto originario possano produrre altrove gli stessi risultati positivi.

Infine, dagli elementi di analisi disponibili è difficile dire se i progetti di sistema abbiano o meno avuto una *rilevanza politica* nell'accezione proposta: se sono stati cioè in grado di anticipare informazioni e soluzioni sui trend futuri di sviluppo di una determinata politica. Se sono quindi progetti pilota con funzione di sentinella dei cambiamenti²². Probabilmente la risposta è affermativa, in una prima fase generativa e di consolidamento. Oggi la rilevanza politica di questi progetti pare essere proprio quella che *fanno scuola di integrazione*, con tutte le conseguenze positive che ciò comporta e che si è cercato di evidenziare sin qui.

Occorre allora promuovere *una capacità di riflessione su queste esperienze* per diffondere sempre di più la difficile pratica dell'integrazione e, al contempo, per consolidare meccanismi di monitoraggio e verifica ancora più precisa degli esiti dei progetti integrati e di sistema.

2.3 Interventi e servizi per bambini con bisogni speciali

I bambini con bisogni speciali

Si accenna nella parte introduttiva dell'analisi dei progetti riferiti ai bambini con bisogni speciali, alla necessità di maneggiare con cura il termine "speciali", da utilizzare nell'ottica di uno "sguardo" carico di particolare attenzione, ma su aspetti e temi che in larga misura intrecciano le esistenze di tutti i bambini.

Proprio utilizzando questo metodo nell'analizzare i progetti presentati dalle Città riservatarie si è scelto di definire delle "sotto aree" progettuali, che raggruppassero i bambini disabili, i bambini in carcere, i bambini vittime di maltrattamento e abuso e infine quelli ospedalizzati.

²² *Ibidem*, p. 128.

Diversità di argomenti e di ampiezza dei fenomeni, caratterizzano queste aree, e infatti nella raccolta dei dati non sono disponibili dati nazionali o ricerche recenti in grado di rispondere a domande tipo: quanti sono i bambini ospedalizzati? quanti quelli disabili? quanti sono i bambini in Italia vittime di maltrattamento e abuso?

Risultano essere anche fenomeni fortemente in evoluzione: i miglioramenti in campo medico consentono una speranza di vita a patologie che fino a qualche tempo fa erano a esito infausto, tuttavia la sopravvivenza è possibile solo grazie a un'assistenza altamente qualificata; gli studi sul maltrattamento e l'abuso ci parlano di "nuove forme" di maltrattamento e abuso legate al fenomeno dell'immigrazione e dell'uso delle nuove tecnologie.

Esistono dei concetti comuni che crediamo debbano essere considerati anche per le progettazioni future:

- la multidisciplinarietà, i bisogni dei bambini speciali sono bisogni complessi che richiedono la scienza, l'esperienza in campo sociale, psicologico, medico, pedagogico, giuridico... La composizione multiprofessionale della rosa degli operatori impegnati in una quota significativa dei progetti conforta in tal senso, anche se con una differenziazione abbastanza netta tra aree geografiche;

- l'integrazione, il dialogo tra le istituzioni e il privato sociale consente di trovare forme nuove di gestione di servizi o la diffusione di esperienze che possono consolidare la rete dei servizi. Tutto ciò inoltre non può prescindere da una significativa progettazione e pianificazione territoriale all'interno dei Piani di zona e dei Piani territoriali per infanzia e adolescenza;

- il taglio riparativo, che in quest'area non può essere abbandonato. Sono "riparativi" tutti quei progetti volti alla riduzione del trauma nell'inserimento in ospedale, in carcere o per superare il trauma di un abuso e che consentono di lavorare sul futuro di questi bambini perché nonostante la partenza in "salita" possano diventare degli adulti consapevoli e possano, ad esempio nel caso dell'abuso, non correre il rischio di diventare a sua volta abusanti. Anche nell'ambito della disabilità questo tipo di intervento è insostituibile, non solo per gli aspetti più marcatamente clinici, ma anche (e usiamo qui il termine riparare in una accezione fortemente evocativa) per "riparare" la ferita dolorosa sulla coppia genitoriale e sulla madre in particolare, per tutelare la funzione genitoriale, per non cancellare la dimensione di coppia, per non caricare di responsabilità improprie e precoci i fratelli eventuali. Insomma un forte sguardo sulla famiglia, consapevoli delle tappe che deve affrontare nel tempo;

- la prevenzione, attraverso campagne informative rivolte non solo alla popolazione in generale ma mirata, ai bambini, agli insegnanti, ai pediatri, per poter far conoscere i fenomeni citati: perché l'integrazione delle persone disabili o "il peso" della cura dei bambini ospedalizzati non sia qualcosa che riguarda solo le famiglie coinvolte, o perché un comportamento considerato "normale" nel campo del maltrattamento trovi la strada per essere svelato.

2.3.1 Corpo e diritti

In questa parte della relazione sui progetti significativi presentati dalle Città riservatarie vengono affrontati i temi relativi ai bambini "con bisogni speciali". È un termine da maneggiare con cura, anche se a prima vista, e molte ragioni ci sono, questi bambini hanno bisogno proprio di attenzioni speciali.

Abbiamo chiesto soccorso per capire meglio da una parte a Google (il più conosciuto motore di ricerca presente su Internet), e al Dizionario etimologico dall'altra, per vedere, come ci pareva utile, di ragionare meglio attorno a una certa ambiguità di questo aggettivo. Immediatamente aggiungendo che ambiguo non è un termine negativo, anzi, spesso, tutt'altro. Digitando in Google, dicevamo, appaiono 84.700 pagine che contengono il nostro termine, abbiamo esaminato le prime quattro (le statistiche ci dicono che nella maggior parte delle ricerche le persone arrivano al massimo alla terza pagina nel ricercare notizie e

documenti) e qui il termine “bisogni speciali” è sempre riferito a bambini disabili, soprattutto agli aspetti educativi che compaiono nelle prime tre pagine (complice anche un libro che ha proprio questo titolo), per poi lasciare posto più avanti anche ad altre sottolineature: la comunicazione ai genitori quando nasce un bambino disabile, il tema delle adozioni, delle attività motorie in piscina...

Bambini con bisogni speciali è quindi un termine diffuso nell’ambito della disabilità, soprattutto in relazione alle tematiche educative e qui lo useremo, come da indicazioni delle Città riservatarie, allargandone i confini, anche per definire i bisogni di bambini con problematiche diverse.

Nel Dizionario etimologico troviamo due definizioni: 1) «indicante appartenenza e dipendenza»; 2) «particolare a una specie: per opposizione a generale, che vale appartenente a un genere». Qui la suggestione è molto forte riferita a tutti i bambini e ragazzi, appartenere e dipendere, anche con la specificità della propria condizione che parrebbe definirli fuori dalla norma, dal generale.

Ecco allora che possiamo accettare di definire che questi bambini hanno bisogni speciali, se lo facciamo con attenzione e cura, se non dimentichiamo che dipendono ma soprattutto appartengono. Pensando che il primo dei diritti che questi bambini hanno è proprio quello che questi bisogni speciali non li collochino in una categoria “altra” dai loro coetanei, che non li pongano in circuiti separati, ma che siano essenzialmente l’espressione di un surplus di attenzione, di cura, di “sguardo su” a cui tutti i bambini hanno diritto per crescere sufficientemente sani, sufficientemente felici, sufficientemente pieni di stima di sé.

Bambini malati con lunghe ospedalizzazioni, disabili, affetti da malattie rare, in carcere con la propria madre, vittime di maltrattamento e abuso, queste solo le persone a cui si rivolgono i progetti segnalati come significativi dalle Città riservatarie per il 2009, bambini che portano su di sé, anche sul proprio corpo, i segni di esperienze faticose, dolorose, anche se fatica e dolore non sono l’unico orizzonte di queste vicende, ma un passaggio sicuramente inevitabile.

Quello del corpo, in un qualche modo violato, può essere il secondo filo comune, dopo la specialità, che lega tutte queste esperienze che altrimenti siamo abituati a veder trattate separatamente, sia nelle rappresentazioni delle cronache, sia nella articolazione dei servizi pubblici, sia nello strutturarsi dei rispettivi mondi associativi che richiedono attenzioni, impegni politici e culturali, risorse finanziarie, consolidarsi di diritti.

Ragionando di corpi di bambini in carcere con le loro madri (corpo in gabbia) o di corpi costretti dalla disabilità (corpo come gabbia) cogliamo altri fili comuni tra queste diverse realtà.

Infine il terzo filo comune non può essere ovviamente che quello dei diritti; diritti di quei bambini e diritti di quei corpi, all’interno di un ragionamento molto più ampio sul rapporto tra corpo, in qualche modo diverso, e legge (diritto), ragionamento affascinante, ma che ci porterebbe troppo lontano. Garantire la tutela di questi bambini nell’accezione più ampia di questo termine, ma soprattutto considerando la legislazione italiana che ha saputo, pur nella sua universalità, dedicare una parte di essa proprio per garantire i diritti dei bambini sanciti prima di tutto nel testo costituzionale.

Dalla Costituzione a oggi sono numerose le leggi che si occupano dell’infanzia ma particolare attenzione merita la legge 176/1991 con cui l’Italia ratifica e introduce integralmente nel nostro ordinamento la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989. Lo Stato italiano si impegna così ad adottare tutte le misure per rendere effettivi i diritti dell’infanzia e questo porta all’approvazione della legge 285.

2.3.2 Alcune annotazioni sul lavoro svolto e dati riassuntivi dei progetti per bambini con bisogni speciali

Dei progetti significativi 2009 si è deciso di descriverne alcuni con maggior dettaglio in quanto sembravano maggiormente aderenti a quegli elementi di valutazione e quadro complessivo già ampiamente esposti nella Relazione 2008.

Nel corso del lavoro, e in riferimento anche a quanto riportiamo nel commento finale circa molte possibili sovrapposizioni tra quanto era emerso nella Relazione 2008 e quanto emerge dalla descrizione e analisi dei progetti 2009 dell'area “Bambini con bisogni speciali”, ci è parso utile nel testo fare attenzione non solo agli aspetti metodologici e organizzativi, ma soprattutto a quelli di contenuto, alle possibili piste per ulteriori progettazioni e anche, là dove ci è sembrato pertinente, fare riferimento alla Banca dati 285 letta soprattutto attraverso gli occhi di un utente esterno che cerca idee, contenuti, buoni esempi, suggestioni e possibilità di scambio e confronto.

In particolare durante il lavoro abbiamo curato *a latere* anche la ricerca e la raccolta di materiale informativo e di documentazione sui progetti dato che in Banca dati, nella quasi totalità dei casi, le schede non sono corredate di tali materiali.

Ancora abbiamo ritenuto di lasciare suddiviso tra i diversi target (bambini: disabili, ospedalizzati, maltrattati/abusati, in carcere con le madri) il lavoro sui progetti che abbiamo cercato di uniformare secondo una scaletta che comprende:

- la contestualizzazione del tema, ovvero: di cosa e di chi stiamo parlando? Quali i nodi principali di questa tematica? Quali linee di evoluzione nel tempo, là dove possibile sinteticamente accennarne;
- la descrizione dei progetti;
- elementi di commento e analisi dei progetti stessi, ipotesi per nuove progettazioni;
- eventuali tabelle riassuntive;
- un box di approfondimento che rinvia a risorse di varia natura (libri, riviste, centri documentazione, siti internet, newsletter...) riferite ai temi trattati nei progetti ma anche ai suggerimenti di ulteriori piste progettuali che ci sono venuti in mente.

Il lavoro si conclude con un paragrafo finale di taglio più trasversale anche se queste tematiche, al di là del filo rosso del corpo violato e dei diritti e di altri intrecci, sono su tanti aspetti molto diverse tra loro.

Tabella 2.1 - Progetti area Bambini con bisogni speciali - Anni 2008/2009 (dati al 31/12/2010)²³

Target	Anno 2008	Anno 2009	Totale
Bambini disabili	21	15	36 (37,5%)
Bambini ospedalizzati	7	6	13 (13,5%)
Bambini figli di genitori detenuti	3	4	7 (7,3%)
Bambini maltrattati o abusati	16	14	30 (31,3%)
Bambini con disturbi(a)	2	8	10 (10,4%)
Totale	49	47	96 (100%)

(a) I disturbi si riferiscono ai disturbi psichici, ai disturbi di personalità, ai disturbi di apprendimento e alla dislessia.

2.3.3 Bambini e ragazzi disabili

Come descrivere il mondo della disabilità in età evolutiva, come tracciare una specie di mappa dei tempi e dei temi che il bambino e la sua famiglia attraversano?

Una prima domanda è chiedersi chi sono i bambini disabili e le loro famiglie e qui proveremo a disegnare una serie di tappe successive, con tutti i limiti dello schematismo, per dare un quadro di riferimento a cui ascrivere le nostre riflessioni sulle progettazioni in questo campo delle Città riservatarie.

Una seconda domanda ovviamente importante per ogni programmazione è chiedersi quanti sono i bambini disabili e le loro famiglie; qui si incontra un primo problema, l'assenza, per certi versi, e la disomogeneità, per altri, dei dati:

- l'indagine Istat 2004/2005 sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi, sui cui si basano i dati del progetto *Disabilità in cifre* (<http://www.disabilitaincifre.it>) rilevano che in Italia 2,6 milioni di persone disabili vivono in famiglia, comprese dai 6 anni in avanti. Si aggiungono a esse circa 190mila persone ospitate in strutture. Infine si stima che i minori disabili tra i 0 e 5 anni siano 43mila. Il totale generale sarebbe quindi di 2,8 milioni di persone, poco più del 5% della popolazione;
- una recente ricerca di Censis assieme alla Fondazione Serono ha reso noto che che i disabili in Italia sarebbero 4,1 milioni, pari al 6,7% della popolazione (precisando che si tratta di una indagine sulla percezione sociale della disabilità fatta su un campione telefonico);
- il dossier statistico elaborato e presentato da Istat e Ministero per la famiglia alla Conferenza nazionale sulla famiglia di Firenze del 2007 stima le famiglie italiane con un componente disabile in 2,3 milioni, di cui un 82% composte da famiglie di anziani.

Come si vede il dato varia da fonte a fonte ed è difficile fare comparazioni, sia quantitative che soprattutto qualitative.

²³ Nella Banca dati 285 sono presenti complessivamente nelle due annualità 1.007 progetti, per cui l'area dei Bambini con bisogni speciali rappresenta poco meno dell'11%, nello specifico: disabili 3,6%; ospedalizzati 1,3%; con genitori detenuti 0,7%; maltrattati o abusati 3,0%; con disturbi 1,0%.

Altri dati ce li fornisce l'epidemiologia che, ad esempio e facendo riferimento proprio ad alcuni dei progetti presentati, ci dice che la sindrome di Down ha una incidenza di 1 ogni 1.200 nati, la dislessia parrebbe riguardare tra il 3 e il 6% della popolazione scolastica (a seconda dei dati riferiti), l'acondroplasia ha una incidenza di un caso ogni 20mila bambini.

Quali bambini disabili e quali famiglie?

Le interazioni tra disabilità e famiglia sono tantissime e investono in pratica tutti gli aspetti della vita familiare, i rapporti tra i vari componenti la famiglia e tra questa e la società, gli aspetti affettivi, quelli economici.

Dalla metà degli anni '70 in poi si è assistito a una vera e propria rivoluzione culturale e legislativa nell'ambito della disabilità a partire dai processi di deistituzionalizzazione, dall'avvio di una rete di servizi territoriali, dall'evoluzione delle forme dell'associazionismo di categoria, per arrivare al più recente passaggio della personalizzazione degli interventi e di un protagonismo, pur tra luci e ombre, delle stesse persone disabili. Persone intese non più come corpi da riabilitare, ma persone che esprimono un proprio progetto di vita, senza che le distinzioni tra disabilità fisiche e intellettive siano necessariamente barriere invalicabili. Questo determina immediatamente l'aggancio con la dimensione legislativa e in generale delle filosofie di intervento in questo settore e se corpo e diritti sono il filo a cui cerchiamo ogni tanto di ritornare, vanno citati soprattutto alcuni provvedimenti:

- la legge quadro sull'handicap 104/1992 che ha innescato molte e complesse dinamiche e che, appunto, ha dato un quadro a tutta la materia e impulso alla rete dei servizi e alla progettazione stessa;
- la legge 67/2006 che sebbene poco conosciuta e applicata ha sottolineato il tema del diritto alla non discriminazione delle persone con disabilità;
- il passaggio promosso dall'oms dalla vecchia classificazione delle disabilità (Icih) alla nuova filosofia dell'Icf (International classification of functioning, disability and health), quindi a un'attenzione «per quello che c'è e non solo per quello che manca» (<http://www.icfitaly.it>);
- l'approvazione nel 2006 da parte dell'Onu della Convenzione sui diritti delle persone disabili.

Su Icf e la convenzione Onu del 2006 è in corso un'azione di promozione e un tentativo di rimodulazione della filosofia degli interventi (e delle culture) che a questi dettami si possano, almeno in parte attenere; percorso difficile e ancora acerbo, pur con differenze territoriali.

In tema di leggi e diritti non si possono non ricordare ai fini informativi e documentativi il Centro di documentazione legislativa della Uildm e il relativo sito (<http://www.handylex.org>) e il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova il cui sito contiene una sezione specifica su diritti dei disabili (<http://unipd-centrodirittumani.it/>).

Il tempo e alcuni nodi mentre questo scorre

Tornando al tema delle tappe e alle interazioni tra disabilità e famiglia un utile libretto pubblicato dall'Associazione bambini cerebrolesi della Sardegna ci fornisce una serie di riflessioni di seguito brevemente esposte.

L'incontro con la disabilità: nella comunicazione della diagnosi, spesso l'appoggio ai genitori non è organizzato in maniera ottimale, le informazioni sono reticenti, il luogo inadatto. Un tempo della vita che torna sempre nelle memorie (e nei libri) dei genitori.

L'elaborazione dell'incontro con la disabilità, la reazione, il cominciare a pensare «cosa possiamo fare», «cosa hanno fatto altre famiglie», «quale progetto riabilitativo intraprendere», in poche parole tutti i temi che potremmo definire relativi alla abilitazione dei genitori e che ritroviamo in varie progettualità. «Bambini handicappati: avere coraggio per fare cosa?» si chiedeva Andrea Canevaro in un noto volumetto del 1978: ecco, i progetti di abilitazione cercano di dare proprio risposta a questa domanda.

Il dipanarsi progressivo del progetto riabilitativo, fatto di tappe successive, anche di cambiamenti a volte, di progressivi aggiustamenti con quel corpo spesso così diverso e segno di quel «dolore innocente», come lo chiamava Georges Hourdin, uno studioso francese.

Il rapporto con le altre famiglie, il condividere, lo scambiarsi le esperienze: l'associazione come contenitore che sviluppa competenze e fa circolare informazione, l'apertura a una dimensione sociale, culturale, politica del tema. Quindi a un rapporto personale con l'istituzione (i servizi a cui si fa riferimento per il proprio bambino disabile: Comune, asl, scuola) si intreccia uno legato al ruolo di rappresentanza.

La dimensione economica della disabilità: spesso uno dei genitori, generalmente la madre, rinuncia al lavoro se lo ha. Spesso si affrontano spese ingenti di carattere sanitario. A questo proposito pare non esserci interazione tra queste tematiche che toccano i genitori di bambini disabili e il dibattito generale e le iniziative attorno al tema della conciliazione dei tempi casa/lavoro.

Il tempo accelera, per tutti

L'adolescenza: le speranze di guarigione cessano definitivamente, nelle situazioni più gravi la cronicità si evidenzia in pieno, la scuola restituisce pienamente il tema delle prestazioni, la sessualità si sviluppa e crea allarmi e fantasie.

Il passaggio, là dove esistono, dai servizi per l'età evolutiva (la Neuropsichiatria in genere) a quelli per le persone disabili adulte.

Dentro tutte queste tappe le relazioni: i fratelli liberi di non dover necessariamente avere “eredità” dai genitori, i nonni e il loro ruolo di cura, i genitori e la ferita pesantissima sul sé che spesso colpisce duramente la coppia (paura di nuovi figli disabili, polarizzazione tra padre/procacciatore di risorse e madre/curante).

2.3.3.1 Descrizione dei progetti relativi all'area bambini disabili

Le Città riservatarie hanno presentato nel 2009 complessivamente 15 progetti legati all'area della disabilità, di cui 6 segnalati come esperienza significativa, ovvero progetti con elementi che possono essere utili ai fini dell'innovazione, della riproducibilità delle esperienze, di diffusione di contenuti e modalità organizzative in linea col senso della Banca dati.

Di questi 15 progetti 11, tra cui tutti quelli segnalati come significativi, erano già attivi anche nell'annualità precedente in cui erano stati presentati 21 progetti. La banca dati contiene quindi a oggi 26 progetti diversi, di cui 10 a carattere biennale per un totale formale di 36 progetti consultabili.

L'area della disabilità, intendendo con questa i progetti rivolti a bambini/e e ragazzi/e con tipologie di deficit fisico, intellettivo, sensoriale e dell'apprendimento, costituisce quindi il 3,6% dei 1007 progetti complessivamente presenti nella banca dati.

Di seguito si approfondiscono 4 dei 6 progetti segnalati ritenuti particolarmente significativi.

CATANIA

CORSO DI EDUCAZIONE ALL'AUTONOMIA

Il progetto è gestito dalla sezione di Catania della Aipd (Associazione italiana persone Down) in linea con una filosofia di lavoro sviluppatasi in maniera diffusa nell'area della disabilità ormai da una quindicina di anni, attorno ai temi dell'autonomia, della vita indipendente, della espressione di sé della persona disabile non considerata più solo come un paziente o un utente di un servizio, ma come individuo, singolo, cittadino. Circa il tema della cittadinanza, la realtà culturale italiana ci pare tenda più a restituirlo quando si parla di persone con disabilità fisica (potremmo qui citare l'ambiguo neologismo del "diversamenteabile") piuttosto che con persone che hanno disabilità di tipo intellettivo, anche, come nel caso di questo progetto, quando le stesse raggiungono ampi margini di autonomia e capacità di cura di sé.

Le attività coinvolgono un gruppo di circa 40 ragazzi con sindrome di Down di età compresa tra i 14 e i 17 anni, attraverso un'organizzazione di tipo corsuale e laboratoriale che ha come scopo l'acquisizione di alcune autonomie/capacità di base per chi ne fosse ancora sprovvisto (saper orientarsi, saper usare il denaro, alcune norme di base del comportamento in strada come gli attraversamenti pedonali, ecc.) e il raggiungimento di ulteriori più sofisticati traguardi per chi è dotato di maggiori autonomie: l'uso dei mezzi di trasporto pubblici, la partecipazione a eventi, spettacoli e manifestazioni, l'effettuazione di alcune procedure presso banche e uffici postali.

Per ogni persona partecipante viene predisposto un programma personalizzato, previa una raccolta di dati e confronto tra l'équipe di progetto, la famiglia e il ragazzo disabile stesso; le attività si svolgono all'interno della sede dell'associazione e direttamente nei luoghi e nelle "situazioni" esterne in cui tali abilità e autonomie devono essere concretamente sperimentate. Per i raccordi con le famiglie e la condivisione delle linee di intervento si è strutturato una sorta di centro di ascolto, funzionante in orario pomeridiano, come luogo di scambio e verifica tra gli operatori e i genitori.

Le attività coinvolgono anche le scuole frequentate dalla maggioranza dei ragazzi che partecipano al corso, in modo che il tema delle autonomie sia condiviso e declinato in maniera coerente sia nelle attività del corso sia nelle attività scolastiche; in questo il progetto 2009 ha coinvolto circa una ventina di insegnanti.

Gli operatori impegnati nelle attività sono 13 e coprono sia l'ambito sociale (assistente sociale), sia quello educativo (educatori e pedagogisti), sia quello clinico (psicologo): da sottolineare la collaborazione che si è andata a strutturare con la locale università - corso di laurea per tecnici della riabilitazione psichiatrica, che ha trovato nel progetto un ambito di tirocinio, sviluppando precise competenze rispetto all'approccio a questa tipologie di deficit che in una certa percentuale statisticamente limitata (20% circa) può presentare, specie in soggetti adulti, aspetti afferenti all'ambito psichiatrico. Un certo numero di questi laureandi ha poi continuato tale collaborazione anche dopo il conseguimento del diploma. L'università stessa ha inoltre organizzato un convegno pubblico dedicato al tema degli aspetti della sindrome di Down.

Dal punto di vista programmatico l'attività è inserita nel piano locale riferito alla legge 285.

Dal punto di vista della diffusione dei risultati del progetto e del confronto con altri soggetti territoriali attorno ai temi principali che costituiscono lo sfondo del progetto (ovvero autonomia intesa non solo come elemento funzionale, ma come clima che favorisce un passaggio verso una condizione maggiormente adulta) si segnala la produzione di un cd di materiali di documentazione, ma non si hanno notizie di particolari scambi e collaborazioni a livello della Consulta comunale handicap (che riunisce le associazioni locali) o altre agenzie educative e di socializzazione per adolescenti.

Nella Banca dati la scheda è sufficientemente dettagliata, vi è allegata la scheda di approfondimento utilizzata nell'annualità 2008, non vi sono altri materiali allegati. Nel sito dell'Aipd Catania il progetto è illustrato sommariamente e non vi sono materiali allegati (www.aipdcatania.com).

MILANO

1. PROGETTO NEMO. SOSTEGNO, EDUCAZIONE, AIUTO PER UNA VITA PIENA DEL BAMBINO CON DISABILITÀ E DEI SUOI GENITORI

Il progetto è gestito dall'associazione L'abilità nell'alveo di una tipologia di intervento, e per certi versi anche di una nuova modalità di "essere associazione", che si è sviluppata in Italia nell'ultimo decennio, soprattutto nei confronti di bambini disabili, anche piccoli, e tesa a realizzare percorsi di "abilitazione precoce" dei genitori alla dimensione della disabilità, che così inaspettatamente spesso irrompe nella vita della coppia.

Il progetto coinvolge in pratica l'intero, o quasi, spettro delle attività e articolazione dell'associazione, attraverso interventi rivolti a un pubblico differenziato (bambini disabili in età solitamente scolare, loro familiari, operatori dei servizi, insegnanti delle scuole) con lo scopo di creare reti di conoscenza e collaborazione che possano rimanere, pur necessariamente evolvendo, anche una volta terminate le tappe canoniche di quella che potremmo definire la "carriera" di una persona disabile, con la relativa fuoriuscita dai servizi/ambiti di riferimento e dalla "tutela" degli operatori specifici che in essi operano.

Le attività 2009 coinvolgono 103 bambini disabili e relative famiglie, oltre 300 alunni delle scuole elementari e circa 40 insegnanti, oltre a 90 operatori dei servizi sociosanitari territoriali.

Le attività sono orientate principalmente in tre direzioni:

- verso i genitori attraverso attività che supportino gli aspetti emotivi del rapporto madre-bambino (Centro infanzia, attività ludiche svolte dalle madri con i loro bambini) e la famiglia sia dal punto di vista informativo (certificazioni di invalidità, permessi dal lavoro, conoscenza degli aspetti tipici delle tipologie di deficit) che di orientamento verso la rete dei servizi e degli interventi (servizi sanitari territoriali rivolti all'infanzia con disabilità, scuola, associazionismo, aiuti economici per famiglie, ecc.). Sugli aspetti emotivi e relazionali sono state avviate esperienze di gruppi di auto aiuto e di consulenza psicologica ed educativa. Attivati infine anche progetti di cosiddetto "sollevo", ovvero di inserimento del minore disabile in attività svolte nel week end o in periodi di festa o di vacanza onde dare ai genitori la possibilità di dedicarsi a se stessi, alla propria dimensione di coppia, agli altri eventuali figli con maggiore intensità e "staccare" dalla dimensione della "cura" che sembra permeare di sé lo scorrere del tempo;
- verso i bambini disabili (con disabilità fisiche e intellettive) attraverso la creazione di un centro semidiurno a cui accedono anche quei bambini che non frequentano l'intero arco orario del "tempo pieno", dall'attivazione di interventi di carattere ludico/motorio (spazio gioco per bambini disabili, dove il gioco è mediato da operatori e opportuni accorgimenti correlati alle difficoltà) e di carattere educativo, svolti anche a domicilio e in raccordo con i servizi pubblici che hanno in carico il bambino e tesi a svilupparne le autonomie;
- verso il mondo della scuola con interventi nelle classi (a prescindere dalla presenza o meno di bambini disabili inseriti) sul tema della diversità, delle differenze, del limite e verso i bambini disabili provenienti da altre nazioni e che necessitano di attività di mediazione, di ancora più attenzione agli aspetti informativi e di accompagnamento

ai servizi, di comprensione degli aspetti della cultura di origine verso i temi di ciò che noi chiamiamo disabilità, malattia, limite, “sofferenza”.

Circa la dimensione di creazione di rete del progetto si è già in parte accennato, mentre relativamente agli operatori impiegati oltre l’80% sono educatori che operano con un nucleo di consulenti di area clinica (psicologo, neuropsichiatra, psicomotricista).

Le attività di diffusione del progetto usufruiscono della vasta rete attivata e dell’adesione al coordinamento locale delle associazioni della disabilità (Ledha, anch’esso con caratteristiche molto innovative rispetto alle forme più diffuse di coordinamento, essendo un’associazione di associazioni) e delle attività di comunicazione delle associazioni che sfruttano sia il sito, sia la newsletter periodica diffusa a un vasto indirizzario.

La scheda in banca dati è sufficientemente dettagliata, non ci sono materiali allegati né link. Il sito della associazione (www.labilita.org) riporta una descrizione sufficiente delle varie tipologie di servizi e interventi e non ha materiali progettuali allegati esplicitamente, anche se dalla home page del sito è scaricabile un documento *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia* in cui sono contenuti i materiali relativi al *2. Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia* nel quale L’abilità ha curato i capitoli relativi ai diritti dell’infanzia disabile.

2. BAMBINI A RISCHIO

Il progetto è gestito dall’associazione Aisac associazione per l’informazione e lo studio della acondroplasia, una delle tantissime cosiddette “malattie rare”, ovvero quelle patologie che hanno bassissime incidenze percentuali. Se ne conoscono circa 5/7.000 (a seconda delle fonti) e si calcola che in Europa siano tra i 20 e i 30 milioni le persone coinvolte da queste problematiche. In Italia ormai da 5-6 anni si è sviluppato un notevole (ma mai sufficiente) interesse al tema, con l’attivazione di una consultazione nazionale delle associazioni operanti in questo campo che riunisce oltre 260 associazioni (esiste anche un network europeo chiamato Eurordis), l’istituzione di una giornata dedicata alla sensibilizzazione (29 febbraio), l’attivazione di una serie di primi interventi di programmazione a livello nazionale e di programmi finalizzati regionali, come ad esempio in Emilia-Romagna, tesi a creare reti regionali di centri di riferimento clinici e a monitorare i dati relativi al fenomeno.

Aisac nasce come associazione locale lombarda, ma essendo l’unica a livello nazionale dedicata a questa specifica patologia conta ormai soci di tutte le altre regioni (circa 800) oltre alla creazione di una prima sede periferica a Benevento.

Il progetto abbraccia un po’ tutte le attività e settori di impegno della associazione e coinvolge essenzialmente la base sociale lombarda dell’associazione, che conta circa 200 bambini con acondroplasia iscritti e relativi familiari.

Il progetto ha una filosofia di intervento analoga a quello descritto in precedenza, tesa a supportare la famiglia dapprima nella comprensione dell’evento disabilità, poi nell’elaborazione e scelta degli aspetti terapeutici più opportuni e, infine, nell’incontro con la rete territoriale dei servizi sociali e sanitari e con le varie opportunità che la legislazione vigente offre in termini economici, fiscali, di tutela dei diritti, di supporto alle esigenze di famiglie con bambini disabili.

Le attività che il progetto realizza si esplicitano in varie aree:

- medico-riabilitativa, attraverso riunioni con le équipe mediche di riferimento per la discussione dei casi clinici, la loro supervisione, l’elaborazione di protocolli di intervento;
- psicosociale, aiutando la famiglia con supporti di consulenza psicologica e con lavoro di facilitazione al collegamento con i servizi e fornendo inoltre alle famiglie tutte le

informazioni di cui necessitano. Particolare attenzione viene dedicata alle famiglie provenienti da altre nazioni con un opportuno lavoro anche di mediazione culturale svolto in collaborazione con cooperative di mediatori/trici.

Tutte le attività si svolgono in stretta collaborazione con i servizi, ospedalieri e non, maggiormente interessati: consultorio familiare, centro di genetica, neonatologia, pediatria.

Gli operatori coinvolti sono assistenti sociali, educatori, psicologi all'interno di un'équipe multidisciplinare.

A livello programmatico il progetto è inserito nel Piano di zona del Comune di Milano.

Non sono previste particolari attività di comunicazione circa il progetto.

La scheda nella banca dati, nei campi dedicati alla parte più di tipo descrittivo, tende a essere un po' indifferenziata e non ha documentazione allegata.

Il progetto è citato nel sito della associazione (www.aisac.it) ma senza materiali di approfondimento.

FIRENZE

TUTTINSIEME

Il progetto è gestito direttamente dalla Direzione Istruzione del Comune di Firenze e in particolare dal Cred centro risorse educative didattiche/ausilioteca che è una struttura polifunzionale del Comune che effettua interventi nel campo della formazione e consulenza per gli insegnanti (sia sulle tematiche educativo-didattiche che sull'utilizzo delle tecnologie per l'apprendimento), della documentazione tramite un servizio di prestito di libri e materiali documentari, di vera e propria ausilioteca tramite prestito di ausili per la riduzione degli handicap e infine di sostegno ai percorsi di integrazione scolastica e di promozione della cultura delle differenze tramite, appunto, il progetto *Tuttinsieme*, giunto ormai alla sua dodicesima edizione.

Il progetto si rivolge agli alunni delle scuole dell'infanzia e primaria di I e II grado e ai relativi insegnanti, a un bacino quindi che si stima in circa 5.800 persone. Le attività sono organizzate tramite la progettazione e conduzione di laboratori all'interno delle classi che coinvolgono anche gli alunni disabili e che hanno lo scopo, attraverso una pluralità di linguaggi e canali espressivi, di favorire la socializzazione dei soggetti con difficoltà di apprendimento e di relazione nonché la valorizzazione delle loro potenzialità. Il "catalogo" dell'offerta prevede ben 31 tipologie laboratoriali diverse che si sono succedute nel tempo sia su aree tematiche consolidate (musicoterapia, musica, arteterapia, psicomotricità, espressione teatrale, espressività e creatività tramite fiaba, ecc.) ma anche su aspetti innovativi. Le attività laboratoriali sono svolte nel periodo gennaio-giugno mentre il restante periodo è dedicato alla verifica delle attività svolte e alla programmazione e organizzazione del nuovo ciclo di laboratori.

Il progetto è inserito nel Piano territoriale della 285 e le attività di valutazione e programmazione sono realizzate in periodici incontri con le scuole partecipanti e i soggetti gestori (associazioni, cooperative, singoli esperti) dei laboratori.

La scheda in banca dati è sufficientemente articolata, è presente il link al sito del Cred/Ausilioteca dove esiste una specifica sezione approfondita dedicata al progetto consultabile alla pagina

http://ausilioteca.comune.fi.it/ausilioteca/jsp/html_sezioni/progetti/tuttinsieme_main.jsp

PAGINA BIANCA

Progetti significativi area disabilità presentati dalle Città riservatarie – Anno 2009

Dati generali			Tipologia di attività/servizio						Gestione			
Città	Area geog..	Nome progetto	Att. 09	Att. 08	Sostegno Genitori (1)	Centri, laborat. x disabili (2)	Interv. riabilit., clinici (3)	Attività formaz. operatori (4)	Promozi, informaz, sensibiliz (5)	Tempo libero, sport (6)	Ass. Coop .	EE.LL altro
Catania	sud	CORSO DI EDUCAZIONE ALL'AUTONOMIA	si	si	si	si	si	si	si	si	x	
Catania	sud	Acqua è vita	si	si	si	si	si	si	si	si	x	
Firenze	centro	Tuttiinsieme	si	si	si	si	si	si	si	si	x	x
Milano	nord	Progetto Nemo. Sostegno, educazione, aiuto per una vita piena del bambino con disabilità e dei suoi genitori	si	si	si	si	si	si	si	si	x	x
Milano	nord	Bambini a rischio	si	si	si	si	si	si	si	si	x	
Milano	nord	Bambini disabili e bambini in difficoltà	si	si	si	si	si	si	si	si	x	
Totale			6	6	3	3	3	3	2	2	1	5 - 1

Note: (1) counseling, avvio alla rete dei servizi, sostegno psicologico, autoaiuto, ecc.; (2) attività educative sotto forma di centro diurno, laboratori, corsi; (3) interventi di consulenza e raccordo relativi ai percorsi di presa in carico; (4) attività di formazione di operatori e/o insegnati in aula e in tirocinio; (5) attività di promozione, informazione, sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza o target specifici; (6) interventi legati all'area del tempo libero, relativi a corsi/attività o a garantire accessibilità.

Progetti	numero destinat.	Tipologia disabilità			Destinatari					Operatori impegnati				
		Fisica	Intellett apprendimento	Senso riale	Bambini	Adolesc.	Genitori	Operato ri sociosanitari, insegn.	Cittadini	Sociali	Educativi	Sanitari	Volontari	Altro
<i>Corso di educazione all'autonomia - CT</i>	56	x			x	x	x	x		x	x	x		
<i>Acqua è vita - CT</i>	15	x	x		x	x	x	x		x	x	x		
<i>Tuttiinsieme - Fl</i>	5.807	x	x		x	x	x	x		x	x	x		
<i>Progetto Nemo. Sostegno, educazione, aiuto per una vita plena del bambino con disabilità e dei suoi genitori - Mi</i>	530	x	x		x	x	x	x		x	x	x		
<i>Bambini a rischio - Mi</i>	210	x			x	x	x	x		x	x	x		
<i>Bambini disabili e bambini in difficoltà - Mi</i>	6.277	x			x	x	x	x		x	x	x		
Totali	12.895	4	5	-	5	6	4	5	-	2	5	4	1	-

2.3.3.2 Elementi di analisi dei progetti

Continuità dei progetti, molti pregi e nodi da migliorare

I sei progetti segnalati dalle Città riservatarie stesse come significativi provengono tutti da città di grandi dimensioni (tre da Milano, due da Catania, uno da Firenze), sono tutti in continuazione al 2008 e non presentano particolari innovazioni rispetto all'edizione precedente. Se questo da una parte ha una sua evidente ragion d'essere relativa al consolidarsi delle esperienze attraverso più annualità legate ovviamente da molti fili comuni, dall'altra ai fini della banca dati dei progetti può essere un limite. Nelle aree destinate alla descrizione dei contenuti (contesto, problematiche da affrontare, obiettivi e azioni previste, metodologia adottata, articolazione delle attività, risultati raggiunti), quindi quelle di maggiore interesse per i visitatori esterni in cerca di confronto e spunti su modelli e contenuti, spesso vi è una riproposizione dei testi del progetto dell'anno precedente che corre il rischio di far prevalere gli aspetti organizzativi e amministrativi su quelli di contenuto.

Progettare nel contesto e sul contesto

Sono tutti progetti, anche se con livelli differenziati, rivolti a più target di destinatari, coinvolgendo in maniera abbastanza omogenea i vari interlocutori principali: bambini e adolescenti con disabilità, i loro genitori, gli operatori sociosanitari e gli insegnanti, a riprova che si è ormai largamente diffuso il concetto che l'intervento per i bambini disabili non può che essere un intervento che agisce sul contesto per creare un clima complessivamente favorevole e una coerenza complessiva degli interventi clinici, educativi, sociali, di supporto psicologico. In particolare, il progetto *Nemo* di Milano e *Tuttinsieme* di Firenze restituiscono un'idea di rete e di coerenza d'azione di livello.

Sono tutti progetti che si muovono comunque essenzialmente all'interno del mondo sociale, sanitario e a volte educativo-scolastico, a riprova del grande impegno che serve a coniugare significativamente agio e disagio attraverso la sottolineatura e tessitura di fili comuni, soprattutto se questo collegamento viene affidato solo alle attività di programmazione e verifica e non declinato anche in una paziente strategia di informazione, comunicazione, documentazione fatta piuttosto di tante piccole azioni quotidiane e non solo di eventi o prodotti che collocano in un solo luogo (un cd, un libro, ecc.) o in un solo tempo (un convegno, ad esempio) questa dimensione.

Le risorse umane

Quanto detto nel paragrafo precedente può essere ampliato anche all'esame delle risorse umane coinvolte nei progetti che sono essenzialmente figure cliniche (psicologo, neuropsichiatra) ed educative (educatori, pedagogisti). Cosa in parte curiosa l'assenza di volontari, salvo che in uno dei progetti di Milano, essendo cinque dei sei gestori strutture associative, anche se, vedremo in seguito, con caratteristiche particolari e innovative rispetto alla classica associazione di volontariato, sia essa tipica associazione cosiddetta di categoria (disabili e familiari) o un vero e proprio gruppo di volontariato impegnato in attività a terzi e non agli associati.

I soggetti gestori: progetti per tutti e tutti per i progetti?

Come si diceva in cinque casi su sei i soggetti attuatori dei progetti sono associazioni salvo il progetto *Tuttinsieme* di Firenze che è gestito direttamente dal Comune anche se tramite una struttura un po' particolare come il Cred/Ausilioteca che pur afferente al settore Istruzione ha una operatività e un bagaglio esperienziale che ne supera i confini.

Sono associazioni ovviamente del settore della disabilità, salvo una partner del progetto *Bambini disabili e bambini in difficoltà* di Milano che è una associazione di insegnanti attiva sui temi dell'innovazione scolastica. Sono tutte associazioni diverse tra loro per data di nascita, storia, composizione associativa, modalità di agire nel territorio. Sicuramente tanto più l'associazione ha già un'appartenenza a reti locali e nazionali, una competenza che intreccia più ambiti (sociale, sanitario, educativo, comunicativo) e un ventaglio maggiore di obiettivi (promozione sociale e culturale e difesa dei diritti, sviluppo della ricerca e degli approcci clinici, attenzione al contesto e non solo alla patologia del bambino, capacità di pensare separatamente genitore e figlio), tanto più paiono ricchi e articolati gli esiti dei progetti là dove le dinamiche di rete sono fondamentali, anche per mantenere in vita le attività, una volta esauritosi il ciclo di finanziamento legato alla 285, cosa di non secondario aspetto.

In particolare può essere segnalata l'esperienza del progetto *Nemo* e della associazione L'abilità che incarna un modello associativo che si colloca in una zona intermedia tra associazione dei genitori e i servizi territoriali, promuove uno sviluppo delle competenze genitoriali non solo in campo emotivo e psicologico ma anche tecnico senza tuttavia volerne fare dei piccoli operatori e rinegozia, in ultima analisi, il tema del contratto riabilitativo tra famiglia e servizi supportandone le inevitabili difficoltà di questa rinegoziazione e favorendo le connessioni.

Oltre a questa si possono segnalare nel panorama italiano altre iniziative che si muovono in quest'alveo pur con modalità differenti, come la Fondazione Ariel, sempre di Milano (<http://www.fondazioneariel.it/>) e il progetto Di-To promosso dalla associazione Area attorno all'omonimo sito Internet (<http://dito.areato.org/home/>).

In estrema sintesi meriterebbe forse riflettere se vanno analizzati solo i progetti o anche, almeno su determinati aspetti, gli enti che si propongono per la gestione, tenendo conto sia del lavoro di chi fa monitoraggio sia di quello degli enti locali che tale tematica la affrontano in sede di affidamento, a volte tramite bando, altre con affido diretto.

Le attività svolte

Le tipologie di attività svolte e i “servizi” attivati si spalmano in maniera equilibrata nei vari ambiti in cui possono essere suddivisi. Abbiamo, nella tabella che segue, usato una terminologia semplificata rispetto a quella utilizzata nella banca dati per questioni di miglior comprensione.

Le attività fanno riferimento:

- al sostegno ai genitori (tre progetti) tramite attività di counseling, appoggio psicologico, realizzazione di interventi di sollievo, di orientamento alle informazioni e alla rete dei servizi. Nell'ambito di interventi di questo genere, possibili nuovi sviluppi progettuali potrebbero essere legati a una definizione di famiglia non intesa solo come coppia genitoriale, dando spazio anche a riflessioni e appoggio psicologico anche rivolto ad altre figure familiari come fratelli e nonni. Rispetto a questi ultimi esistono varie esperienze in Italia tra cui segnaliamo quelle della associazione Siblings (<http://www.siblings.it/>) e la già citata Fondazione Ariel della quale sottolineiamo anche interventi rivolti ai genitori e alle ripercussioni spesso molto profonde che la nascita di un bambino disabile ha sulla vita affettiva e sessuale di quella coppia;
- all'avvio di interventi di tipo socio educativo (3 progetti) come sviluppo di autonomie, miglioramento della percezione di sé, rivolti ai bambini disabili e organizzati sotto forma di laboratori o centro diurno;
- alla realizzazione (tre progetti) di attività di coordinamento, consulenza, supervisione sui percorsi di presa in carico clinico riabilitativa realizzati in collaborazione con le

famiglie, da una parte e con i servizi sanitari (*Nemo*) o integrati con i servizi sanitari (*Bambini disabili e bambini in difficoltà*) dall'altra.

Dentro a questo orizzonte di collaborazione e integrazione con i sistemi sanitari (associazionismo operante, o a volte proprio nato all'interno di reparti ospedalieri) un filone di attività decisivo è anche l'organizzazione di protocolli presso le aree nascita sulla gestione della comunicazione della diagnosi di disabilità e di modalità di "condivisione" con la coppia genitoriale di questo evento drammatico. Sufficiente è ormai è la letteratura reperibile in materia e varie anche le iniziative associative di tipo divulgativo (convegni, libri):

- attività di formazione degli operatori sociosanitari o degli insegnanti (due progetti);
- interventi di promozione e sensibilizzazione svolti nell'ambito delle realtà scolastiche (due progetti);
- interventi legati ad attività a valenza di tempo libero e "riabilitativa" (un progetto).

Per approfondire

Sui temi oggetto dei progetti presentati e sugli aspetti generali della disabilità alcune occasioni di approfondimento tramite siti, riviste, centri di documentazione, newsletter

A. Informazione e documentazione: aspetti generali (e testi citati)

Siti a carattere divulgativo/giornalistico sui temi della disabilità

www.superando.it
www.superabile.it
www.disabili.com

Leggi e diritti per le persone con disabilità

<http://www.handylex.org>

Alcuni centri di documentazione sull'handicap in Italia

Bologna (il più grande in Italia) <http://www.accaparlante.it/>
Modena <http://www.comune.modena.it/cdh/cdi.html>
Carrara <http://www.cdhcarrara.it/>
Macerata <http://www.cdhmacerata.it/>
Campobasso <http://www.cdh.cb.it/>

Gli sportelli Informahandicap in Italia (70)

http://www.handybo.it/Informahandicap/servizi_informahandicap.htm
<http://www.youtube.com/watch?v=wij3fl0MiWE>

Un catalogo delle newsletter sociali italiane (segnalate 18 sulla disabilità)

http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/catalogo_newsletter_agg_agosto_2010.pdf

Una selezione di riviste specializzate in tema di disabilità

http://www.handybo.it/Risorse_informative/riviste.htm

Case editrici specializzate o con collane sulla disabilità e aree tematiche collegate

Erickson: <http://www.erickson.it>
Del Cerro <http://www.delcerro.it>
Franco Angeli <http://www.francoangeli.it>
Carocci <http://www.carocci.it>
Bollati e Boringhieri <http://www.bollatiboringhieri.it>
Borla <http://www.edizioni-borla.it>
Armando <http://www.armando.it>

Associazionismo nel settore della disabilità

http://www.handybo.it/Risorse_informative/Geologia_associazionismo.pdf

Le famiglie con bambini disabili

<http://www.superando.it/docs/LibroGentaPetri%20Febbraio2011.doc>
http://www.handybo.it/news_crh/perunapsicosociologia.rtf
<http://www.handybo.it/Documents/selleri.doc>
Canevaro, A., *Bambini handicappati: crescere insieme*, Bologna, Cappelli, 1978
Hourdin, G., *Il dolore innocente*, Assisi, Cittadella, 1978

Quando nasce un bambino disabile: la prima comunicazione http://www.handybo.it/news_crh/prima_comunicazione.htm Aite, L., <i>Culla di parole: come accogliere gli inizi difficili della vita</i> , Torino, Bollati Boringhieri, 2006
AA.VV, <i>La comunicazione come prima cura</i> , Bergamo, UILDM, 2008
Fondazione Paideia, Cepim, <i>Nascere bene per crescere meglio: esperienze e percorsi nella comunicazione della disabilità</i> , Torino, 2006
Identità di genere, sessualità http://gruppodonne.uildm.org/ http://www.aiasbo.it/progetti/handicap-sessualita/vrd-progetto-crer.html
Corpo e legge Galimberti, U., <i>Il corpo</i> , Milano, Feltrinelli, 2003 Galimberti, U., <i>La legge lo giudica osceno: erotico o paralizzato è sempre corpo del reato</i> , in «Sette», supplemento del Corriere della sera, 9 apr. 1988
B. Informazione e documentazione: aspetti legati ai progetti presentati Le tematiche relazionali connesse alla nascita e alla presenza in famiglia di un bambino disabile: alcune risorse da cui partire http://www.provincia.cremona.it/servizi/disabili/?ss=14&sv=128&sa=522&ip=2478&pp=1
Alcune pubblicazioni e dell'AIPD sui temi della educazione all'autonomia delle persone con sindrome di Down http://www.aipd.it/cms/materialipubblicazioni
Malattie rare Centro nazionale malattie rare http://www.iss.it/cnmr/ Sito Ministero salute http://www.salute.gov.it/malattieRare/malattieRare.jsp Centro di collegamento lombardo per le MR http://malattierare.marionegri.it/ Siti sulle malattie rare http://www.malattierare.net/ ; http://www.malattie-rare.org/ Portale MR e farmaci orfani http://www.orphanet.net/consor/cgi-bin/index.php?lng=IT Network europeo malattie rare http://www.eurodis.org/it
Dislessia Associazione italiana dislessia http://www.aiditalia.org/ Forum di discussione sulla dislessia http://www.dislessia.org/forum/
Acondroplasia http://www.aisac.it/
Informazioni ai genitori L'abilità, <i>Leggingioco: i diritti del bambino disabile e dei suoi genitori</i> , Firenze, Fatarac, 2005
Gioco e bambini disabili Carlo Riva, <i>Amorgioco: il bambino, la disabilità, il gioco</i> , Firenze, Fatarac, 2005
La prima comunicazione Una destinazione imprevista: in un video la storia di quattro famiglie Scheda sul video http://www.labilita.org/e6.asp trailer http://www.youtube.com/watch?v=Avaw4nc8sPU

2.3.4 Bambini e ragazzi ospedalizzati

Un po' di storia

La malattia, il dolore, l'ingresso in ospedale sono eventi traumatici nella vita del bambino e della sua famiglia, a volte accompagnati dallo sradicamento anche dal proprio contesto sociale, in particolare quando i ricoveri sono prolungati e lontani da casa.

I primi studi sui bambini ospedalizzati risalgono agli anni '30: la psicoanalista Anna Freud mostrava che una malattia fisica poteva avere gravi conseguenze sullo sviluppo del minore. Negli anni seguenti dimostrò che l'ospedalizzazione soprattutto prolungata e in assenza dei genitori agiva come ulteriore elemento perturbante per la psiche del bambino¹.

¹ Cfr. Kanizsa, S., *Bambini in ospedale*, in «Rassegna bibliografica», 3, 2002, p. 5-18.

Negli anni '50 in Inghilterra il Rapporto Platt e il libro *Il vostro bambino in ospedale* del pediatra James Robertson rivelarono all'opinione pubblica che il ricovero in ospedale era per i bambini causa di traumi profondi. L'eco di questi studi si diffuse rapidamente in Europa e crebbe la consapevolezza della necessità di curare il bambino tenendo conto delle implicazioni psicologiche della malattia e del ricovero.

In Italia nel 1955 la psicoanalista Gaddini De Benedetti per prima segnalò i gravi rischi di separazione dei bambini dai familiari e la necessità di salvaguardarli da separazioni e perdite. Tuttavia ci vollero più di trent'anni (1986) per arrivare alla Risoluzione del Parlamento europeo sui *Diritti del bambino in ospedale*.

L'anno successivo si tenne a Leida, in Olanda, il primo convegno su bambini in ospedale da cui scaturì una versione semplificata della risoluzione: la cosiddetta Carta di Leida. La Carta sostiene che i bambini devono essere ricoverati solo se le stesse cure non possono essere assicurate a casa o in regime di day hospital, si riconosce il diritto alla vicinanza dei genitori o di altre figure amiche; l'accoglienza dei genitori, mettendoli in condizione di non dover affrontare spese aggiuntive; il diritto all'informazione sulla vita del reparto ma soprattutto un'adeguata informazione sulle cure; la partecipazione consapevole alle decisioni sanitarie, evitando al bambino cure mediche ed esami superflui, il ricovero in reparti assieme ad altri bambini evitando l'inserimento in quelli per adulti.

L'elenco dei diritti del bambino prosegue riconoscendo la possibilità di giocare, di studiare, in un ambiente attrezzato per le loro esigenze, con la presenza di uno staff preparato in grado di affrontare i bisogni fisici, emotivi, e di crescita dell'intero nucleo familiare, assicurando continuità e costanza nelle cure, con trattamento all'insegna del rispetto e della comprensione, rispettando la privacy.

Attualmente, sulla base di un progetto depositato presso il Parlamento europeo, si vuole trasformare questo documento, opportunamente modificato, in una vera e propria Carta europea dei diritti dei bambini in ospedale, giuridicamente vincolante per le famiglie e il personale sanitario.

In ambito italiano, la Carta dei diritti del bambino in ospedale è stata rivista e adottata da varie istituzioni ospedaliere su tutto il territorio nazionale.

Mio figlio si è ammalato

I bambini e le famiglie all'insorgere di una malattia si trovano ad affrontare temi molto vicini al mondo della disabilità. Il racconto di come è stata comunicata ai genitori la diagnosi da parte del personale medico, i sentimenti di rabbia, di incredulità e smarrimento, sono dei ricordi vivi nelle testimonianze dei genitori. Alcuni genitori reagiscono cercando informazioni molto dettagliate, altri cercando il centro di cura più prestigioso o titolato o la conferma della diagnosi.

Ritrovare un equilibrio, come famiglia, come coppia, richiede tempo e l'aiuto di un'équipe multidisciplinare, che possa aiutare la famiglia sia negli aspetti medici che in quelli di tipo psicosociale; un ruolo importante rivestono, inoltre, le associazioni di volontariato all'interno dell'ospedale, sorte generalmente dall'esperienza passata di altri genitori.

In ospedale ho trovato tanti colori

La promozione del benessere, fisico, psicologico e sociale avviene sia attraverso l'offerta di servizi per i piccoli pazienti, che tramite l'opera di adattamento delle strutture ospedaliere.

Ambienti decorati con immagini adatte per i bambini, arredi solidi e colorati, l'organizzazione di spazi dove poter giocare, consentono ai bambini di superare quel senso

di lontananza e chiusura dal mondo esterno che generalmente comunicano il reparto e i medici che non si sono attrezzati in questo senso.

L'attenzione verso l'organizzazione del tempo in ospedale e la possibilità di partecipare ad attività ludico espressive anche attraverso la presenza dei clown in corsia² possono essere buone strategie per contrastare la tendenza all'apatia che può insorgere. Giocare è il modo per il bambino più semplice per distrarsi, ma anche per affrontare le paure che la malattia porta con sé.

Non sono io che vado a scuola, è la scuola che viene con me!

Le malattie croniche costringono i bambini e i ragazzi a rimanere per lunghi periodi lontani dalle normali attività quotidiane.

La scuola in ospedale in Italia nasce intorno agli anni '50, quando in alcuni reparti pediatrici, con l'ausilio di docenti di scuola primaria, furono aperte delle sezioni di scuole speciali per fornire un sostegno didattico ai piccoli pazienti ed evitare le difficoltà tipiche del rientro nella classe di provenienza. Allora i ricoveri erano lunghi e notevoli le difficoltà incontrate dal minore nel recuperare il programma e mettersi in pari con gli altri.

La CM 2 dicembre 1986, n. 345 ratifica la nascita delle sezioni scolastiche all'interno degli ospedali. Con essa e con i successivi interventi viene sancito il carattere "normale" (fatte salve le necessità specifiche) della scuola in ospedale come sezione staccata della scuola del territorio. La successiva CM n. 353 del 1998 afferma poi che «organizzare la scuola in ospedale significa riconoscere ai piccoli pazienti il diritto-dovere all'istruzione e contribuire a prevenire la dispersione scolastica e l'abbandono». Oggi il servizio vanta la collaborazione di docenti, di ogni ordine e grado, per fornire un sufficiente livello di conoscenze agli alunni ospedalizzati e/o seguiti in regime di day-hospital.

Il servizio di istruzione domiciliare, continua a crescere di anno in anno in tutte le realtà territoriali e indipendentemente dalla presenza di strutture sanitarie pediatriche, si connota come una particolare modalità di esercizio del diritto allo studio, che ogni scuola deve poter e saper offrire in caso di richiesta documentata da parte dei genitori, pur nel rispetto delle prerogative contrattuali dei docenti.

Per quanto riguarda il numero dei bambini ricoverati in ospedale, non esistono ricerche aggiornate, nel rapporto sulla condizione dell'infanzia pubblicato a maggio 2007 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, sono invece riportate in appendice tavole statistiche riferite all'anno 2001, basate su un'indagine Istat.

2.3.4.1 Descrizione dei progetti relativi all'area dei bambini ospedalizzati

La scelta per questa area è ricaduta su 2 dei 5 progetti segnalati che cercano di aiutare i bambini a non interrompere il loro processo di crescita, nonostante le limitazioni della malattia e dell'ospedalizzazione: il gioco che consente al bambino di fare le sue prime esperienze di relazione con l'ambiente, esprimendo i propri vissuti e sentimenti intimi, e la scuola che è il sistema sociale vissuto dai bambini.

² Cfr. Mannucci, M., *Clown in corsia*, in «Rassegna bibliografica», 1, 2009, p. 5-19.

BARI**ATTIVITÀ LUDICO ARTISTICHE ED ESPRESSIVE NEGLI OSPEDALI PEDIATRICI**

Il progetto, attivo dal 2007, è gestito da un'associazione temporanea d'impresa formatasi tra la cooperativa sociale Progetto Città (come capogruppo) e l'Associazione Granteatrino.

Le attività coinvolgono i bambini ricoverati presso tutti i tre ospedali di Bari: al Policlinico, con una frequenza bisettimanale negli ambulatori di allergologia, fisiopatologia respiratoria, e oncoematologia; nel reparto oncologico le attività sono previste per 3 giorni alla settimana. Presso l'Ospedale Giovanni XXIII è previsto un pomeriggio al reparto di dialisi e una mattina negli ambulatori, mentre nel reparto di pediatria dell'Ospedale S. Paolo l'attività è organizzata in due mattine alla settimana. La partecipazione è gratuita. Agli utenti degli ambulatori e del day hospital vengono proposte attività ludiche e piccoli spettacoli itineranti in quanto rivolti a una utenza numerosa, impegnata per un tempo variabile. Per i lungodegenti hanno maggiore spazio e rilevanza i laboratori espressivi, l'animazione della lettura, gli spettacoli in corsia, la progettazione e costruzione di giochi e giocattoli, spettacoli di burattini, letture animate, giochi, disegno, attività di manipolazione, pittura e laboratori. Nel 2009 hanno usufruito del servizio oltre 5.000 bambini di tutte le fasce d'età.

Le attività sono in rete tra gli ospedali e le agenzie socioeducative del territorio in particolare con le istituzioni scolastiche e le associazioni e organismi del volontariato, il monitoraggio del progetto avviene attraverso incontri di verifica ogni due o tre mesi. Vengono effettuate delle verifiche sul posto.

Gli operatori impegnati sono di tipo pedagogico, uno psicologo e volontari delle diverse associazioni che hanno effettuato un corso di formazione specifico.

Dal punto di vista programmatico l'attività è inserita nel piano locale riferito alla legge 285 e dà continuità a un progetto del 2007.

Dal punto di vista degli aspetti culturali e della diffusione dei risultati il progetto prevede la collaborazione con l'Università di Bari - Facoltà di Scienze dell'educazione, l'Associazione italiana dei ludobus e delle ludoteche Ali per giocare, Associazione Marionette e terapie. Ogni sei mesi viene redatto un report, che può essere richiesto all'ufficio responsabile del progetto. Nel corso del 2009 sono previste una serie di eventi nelle strutture ospedaliere con la collaborazione delle agenzie esterne.

Nella Banca dati 285 la scheda contiene elementi descrittivi sintetici, non sono presenti materiali di documentazione allegata. Nel sito della cooperativa Progetto Città alla voce "servizi & attività" compare una pagina con una sintetica descrizione dell'attività con allegato il testo dettagliato del progetto (<http://www.progettocitta.org/Contenuti.aspx?idattivita=19>).

MILANO**SCUOLA E GIOCO IN OSPEDALE**

Il progetto è gestito dalla Fondazione G. e D. De Marchi e da Scs Farsi prossimo onlus (come partner per il sostegno domiciliare), nelle vesti di titolari e attuatori del progetto. La durata del progetto è stata da ottobre 2008 al dicembre 2009.

Le attività coinvolgono i bambini del reparto di pediatria 2. ematologia, reumatologia, epatologia, immunodeficienze e con insufficienza renale della Clinica pediatrica De Marchi. La partecipazione al progetto è avvenuta tramite segnalazione degli educatori del Comune o su proposta della Fondazione presente in reparto.

Alle famiglie è stata proposta un'intervista e la Fondazione ha mantenuto i contatti con le varie scuole che hanno aderito al progetto. Complessivamente hanno partecipato al progetto circa 560 ragazzi.

Il progetto ha previsto lo sviluppo di azioni su due aree di intervento: scuola in ospedale e istruzione domiciliare offerta dal Comune di Milano, parte integrante del processo curativo, in costante collegamento con le scuole di provenienza dei minori, mediante l'installazione di una rete wireless con sei access point all'interno della Clinica pediatrica De Marchi e la dotazione di 21 note book portatili con videocamera incorporata per poter collegare il bambino (sia ospedalizzato che a casa) con la scuola. Un servizio di affiancamento per le famiglie, i bambini, gli operatori sia per il sostegno durante la degenza, che per la comprensione culturale dei percorsi di cura.

Varie e ripetute in ogni fase sono state le azioni trasversali di programmazione, formazione, raccordo, sintesi e verifica.

Gli operatori impegnati nell'attività sono stati volontari, esterni all'ospedale, formati sulla comunicazione e con la capacità di utilizzare la tecnologia e gli educatori del Comune di Milano.

Dal punto di vista programmatico l'attività è inserita nel piano locale riferito alla legge 285 e dà continuità a un progetto del 2007.

Dal punto di vista della diffusione dei risultati, non sono stati previsti momenti di divulgazione dei risultati. La Fondazione De Marchi ha raccolto in una rassegna stampa degli articoli, comparsi sulla stampa locale all'avvio del progetto. Alla conclusione del progetto è stato organizzato un incontro all'interno della struttura ospedaliera con i referenti del Comune di Milano. Sono stati organizzati due corsi di formazione per gli operatori, anche sul funzionamento delle apparecchiature.

Nella banca dati la scheda è sintetica e non vi è allegata nessuna documentazione, al pari dei siti della Fondazione De Marchi o della Cooperativa Scs Farsi prossimo onlus.

2.3.4.2 Elementi di analisi dei progetti presentati

“I bambini e adolescenti ospedalizzati”, “la scuola in ospedale”, “attività ludiche e ricreative” sono state le tre chiavi di ricerca nella banca dati 2009. All'interno di essa sono stati trovati sei progetti, cinque dei quali in continuità con l'anno precedente.

La maggioranza dei progetti (quattro), si riferiscono alle attività ludiche, anche attraverso la presenza dei clown in corsia, i restanti invece sono dedicati alla scuola in ospedale.

Argomenti diversi, temi comuni

L'obiettivo comune dei progetti è la promozione del diritto del bambino a superare il ruolo di “paziente” per riappropriarsi della sua identità di bambino attraverso quelle attività, il gioco e lo studio, che caratterizzano il suo vivere quotidiano.

L'impronta territoriale al progetto, sia a Milano che a Bari ha permesso di valorizzare l'integrazione tra i diversi servizi, creando una forte sinergia con le realtà del terzo settore (associazioni di volontariato e cooperative) e la scuola presente, dentro e fuori l'ospedale.

Nel progetto di Bari inoltre la creazione di una “rete tra gli ospedali” con eventi e attività comuni, consente di rendere omogenea l'offerta dei servizi per tutti i bambini, sia per quelli che per gravi patologie effettuano lunghi ricoveri, ma anche per quelli che si recano in ospedale per terapie diurne di poche ore o per un semplice esame strumentale.

I due progetti sono dedicati a bambini di età tra i 6 e i 10 anni.

Il progetto di Milano pur essendo in continuità con l'anno precedente ha saputo rimodularsi rispondendo in modo più specifico all'utenza, ad esempio non è stata riprogrammata l'attività di mediazione linguistica perché è emerso che generalmente la conoscenza della lingua italiana da parte dei bambini stranieri è vicina a quella dei compagni italiani, grazie proprio alla frequenza della scuola e al mantenimento dei contatti

con essa, sia a casa così a domicilio. Spesso sono gli stessi bambini che insegnano a comunicare in italiano ai genitori, perché analfabeti nella lingua d'origine o con una scarsa scolarizzazione. Nella realtà milanese appare interessante il modello organizzativo che consente l'attivazione del servizio in tempi veloci, riducendo così i tempi di collegamento tra la scuola e i ragazzi malati.

L'avvio del progetto, in entrambi i casi, è stato caratterizzato dall'organizzazione di momenti formativi rivolti in particolare ai volontari. Nel corso dell'anno sono stati programmati incontri di monitoraggio e valutazione dell'andamento del progetto *in itinere*.

Quali potrebbero essere gli ambiti di innovazione nella progettazione per i bambini in ospedale?

Nelle note introduttive il tema del carico assistenziale è stato solo sfiorato: generalmente è affidata ai genitori l'assistenza sia a casa che in ospedale dei bambini.

Se il rientro a casa o la possibilità di cure domiciliari, in certi casi, rappresenta il reingresso a una vita "simile" a quella precedente l'esordio della malattia, in altri può significare la trasformazione delle figure parentali di riferimento in *caregiver* specializzati.

Parliamo in quest'ultimo caso di quelle patologie che richiedono l'assistenza di apparecchiature elettromedicali dalle più semplici alle più complesse. Pur essendo presenti su tutto il territorio nazionale, i programmi di assistenza domiciliare integrata tra sociale e sanitario, sono a volte carenti e riescono solo in parte a rispondere ai bisogni di queste famiglie. Nel lungo periodo queste famiglie diventano sempre più fragili con un alto rischio di disgregazione: se per le famiglie di bambini disabili si stanno sperimentando forme di sollievo (come i week-end fuori casa), non risultano essere presenti esperienze analoghe ma con un taglio più sanitario, per questa tipologia di bambini.

Per approfondire

Alcune letture:

- Bianchi di Castelbianco, F., Capurso, M., Di Renzo, M., *Ti racconto il mio ospedale – Esprimere e comprendere il vissuto di malattia*, Roma, Magi, 2007.
- Capurso, M. (a cura di), *Creare e gestire un servizio ludico-educativo in un reparto pediatrico*, Trento, Erickson, 2001.
- Capurso, M., Trappa, M., *La casa delle punture - La paura dell'ospedale nell'immaginario del bambino*, Roma, Magi, 2005.
- Guarino, A., *Psiconcologia dell'età evolutiva – La psicologia nelle cure dei bambini malati di cancro*, Trento, Erikson, 2006.
- Scarponi, D., *Tutto il tempo che conta*, Bologna, Clueb, 2003.
- Scarponi, D., Pession, A., *Dolore specchio per la comprensione della sofferenza in pediatria*, Bologna, Clueb, 2010.
- Mannucci, M., *Clown in corsia*, in «Rassegna bibliografica», 1, 2009, p. 5-19.
- Montecchi, F., *Il bambino ospedalizzato*, in *Problemi psichiatrici in pediatria*, Roma, Borla, 1991.
- Luciani, R., *Che ci faccio in ospedale?*, Firenze, Giunti, 2002.
- Kanizsa, S., *Bambini in ospedale*, in «Rassegna bibliografica», 3, 2002, p. 5-18.
- Kanizsa, S., Luciano, E., *La scuola in ospedale*, Roma, Carocci, 2006.

Centri di documentazione, riviste, siti:

Nel sito del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tra le aree tematiche è presente "la scuola in ospedale". Nella pagina sono consultabili i testi di tutte le circolari/norme in materia, progetti e atti di convegni anche sulla scuola domiciliare (http://archivio.pubblica.istruzione.it/news/scuola_ospedale/index.shtml).

Il portale Miur della scuola in ospedale, come laboratorio per le innovazioni nella didattica e nell'organizzazione (<http://pso.istruzione.it/>).

L'associazione Gioco e studio in ospedale e il Centro documentazione A.C. Capelli si sono costituiti nel febbraio 1997 e perseguono lo scopo di divulgare, promuovere e salvaguardare il diritto al gioco e allo studio dei minori in condizioni di malattia e di ospedalizzazione (<http://www.giocoestudio.it/>).

2.3.5 Bambini vittime di maltrattamenti e abusi

La violenza ai bambini non è un prodotto della società moderna, è sempre esistito come dimostrano le testimonianze storiche, artistiche e scientifiche. La società a volte l'ha giustificata, alimentata, istituzionalizzandola, a volte ha cercato di riconoscerla, di ridurla e prevenirla. Oggi gli Stati che hanno aderito alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo di New York del 1989 riconoscono la necessità di eliminare la violenza all'infanzia³.

Che cos'è il maltrattamento?

Il maltrattamento sui minori è definito come: «tutte le forme di maltrattamento fisico e/o emotivo, abuso sessuale, incuria o trattamento negligente nonché sfruttamento sessuale o di altro genere che provocano un danno reale o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino, nell'ambito di una relazione di responsabilità, fiducia o potere»⁴.

Il Rapporto su violenza e salute e la Consultazione del World Health Organization sulla prevenzione dell'abuso sui minori distinguono quattro tipi di maltrattamento sui minori:

- abuso sessuale: si intende il coinvolgimento di un minore in atti sessuali, con o senza contatto fisico, a cui non può liberamente consentire in ragione dell'età e della preminenza dell'abusante, lo sfruttamento sessuale di un bambino o adolescente, la prostituzione infantile e la pedopornografia;
- maltrattamento psicologico: si intende una relazione emotiva caratterizzata da ripetute e continue pressioni psicologiche, ricatti affettivi, indifferenza, rifiuto, denigrazione e svalutazioni che danneggiano o inibiscono lo sviluppo delle competenze cognitivo-emotivo fondamentali quali l'intelligenza, l'attenzione, la percezione, la memoria;
- maltrattamento fisico: si intende la presenza di un danno fisico dovuto ad aggressioni, maltrattamenti, punizioni corporali o gravi attentati all'integrità fisica e alla vita;
- trascuratezza si intende la grave e/o persistente omissione di cure nei confronti del bambino o gli insuccessi in alcune aree dell'allevamento, che hanno come conseguenza un danno significativo per la salute o per lo sviluppo e/o ritardo della crescita in assenza di cause organiche.

Il fenomeno della violenza è composito e multiforme, le diverse tipologie sopradescritte non si presentano quasi mai separate. La violenza e l'abuso sono prevalentemente fenomeni intrafamiliari che restano spesso segreti e non visibili.

Nel complesso dibattito su maltrattamenti e abusi, Felitti, autore americano, nel 2001 ha introdotto la nozione di «esperienze sfavorevoli infantili» (Esi) per indicare quell'insieme di situazioni, vissute nell'infanzia che si possono definire come “incidenti di percorso”

³ Cfr. *Le priorità e le sfide contro la violenza all'infanzia in Italia*, relazione finale degli Stati generali del Cismai del 4 febbraio 2010.

⁴ *Report of the consultation on child abuse prevention, 29-31 march 1999*, Geneva, World Health Organization, 1999.

negativi, più o meno cronici rispetto all'ideale percorso evolutivo sul piano sia personale che relazionale.

Questa definizione ha il pregio di comprendere tutte le forme di abuso citate e le condizioni subite in forma indiretta che rendono l'ambiente familiare malsicuro, come ad esempio l'alcolismo o la tossicodipendenza dei genitori, le malattie psichiatriche e soprattutto la violenza assistita, cioè il coinvolgimento del minore in atti di violenza compiuti su figure di riferimento per lui/lei affettivamente significative⁵.

La maggior parte delle esperienze sfavorevoli infantili ha come teatro la famiglia, sono caratterizzate generalmente da cronicità e di conseguenza possono produrre, nelle vittime, gravi e invalidanti conseguenze sia sul piano fisico che su quello psicologico. Queste esperienze superano le naturali risorse di "resilienza" causando patologie che si manifestano a distanza di molto tempo, o nell'età adulta. Questi adulti, una volta diventati genitori, corrono un alto rischio di trasmissione intergenerazionale delle condotte abusanti/maltrattanti.

L'Organizzazione mondiale della sanità ha presentato a Bruxelles il 3 ottobre 2002 il primo rapporto mondiale su violenza e salute, che ha dato avvio alla campagna globale per la prevenzione della violenza. Il rapporto afferma che il tema della violenza è un problema di salute pubblica, in particolare se sono coinvolti i minori. La violenza, oltre a essere causa di decessi e disabilità, contribuisce ad altre conseguenze sulla salute come alcool, droga, fumo, disturbi alimentari e del sonno, hiv e malattie sessualmente trasmesse. Il documento prosegue affermando che la violenza è prevenibile, trattabile e non è una parte inevitabile della condizione umana ma il risultato dell'interazione di fattori individuali, familiari, comunitari e strutturali (modello ecologico).

Il sistema giuridico italiano

L'Italia si è dotata di un sistema giuridico che ha portato alla costruzione, su tutto il territorio nazionale, di una rete di servizi, e gli interventi di protezione dei bambini dalla violenza sono presenti sia nel sistema sociale che in quello sanitario.

A partire dal 1996 sono state approvate leggi fondamentali, come la legge 66/1996 sulla violenza sessuale, la legge 269/1998 e la legge 38/2006 contro la pedopornografia, la legge 149/2001 che ha modificato la legge 184/1983 introducendo il giusto processo in ambito minorile. Sempre nel 2001 è stata approvata la legge 154/2001 sugli ordini di protezione, ed è stata recepita nel 2003 con la legge 77 la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli di Strasburgo. Infine, la recente legge 38/2009 ha introdotto il reato di *stalking*, nominando i minori come vittime dirette o indirette del reato.

Nuove forme di maltrattamento

Nel documento preparatorio al Convegno *Maltrattamento e mal-trattamenti sui bambini e sugli adolescenti* del 19 novembre 2009 del Cismai sono segnalate nuove forme di maltrattamento: nelle separazioni altamente conflittuali con comportamenti persecutori (lo *stalking*); il maltrattamento telematico e mediatico (la diffusione nella rete di filmati o tramite telefonino); il maltrattamento nel fenomeno migratorio che non si riferisce solo ai minori stranieri non accompagnati o introdotti in Italia dalle organizzazioni criminali ma anche tutte le esperienze di tipo traumatico vissuto dai minori che generalmente "subiscono" il progetto migratorio dei genitori. I servizi di tutela all'infanzia sono così sollecitati a un

⁵ Bianchi, D., Moretti, E. (a cura di), *Vite in bilico*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2006, p. 4-6 (Questioni e documenti, 40).

lavoro ulteriore di analisi, reso non certo facile dalla frammentazione organizzativa a cui si è assistito dall'approvazione della legge 328/2000 e dalla visione dei servizi a volte intesi solo in qualità di "erogatori" di prestazioni.

Dati e ricerche

Numerosi sono gli studi e le ricerche che si focalizzano in particolare sulla violenza di tipo sessuale, come ad esempio l'indagine retrospettiva su maltrattamenti e abusi in età infantile pubblicata nel 2006 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (<http://www.minori.it/?q=quaderno-40>).

Più volte si è accennato al fatto che gran parte dei maltrattamenti infantili non è mai denunciata ai servizi di tutela o alle forze dell'ordine e si ritiene che dove sono presenti dei dati essi siano sottostimati.

Nella guida dell'Oms e dell'Ispcan *Prevenire il maltrattamento sui minori: indicazioni operative e strumenti di analisi* pubblicata nel 2006 è ribadita l'importanza dell'epidemiologia del fenomeno per progettare e valutare strategie di prevenzione. Sempre nel 2006 si è concluso, con la pubblicazione dei risultati, lo studio dell'Onu sulla violenza contro i bambini, che rappresenta il primo rapporto onnicomprensivo sul fenomeno degli abusi contro i minori in famiglia, nella scuola, negli istituti e in qualsiasi altro contesto sociale (*World report on violence against children*)⁶.

Nel gennaio 2007 a Firenze si è tenuto un seminario europeo organizzato da ChildOnEurope sui sistemi di monitoraggio sull'abuso all'infanzia, finalizzato a identificare parametri efficaci e condivisi dei sistemi di monitoraggio nazionali e di raccolta dati in materia di abuso all'infanzia (*Child abuse: which kind of data for monitoring*, www.childoneurope.org).

2.3.5.1 Descrizione dei progetti relativi all'area dei bambini vittime di maltrattamenti e abusi

Ricercando nella Banca dati 285 dei progetti nelle Città riservatarie per il 2009 sono presenti 14 progetti, la maggior parte dei quali in continuità con l'anno precedente. Tuttavia dalle Città riservatarie è pervenuta una sola segnalazione, per un progetto attuato a Roma.

Negli anni '90 il tema del maltrattamento e abuso all'infanzia ha visto la nascita di servizi sempre più specializzati: per poter affrontare il tema dell'abuso occorre una conoscenza multidisciplinare, sia da parte dei servizi, sia degli operatori coinvolti. Assume carattere fondamentale il lavoro d'équipe, la supervisione dei casi, l'analisi e lo studio del fenomeno, sia in ambito locale che nazionale.

Progetti di prevenzione nei quartieri, la creazione di punti d'ascolto sia a livello territoriale che nelle strutture sanitarie come ad esempio il pronto soccorso, la diffusione dei centri per il maltrattamento e l'abuso sempre più estesa, la creazione di case rifugio per la protezione delle madri con i propri figli, sono alcuni esempi che ritroviamo nei progetti proposti e ben rappresentano la molteplicità degli interventi necessari in questo campo.

⁶ La ricerca è maturata nel corso di un processo pluriennale avviato nel 2000 ed è stata formalizzata nel 2001 con una raccomandazione dell'Assemblea generale Onu al Segretario generale. Nel 2002 la Commissione sui diritti umani ha suggerito al Segretario generale di incaricare un esperto indipendente, di coordinare la realizzazione dello studio, in collaborazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti umani, l'Unicef e l'Organizzazione mondiale della sanità. Il Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, il 12 febbraio 2003, ha designato Paulo Sergio Pinheiro, alla guida dello studio, costituendo un Segretariato apposito. La ricerca è stata accompagnata da consultazioni, incontri e il coinvolgimento di diverse organizzazioni ed associazioni ed è consultabile al seguente indirizzo: www.unviolencestudy.org

ROMA

PROGETTO CENTRO DI AIUTO AL BAMBINO MALTRATTATO

Il Centro di aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia svolge la propria attività per la prevenzione, il contrasto e la cura delle varie forme di maltrattamento e/o di abuso sessuale in danno di minori dal 1999; fornisce una consulenza specialistica ai servizi sociosanitari del Comune di Roma, pubblici e del privato sociale per i casi di maltrattamento e/o abuso sessuale particolarmente complessi e/o con caratteristiche di cronicità.

Il progetto è gestito dall'Associazione bambini nel tempo e dalla cooperativa in convenzione con il Comune di Roma, non è attivato direttamente dai singoli utenti ma su segnalazione sia dei servizi che del privato sociale, si tratta quindi di un servizio di secondo livello a cui è deputata oltre che la tutela dei diritti dei bambini anche il monitoraggio del fenomeno maltrattamento e/o abuso sessuale in danno di minori. Si occupa anche della formazione degli operatori dei servizi sociosanitari pubblici e del privato sociale.

Da punto di vista metodologico: nel trattamento del bambino vittima di violenza viene preso in considerazione l'intero nucleo familiare (in particolare, il triangolo composto dal bambino/a vittima dell'abuso, dal genitore abusante e dal genitore non abusante). L'approccio psicoterapeutico è di tipo familiare e di orientamento sistemico relazionale. A differenza delle tecniche classiche di terapia familiare, che prevedono il trattamento dell'intero nucleo nello stesso setting, nelle situazioni di abuso sessuale in danno di minori i setting devono essere ben distinti, prevedendo l'alternarsi di diversi formati (che vanno da quello individuale per i singoli protagonisti della vicenda a quello adulto protettivo con bambino a quello della coppia genitoriale ecc.) per esigenze che sono sia giudiziarie che cliniche. I diversi obiettivi psicoterapeutici devono essere tenuti presenti sempre contemporaneamente anche se i tempi dell'intervento sui diversi soggetti possono essere molto dilazionati.

L'attività si articola nelle seguenti azioni:

- consulenza ai servizi pubblici e del privato sociale in tema di valutazione, diagnosi e trattamento delle varie forme di maltrattamento dell'infanzia;
- costruzione e mantenimento della rete interistituzionale fra gli enti che operano nel settore;
- sostegno, supervisione e formazione rivolta agli operatori pubblici e privati nel processo psicosociale d'intervento sui casi di maltrattamento minorile;
- formazione agli operatori sociali sul tema dell'affido familiare;
- sostegno alle famiglie in crisi ove vi sia un alto rischio per il minore oppure ove quest'ultimo abbia già subito un danno al fine di salvaguardare, sia i diritti del bambino, sia quelli dei genitori;
- individuazione ed esecuzione delle procedure di segnalazione e di coinvolgimento delle competenti autorità giudiziarie;
- realizzazione di incontri protetti all'interno di un processo di valutazione delle relazioni genitori figli;
- osservazione clinica e psicodiagnostica sui minori e sui loro genitori;
- accompagnamento del minore nell'eventuale percorso giudiziario;
- sostegno specifico alle case famiglia o alle famiglie affidatarie che accolgono il minore.

Nel 2009 sono stati presi in carico 59 nuove situazioni a cui si aggiungono quelle rimaste aperte dall'anno 2008 (circa una ventina).

Gli operatori impegnati sono 18 e formano un'équipe multidisciplinare composta da assistenti sociali, psicoterapeuti, consulenti legali, supervisori, sono inoltre presenti altri 15

operatori non retribuiti: tirocinanti della Scuola di specializzazione Centro studi di terapia familiare e relazionale di Roma e tirocinanti laureati provenienti dalle università.

Dal punto di vista programmatico il progetto dà continuità a un altro progetto realizzato nell'ambito del precedente piano legge 285/1997. Nel 2009 il progetto è stato implementato con particolare attenzione al tema dell'affidamento familiare.

Dal punto di vista della divulgazione dei risultati o dei dati non sono state previste forme di diffusione alla cittadinanza.

Nella banca dati la scheda è sufficientemente dettagliata, nel sito del Comune di Roma è stata pubblicata una relazione sui servizi sociali curata dalla cabina di regia della gestione dei fondi della legge 285, nella quale è presente una scheda descrittiva (https://www.comune.roma.it/was/repository/ContentManagement/node/N665147132/ROMA_Minori_2010.pdf).

2.3.5.2 Alcuni elementi di analisi

Non è semplice introdurre elementi di analisi, in quanto, tra i progetti segnalati come significativi per l'anno 2009 ve ne è uno solo dedicato ai temi del maltrattamento e abuso, così come segnalato formalmente dalle Città riservatarie. Tuttavia, come indicato sopra, i progetti realizzati in questa area sono 14 per il 2009. È utile inoltre precisare che alcuni progetti che affrontano questo tema sono ricaduti nelle segnalazioni per altre aree (ad esempio progetti di sistema o bambini stranieri).

Più volte è stata ribadita la necessità di un approccio multidisciplinare al tema della violenza e alla costruzione di un “sistema di servizi”. Sia il progetto presentato che quelli all'interno della banca dati dimostrano che i servizi e gli interventi di protezione dei bambini dalla violenza sono diffusi su tutto il territorio, non solo nei servizi sociali ma anche in quelli sanitari.

Prendendo in esame le strategie proposte per prevenire il maltrattamento sui minori contenuto nella guida dell'Oms e dell'Ispcan possiamo affermare che a livello sociale e di comunità, l'Italia con la legge 285 non solo ha recepito la Convenzione sui diritti del fanciullo ma ha introdotto politiche sociali ed economiche positive.

La riduzione delle risorse rende difficolta la progettazione dei servizi, in particolare in questo momento in cui i servizi sono chiamati alla necessità di rispondere alla grave crisi economica che ha portato prepotentemente alla ribalta il tema della povertà e il ruolo di responsabilità dei servizi nel rispondere a queste nuove/antiche esigenze.

Rispetto al tema ad esempio del maltrattamento e abuso, anche per le forti connessioni con il mondo internazionale, si potrebbe effettuare con il Centro nazionale di documentazione uno studio di fattibilità su nuove forme di servizi presenti in altri Paesi europei come ad esempio: l'*adovacy* nella tutela minorile⁷, o il modello delle *family group conferences*⁸, con la successiva sperimentazione in più anni, nelle Città riservatarie, anche tenendo conto che queste modalità di intervento non ripropongono unicamente il modello ripartivo ma si orientano nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione delle figure genitoriali e di valorizzazione delle loro risorse residue.

⁷ Dalrymple, J., Horan, H., *L'adovacy nella tutela minorile*, in «Lavoro sociale», vol. 10, n. 2, settembre 2010, p. 195-211.

⁸ Presentato al 3° Convegno internazionale sulla qualità del welfare *La tutela dei minori, buone pratiche e innovazioni*, 11-13 novembre 2010.

Per approfondire**Alcune letture:**

Nel ricco panorama bibliografico sul tema del maltrattamento sono di seguito segnalati testi o articoli ritenuti interessanti per la descrizione di questo argomento, dei servizi, citando, dove possibile le pubblicazioni più recenti.

Le priorità e le sfide contro la violenza all'Infanzia in Italia, relazione finale degli Stati generali del Cismai, 4 febbraio 2010.

Verso gli stati generali sul mal-trattamento all'infanzia in Italia, documento preparatorio alla giornata tematica *Maltrattamento e mal-trattamenti sui bambini e sugli adolescenti* del Cismai, 19 novembre 2009.

Pellai, A., *Un'ombra sul cuore. L'abuso sessuale un'epidemia silenziosa*, Milano, F. Angeli, 2004.
Comitato Internet e minori (a cura di), *Internet e minori. Opportunità e problematiche. Libro bianco*, Roma, Armando, 2007.

Bianchi, D., Moretti, E. (a cura di), *Vite in bilico*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2006 (Questioni e documenti, 40).

Montecchi, F., *Dal bambino minaccioso al bambino minacciato*, Milano, F. Angeli, 2005.

Guida Oms - Ispcan, *Prevenire il maltrattamento sui minori: indicazioni operative e strumenti di analisi* (<http://www.cismai.org/ScaricaFile.aspx?ID=45&T=1>).

Dalrymple, J., Horan, H., *L'adovacy nella tutela minorile*, in «Lavoro sociale», vol. 10, n. 2, 2010, p. 195-211.

Moro, M.R., *Bambini di qui venuti da altrove. Saggio di transcultura*, Milano, F. Angeli, 2005.

Malacrea, M., Vassalli, A. (a cura di), *Segreti di famiglia. L'intervento nei casi d'incesto*, Milano, Raffaello Cortina, 1990.

Di Blasio, P. (a cura di), *Tra rischio e protezione. La valutazione delle competenze parentali*, Milano, Unicopli, 2005.

Luberti, R., Pedrocchi Biancardi, M.T. (a cura di), *La violenza assistita intrafamiliare. Percorsi di aiuto per bambini che vivono in famiglie violente*, Milano, F. Angeli, 2005.

Cirillo, S., *Cattivi genitori*, Milano, Raffaello Cortina, 2005.

Cirillo, S., Cipolloni, M.V., *L'assistente sociale ruba i bambini?*, Milano, Raffaello Cortina, 1994.

Sabatello, U., Scorza, S., *Il disabile: vittima e testimone*, in «Minori giustizia», 3/2009.

Centri di documentazione, riviste, siti:

Maltrattamento e abuso all'infanzia: rivista interdisciplinare, Milano F. Angeli (<http://www.francoangeli.it/riviste/sommario.asp?IDRivista=76>).

Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minorenni e giustizia, Milano, F. Angeli (<http://www.francoangeli.it/Riviste/sommario.asp?idRivista=29>).

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e adolescenza (<http://www.minori.it>).

Cismai - Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia. L'associazione è nata nel 1993 su iniziativa di alcuni centri attivi in Italia nell'ambito della tutela e cura dei minori, e attualmente raccoglie più di 60 centri e servizi diffusi in tutta Italia. Nel sito alla voce documenti sono consultabili, linee guida, saggi, articoli (<http://www.cismai.org/>).

Comitato di garanzia Internet e minori, nominato dal Ministro delle comunicazioni con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con decreto del 18 febbraio 2004 (http://www.urpcomunicazioni.it/internet_minori.htm).

Rete europea degli osservatori dell'infanzia (<http://www.childoneurope.org>).

Laboratorio veneto sulla comunicazione dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Veneto, alla voce "dati e schede" sono presenti una serie di schede tematiche, dedicate ai principali fenomeni riguardanti l'infanzia e l'adolescenza in Italia e nel Veneto in particolare (http://www.informaminori.it/index.php?m_cMenu=HO).

Nel sito dell'osservatorio sul fenomeno del maltrattamento e abuso all'infanzia dell'Asl di Varese, è presente un'indagine della provincia di Varese (<http://www.asl.varese.it/wai/dipartimenti/assi/famiglia/maltrattamento.php>).

Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minore (<http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/organismi-collegiali/osservatorio-per-il-contrastodella-pedofilia-e-della-pornografia-minore>).

2.3.6 Bambini in carcere e madri detenute

La legge 345/1975, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, al comma 9 dell'art. 11 stabilisce che «alle madri è consentito di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido».

Non si tratta di un fenomeno di ampie dimensioni (50-60 bambini in media all'anno) ma della possibilità, di fronte al valore superiore dell'espiazione della pena, stabilita dalla legislazione italiana, di salvaguardare il legame con madre. La legge consente alla madre di tenere con sé il figlio fino al compimento del terzo anno di vita quando non è presente il padre, perché sottoposto anch'esso a misure cautelari o altre figure parentali a cui affidare il minore. Si è così superata l'idea, «meglio la collocazione del bambino in un istituto per l'infanzia, che vivere con una madre che ha commesso reati» in voga nel secolo scorso.

Nel più recente regolamento di esecuzione, il Dpr 230/2000, recante *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*, non sono contenuti elementi aggiuntivi rispetto a quanto stabilito in quello del 1976 (Dpr 431/1976). Nell'art. 19 è stabilito che le gestanti e le madri con bambini sono assistite da specialisti in ostetricia e ginecologia. Il parto deve essere preferibilmente effettuato in un luogo esterno di cura. È prevista la presenza di professionisti specialisti in pediatria.

Le camere dove sono ospitate le gestanti e madri con i bambini non devono essere chiuse, affinché gli stessi possano spostarsi all'interno del reparto o della sezione. Sono assicurati ai bambini all'interno degli istituti attività ricreative e formative proprie per la loro età. I bambini, inoltre, con l'intervento dei servizi pubblici territoriali o del volontariato, sono accompagnati all'esterno con il consenso della madre, per lo svolgimento delle attività predette, anche presso gli asili nido esistenti sul territorio.

Il legislatore con le disposizioni citate ha cercato di rendere meno dura l'esperienza di vivere dietro alle sbarre ma il carcere continua a essere un ambiente particolarmente difficile per i bambini: il sovraffollamento e la mancanza di spazio provocano nei bambini apatia, inappetenza, facilità al pianto.

Questi sono solo alcuni esempi delle manifestazioni negative più frequenti nei bambini legate alla vita in carcere, senza dimenticare il trauma che vivrà il bambino quando al compimento del terzo anno di vita sarà separato dalle madre detenuta.

Dati e statistiche sul numero dei bambini con genitori detenuti non esistono, solo dati empirici. La rete europea Eurochips promuoverà uno studio della correlazione tra indebolimento dei legami familiari e tendenza alla recidività per stabilire l'impatto della detenzione sui bambini affidati. La detenzione domiciliare speciale prevede la possibilità per la donna incinta o che allatta di poter scontare la propria pena, per reati che prevedono una pena fino ai 4 anni di detenzione, presso la propria abitazione o in un altro luogo pubblico di cura o di assistenza stabilito dalla legge Gozzini (663/1986).

La legge 40/2001 prevede la possibilità di scontare al proprio domicilio o in luoghi alternativi al carcere la pena per le madri con figli di età non superiore ai 10 anni e solo se non vi è un alto tasso di reiterazione.

Per quali tipi di reati le madri sono in carcere? Principalmente per spaccio di droga e furti, reati ad alto tasso di recidiva, nella maggior parte dei casi donne straniere o nomadi. L'applicazione della legge è fortemente limitata non solo dalla scarsa presenza di strutture alternative al carcere ma anche perché sono escluse le madri straniere senza permesso di soggiorno o prive di un domicilio.

Il numero dei bambini in carcere, consultando la tabella “Asili nido e detenute madri con figli di età inferiore a 3 anni conviventi serie storica 1993-2010”⁹, rimane costante e negli anni successivi all’approvazione della legge 40/2001, non è evidenziabile una significativa riduzione del numero dei bambini in istituto. Perciò, sia la legge Gozzini che la legge 40/2001 dal titolo *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori* non hanno portato a una ulteriore riduzione del numero delle donne con bambini e gestanti negli istituti penitenziari.

I dati evidenziano una forte oscillazione: nel quinquennio 2005-2009 si è passati da un numero minimo di 43 bambini presenti a giugno 2007 alla punta massima di presenza di 72 bambini raggiunta a giugno 2009. La variabilità del dato è causata anche dal fatto che non è mai stabile il numero degli asili nido funzionati, che in totale sono 18.

Un carcere a “misura di bambino”

Seppure al di fuori del contesto della 285, è sicuramente interessante segnalare un’esperienza importante realizzata nell’ambito dei minori e il carcere.

A Milano quattro anni fa è nato il primo carcere “a misura di bambino”, privo di sbarre visibili, con pareti colorate, un giardino, una ludoteca e altri spazi accoglienti. Si tratta dell’Istituto a custodia attenuata per detenute madri (Icam), la prima struttura, che offre ai bambini di età compresa fra 0 e 3 anni, figli di detenute, la possibilità di crescere in un ambiente migliore, sicuramente meno duro del carcere.

Il modello organizzativo è simile a quello previsto per i tossicodipendenti (Dpr 309/1990, art. 95) ma non ne possiede l’aspetto terapeutico e adotta un modello di tipo comunitario, in sedi esterne agli istituti penitenziari, dotate di sistemi di sicurezza non riconoscibili dai bambini.

Per le madri restano in vigore le stesse regole degli istituti carcerari, ma la polizia penitenziaria lavora in borghese e soprattutto è allestito un ambiente accogliente e arredato in maniera confortevole. Lo spazio dedicato alle attività ludiche con i bambini è stato organizzato seguendo i suggerimenti del modello degli asili nido del Comune di Milano. L’istituto prevede un percorso personalizzato per ogni detenuta offrendo opportunità scolastiche, di mediazione linguistica e culturale.

L’Icam di Milano non rimarrà un progetto isolato: sarà replicato a Roma, Firenze, Favara (in provincia di Agrigento) e in Sardegna.

Il 27 gennaio 2010 è stato firmato un protocollo d’intesa con la regione Toscana.

2.3.6.1 Descrizione del progetto relativo all’area del bambino in carcere e madre detenuta

In quest’area è stato segnalato un progetto dalla Città di Torino che focalizza la sua attenzione su uno dei nodi centrali e problematici di questa realtà: la permanenza in carcere dei bambini e la necessità di rendere meno traumatica l’esperienza attraverso attività «creative e formative, anche fuori dal carcere».

⁹ Pubblicata nella sezione statistica del sito del Ministero della giustizia (http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp?facetNode_1=0_2&selectedNode=0_2_1).

TORINO

INSERIMENTO DI BAMBINI INFRATRENNI FIGLI DI DETENUTE DELLA CASA CIRCONDARIALE
LORUSSO E COTUGNO PRESSO IL CENTRO PER BAMBINI E GENITORI MUNICIPALE STELLA
STELLINA E PRESSO I NIDI D'INFANZIA MUNICIPALI

Il progetto è gestito dalla Cooperativa Cemea in collaborazione con i servizi di giustizia minorile (tribunale per i minorenni, Ussm-Uffici di servizio sociale per i minorenni del Ministero della giustizia, Cgm-Centro giustizia minorile, Cpa-Centro di prima accoglienza, la Casa circondariale Lorusso-Cotugno, Servizio Uepe (Ufficio esecuzione penale esterna) e vuole offrire ai figli di detenute luoghi di gioco e socializzazione in contesti non problematici, per rapportarsi tra pari e con gli adulti vivendo esperienze di crescita e apprendimento.

Settimanalmente è previsto il trasporto dei bambini nella sede del Centro per bambini e genitori con l'accompagnamento di figure educative, inserimento nel gruppo, svolgimento di attività in un contesto relazionale e ludico, e il supporto alla genitorialità per le madri detenute attraverso un incontro settimanale delle insegnati presso la casa circondariale. Le attività coinvolgono quindi non solo i figli delle donne detenute ma anche i bambini del quartiere che frequentano il centro Stella stellina con i loro genitori o i nonni con la presenza costante degli insegnanti. Nelle attività sono presenti diversi operatori, un ruolo importante è dato dagli insegnanti del nido che assieme agli educatori partecipano all'attività settimanale assieme alle madri creando un collegamento tra la realtà dentro al carcere e le esperienze che i loro figli effettuano all'esterno.

Dal punto di vista programmatico, il progetto dà continuità a un altro progetto realizzato nell'ambito del precedente Piano territoriale legge 285.

Dal punto di vista della diffusione dei risultati del progetto il racconto dell'esperienza dentro e fuori dal carcere si è sviluppata attraverso la creazione di oggetti e manufatti. In occasione della Contemporary Arts Torino Piemonte 2008, vetrina dell'arte contemporanea torinese è stata organizzata la mostra *Tracce, sviste e sorprese*. Non risultano analoghe iniziative nel 2009. Nella banca dati la scheda è sufficientemente dettagliata, vi è il collegamento al sito del Centro multimediale di documentazione pedagogica (http://www.comune.torino.it/centromultimediale/storie_brevi/sb0901.htm) dove sono stati inseriti articoli e testimonianze relative all'annualità 2008 e del precedente periodo relativo al 2002-2006.

2.3.6.2 Alcuni elementi di analisi da Torino verso le altre Città riservatarie

Nel progetto torinese, uno degli aspetti più importanti è la continuità creatasi tra le due esperienze: le attività dei bambini nel centro dell'infanzia, e il racconto e le attività proposte dalle insegnati e dagli educatori con le madri in carcere. Il progetto si pone anche in continuità nel tempo, la prima "edizione sperimentale", infatti risale al 2002.

Consultando la Banca dati dei progetti presentati dalle Città riservatarie nel 2009, alla voce "figli - rapporti con i genitori detenuti" troviamo sette progetti, quattro attivi nel 2009, tre nel 2008. Alcuni progetti si sviluppano attorno al tema del miglioramento delle condizioni di vita del bambino in carcere attraverso l'organizzazione di attività all'interno con la madre, la creazione di momenti di riflessione sul proprio ruolo di genitori, e attività esterne dei bambini con l'inserimento in centri per l'infanzia (Torino) e/o negli asili nido comunali. Altri progetti si sono dedicati al tema del passaggio da dentro a fuori dal carcere, in particolare sugli aspetti di sostegno psicologico, sia dei bambini che delle madri (*Spazio giallo* di Milano).

La possibilità di inserimento in una casa di accoglienza (Roma) consente anche di favorire un progetto di reinserimento sociale della madre attraverso ad esempio l'inserimento nel mondo del lavoro. Infine a Napoli, all'interno dell'istituto penitenziario sono stati creati sia uno spazio ludico educativo per intrattenere i bambini in visita ai parenti detenuti, sia uno sportello informativo destinato ai familiari dei detenuti per offrire consulenza e sostegno.

I progetti presentati, pur promuovendo i diritti alla propria identità e cultura, al recupero e al reinserimento sociale, al diritto all'educazione al rispetto dei diritti umani, della famiglia, della società, si trovano un po' sulla linea di confine con i progetti considerati più di tipo riparativo perché rivolti a ridurre "il danno" causato dall'esperienza del carcere prima e dalla successiva separazione dalla madre.

Per approfondire

Alcune letture:

La detenzione femminile, supplemento ai numeri 1 e 2 di «Pena e territorio», 2009 (http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_2_3_1_1&contentId=SPS60122).

Bargiacchi, C., *Esecuzione della pena e relazioni familiari. Aspetti giuridici e sociologici* (<http://www.altodiritto.unifi.it/ricerche/misure/bargiacc/index.htm>).

Biondi, G., *Lo sviluppo del bambino in carcere*, Milano, F. Angeli, 1995.

Mastropasqua, G., *Esecuzione della pena detentiva e tutela dei rapporti familiari e di convivenza. I legami affettivi alla prova del carcere*, Bari, Cacucci, 2007.

Rossi, L., *Diritti dell'infanzia, diritti della genitorialità e carcerazione*, Milano, Edizioni Logos, 2001.

Calle, M.C., *Figli presenti, figli assenti. Essere madre nella discontinuità. Madri e bambini in carcere?*, in «Minori giustizia», 2005, n. 1, p. 113-117.

Altieri, S., *Salviamo gli affetti*, in «Le due città», rivista dell'amministrazione penitenziaria, n. 3 (mar. 2007), p. 32-35.

Cuzzocrea, V., *Infanzia e genitorialità in carcere*, Firenze, La nuova Italia, 2007.

Centri di documentazione, riviste, siti:

L'altro diritto, centro di documentazione fondato nel 1996 presso il Dipartimento di Teoria e storia del diritto dell'Università di Firenze, svolge attività di riflessione teorica e di ricerca sociologica sui temi dell'emarginazione sociale, della devianza, delle istituzioni penali e del carcere (<http://www.altodiritto.unifi.it/index.htm>).

Due palazzi è attivo nella Casa di reclusione di Padova. Ne fanno parte il Gruppo rassegna stampa e la redazione di Ristretti orizzonti. Complessivamente vi lavorano oltre settanta persone, tra detenuti e volontari esterni (<http://www.ristretti.it/>).

Gruppo Abele centro studi, documentazione, ricerca, nato alla fine degli anni '70 per la raccolta di documentazione e materiale bibliografico sulle problematiche sociali allora emergenti, ha approfondito i temi legati alla marginalità e alla devianza. Nel sito è consultabile una bibliografia tematica sul carcere aggiornata a marzo 2010 (<http://centrostudi.gruppoabele.org/?q=node/2275>)

Associazione Antigone. È nata alla fine degli anni '80 «per i diritti e le garanzie nel sistema penale»; promuove elaborazioni e dibattiti sul modello di legalità penale e processuale del nostro Paese e sulla sua evoluzione; raccoglie e divulgare informazioni sulla realtà carceraria, attraverso l'Osservatorio nazionale sull'esecuzione penale e le condizioni di detenzione, l'Osservatorio europeo, il Centro studi e di documentazione, il difensore civico (<http://www.associazioneantigone.it/>).

Il sito, in inglese, della rete europea delle associazioni e dei professioni in ambito penitenziario e specialisti dell'infanzia (<http://www.eurochips.org/>).

L'associazione Bambinisenzasbarre patner italiano della rete europea Eurochips (<http://www.bambinisenzasbarre.org/>)

Ministero di giustizia. Digitando nel motore di ricerca "madri detenute" compare la lista della documentazione consultabile sul sito (<http://www.giustizia.it/>).

2.3.7 Conclusioni, spunti, proposte

Nell'analizzare i progetti rivolti all'area dei bambini cosiddetti con bisogni speciali molte delle sottolineature che si possono fare sono sostanzialmente in linea con le valutazioni e considerazioni già emerse nella Relazione 2008 anche se riferite ad aree diverse (servizi educativi; diritti e partecipazione; contrasto ai fenomeni di povertà; prevenzione dell'allontanamento dei minori dalla famiglia) e a progetti diversi, segno che sugli aspetti di tipo, ad esempio, organizzativo o programmatorio gli elementi si sono mantenuti sostanzialmente costanti.

Tra le annotazioni ricomprese nella parte introduttiva del capitolo dedicato alle buone pratiche nella Relazione 2008 ci pare utile riprendere quelle che più hanno intrecciato le nostre riflessioni sui progetti presentati come significativi nel 2009.

Nei progetti è scarsamente presente, se non inesistente, il riferimento a dati e a sistemi di indicatori, nell'alveo di una tradizionale fatica dell'ambito sociale a raccogliere e produrre dati, come se il lavoro sociale non fosse traducibile anche in questi. Va ricordato che vari sono da decenni i tentativi, tramite le funzioni e le strutture di Osservatori, di creare una cultura del "dato", ma in generale la situazione pare ancora abbastanza debole per l'assenza di sistemi locali condivisi, tali da permettere non solo la programmazione, ma anche di rispondere più agevolmente ai vari debiti informativi con Regioni, Ministeri, Istat, ecc.

Il tentativo di costruire un nomenclatore nazionale dei servizi (Cisis - Centro interregionale sistemi informatici e informazione statistica, <http://www.cisis.it/archivi/seminari/fiuggi/>) va in questo senso affrontando il nodo di definizioni univoche delle diverse tipologie di servizi e di target di utenza, premessa indispensabile a dati che abbiano una rilevante attendibilità. Quella dei bambini con bisogni speciali parrebbe inoltre un'area in cui esistono concrete e oggettive difficoltà ad avere dati per la pluralità di situazioni che contiene, per l'assenza di meccanismi di raccolta del dato (ad esempio i dati Istat sui disabili non conteggiano i bambini di età inferiore ai 6 anni) o perché legati a target estremamente esigui (bambini sotto ai 3 anni in carcere con le madri) o perché di difficile monitoraggio (bambini abusati o maltrattati).

Come per il "dato" anche le informazioni disponibili sui risultati finali raggiunti sono spesso semplificate, sovrapponendosi a volte obiettivi e risultati, nell'alveo di un'altra annosa questione dei servizi sociali, ovvero la valutazione dell'impatto che questi hanno e della sua possibile misurazione, almeno su certi aspetti, attraverso una batteria integrata di elementi.

Tra gli elementi di positività già emersi nella relazione 2008 ci sembra che complessivamente i progetti abbiano superato l'approccio di tipo riparativo, a riprova delle ricadute positive che la 285 ha avuto, abbiano tutti assunto come obiettivo strategico l'integrazione tra le diverse istituzioni, le diverse professionalità e gli aspetti organizzativi e che spesso, là dove possibile rispetto al target a cui si rivolgono, cerchino di intercettare precocemente le difficoltà, come abbiamo già ricordato, del contesto e non solo del bambino "violato".

Sempre restando nell'ambito delle chiavi di lettura proposte nella Relazione 2008 ci pare che i progetti presentati confermino la bontà dei criteri generali proposti (innovatività, integrazione e rete, sostenibilità economica, finanziaria e culturale, adeguatezza dell'impianto progettuale, replicabilità, rilevanza politica), anche se nella redazione dei progetti, nei materiali allegati (scarsissimi) o recuperabili in qualche modo, tra gli aspetti maggiormente presenti ai gestori dei progetti in sede di interviste, è possibile dedurre gli elementi per valutare l'innovatività e l'integrazione a rete, mentre più arduo è decifrare l'adeguatezza dell'impianto progettuale e la replicabilità delle esperienze.

Anche sull'opportunità di avere più attenzione agli aspetti di informazione, comunicazione e documentazione del progetto e attorno al progetto abbiamo già accennato

più volte. Attenzione non solo per una sensibilizzazione territoriale nei luoghi dell’agio e del disagio, ma anche come modalità per rielaborare le esperienze e sfuggire alla tentazione di una comunicazione esasperatamente “promozionale”, legata come fine solo alla raccolta di fondi e a sottolineare le specificità delle identità associative, cosa che ovviamente non va sempre nel senso della rete e della cooperazione.

Circa le funzioni di supporto alla progettualità delle Città riservatarie sicuramente quella legata alla documentazione e alle strategie di informazione risulta di particolare rilievo. In questo senso possibili piste di ulteriore progettazione potrebbero coinvolgere oltre all’Istituto degli Innocenti anche il mondo dei centri di documentazione/osservatori e le riviste legate all’ambito dell’editoria sociale, specializzate o meno per dare più ampia diffusione della documentazione prodotta.

Con gli osservatori o i centri di documentazione, soprattutto quelli dedicati espressamente al tema minori e famiglia, si potrebbero concordare strategie di diffusione territoriale dei materiali prodotti nell’ambito della progettualità delle Città e di una loro rielaborazione/adattamento alla realtà territoriale; con le riviste si potrebbe fare una programmazione annuale di diffusione di articoli, con tagli diversi, prodotti dalle stesse Città riservatarie come materiale di documentazione dei progetti ai fini informativi e di rielaborazione e sistematizzazione delle esperienze.

2.4 Interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie

Ambiti di riflessione e di innovazione da promuovere negli interventi rivolti ai bambini, figli di stranieri, e alle loro famiglie

Promuovere interventi e progetti educativi nei confronti di famiglie e bambini di origine straniera rappresenta un passaggio obbligato se si intende costruire una reale integrazione e convivenza democratica tra persone appartenenti a gruppi culturali differenti. Non va dimenticato, tuttavia, che è necessario uno stretto collegamento tra tali progetti e la promozione di politiche economiche, sociali e abitative, che interessino e tutelino tutti i cittadini di una società multiculturale, come sta diventando quella italiana. Di seguito sono riportati alcuni ambiti significativi rintracciabili nei progetti analizzati verso cui favorire e incoraggiare non solo l’operatività degli interventi futuri, ma anche la riflessione educativa e culturale.

- Potenziare azioni e progetti rivolti al raggiungimento del successo scolastico degli alunni di origine straniera, da realizzare nelle scuole, di ogni ordine e grado, ma anche nei servizi socioeducativi e nei centri linguistici presenti nel territorio. Tali progetti dovrebbero promuovere, a partire dalla scuola dell’infanzia, l’insegnamento e l’apprendimento della lingua italiana come lingua seconda, unitamente alla ridefinizione dei criteri di valutazione delle competenze acquisite. Particolare attenzione va rivolta, nella scuola primaria e nella scuola secondaria di primo e secondo grado, all’acquisizione dei linguaggi disciplinari e alla rivisitazione dei programmi ministeriali in ottica pluriculturale. Inoltre si ritiene che, nelle classi multiculturale, la metodologia più efficace da adottare e da sperimentare sia quella del “cooperative learning”.

- Attivare percorsi per il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti i genitori, italiani e immigrati, da realizzarsi nei contesti scolastici ed extrascolastici. La promozione di tali percorsi, supportati da un’adeguata riflessione pedagogica, dovrebbe avere l’obiettivo di sperimentare nuove forme di partecipazione e di confronto culturale. L’incontro tra genitori può diventare un momento significativo per la costruzione di un dialogo interculturale e di una convivenza democratica all’interno di una società multiculturale, come quella italiana.

- Costruire e realizzare progetti di formazione per creare consapevolezza sull’utilizzo dei pregiudizi e sui processi di discriminazione e di razzismo che possono verificarsi tra

persone appartenenti a gruppi culturali differenti al fine di costruire una cultura del rispetto e del riconoscimento reciproco.

- Promuovere un'attenta e approfondita riflessione riguardo all'accoglienza degli alunni rom e sinti nel sistema scolastico italiano, sostenuta anche dalle ultime ricerche europee. Per questo particolare gruppo culturale la scuola, ancora oggi, è un luogo che crea dispersione e tende a riproporre lo stesso modello di discriminazione sociale e culturale presente nel contesto sociale.

- Sviluppare e incentivare progetti rivolti ai gruppi informali, ai centri aggregativi, sportivi e culturali frequentati da bambini e adolescenti nel tempo libero, affinché la conoscenza e il contatto tra le nuove generazioni, italiane e di origine straniera, non siano limitati unicamente all'ambito scolastico.

- Stimolare una riflessione educativa in merito alle competenze interculturali necessarie agli operatori (psicologi, educatori, assistenti sociali, pedagogisti, personale sanitario, ecc.), che lavorano nei servizi sociali ed educativi del territorio per potersi relazionare e per collaborare con soggetti con riferimenti culturali differenti.

- Definire ruolo e funzioni del mediatore culturale, progettando percorsi di formazione coerenti con le competenze richieste a tale figura professionale nei diversi contesti (educativo, sociale, sanitario, giudiziario, ecc.).

2.4.1 Verso una società interculturale

La società italiana può essere considerata a tutti gli effetti una società multiculturale. Da decenni, infatti, è caratterizzata dalla presenza di persone provenienti da diverse aree geografiche del pianeta, persone che lavorano nel territorio italiano e ne utilizzano i servizi. La scuola, i diversi contesti sociali, formali e informali, in cui bambini e adulti di origine straniera vivono, dimostrano il cambiamento sociale e culturale avvenuto, con i suoi interrogativi ma anche con le sue potenzialità.

Ovviamente l'immigrazione è un fenomeno che interessa non solo l'Italia, ma riguarda anche il contesto mondiale caratterizzato da almeno 175 milioni di persone che vivono in un Paese diverso da quello di nascita. In particolare l'Italia negli ultimi trenta anni, da Paese di emigranti, è diventata una destinazione per oltre 4 milioni di immigrati che attualmente risiedono e lavorano nel nostro Paese.

Gli stessi dati statistici dimostrano questa tendenza ed è importante avere qualche riferimento in tal senso per capire la portata di questa trasformazione sociale e come questa influenzerà il cambiamento culturale e le scelte politiche nel prossimo futuro. La maggioranza degli immigrati¹⁰ residenti in Italia, il 53,6%, è europea, il 22% proviene dal continente africano, il 16,2% dall'Asia, l'8,1% dall'America e lo 0,1% dall'Oceania. La loro distribuzione nel territorio italiano interessa le seguenti aree geografiche: un'elevata presenza al Nord (61,6%) e nel Centro Italia (25,3%), molto inferiore al Sud (9,3%) e nelle Isole (3,8%).

Nel 2009 i minori di origine straniera residenti sono 932.675, rappresentano il 22% sul totale nazionale, tra questi i nati in Italia sono 572.720, spesso definiti come "seconda generazione", a cui va aggiunta una quota, circa 6.587, di minori non accompagnati. I bambini e gli adolescenti immigrati iscritti nelle scuole italiane, nell'anno scolastico 2009/2010, sono stati 673.592, il 7,5% del totale: nella scuola dell'infanzia sono iscritti

¹⁰ Attualmente gli stranieri residenti in Italia sono 4.235.059, con un'incidenza percentuale sulla popolazione italiana, che è 60.340.320, pari al 7%. Le prime cinque comunità più numerose presenti sono: Romania con 887.763; Albania 466.684; Marocco 431.529; Cina 188.352 e Ucraina 174.129. Tutti i dati del presente paragrafo sono ripresi da: Caritas Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2010. XX Rapporto sull'immigrazione*, Idos, 2010.

135.632 (20,1%), nella scuola primaria 244.457 (36,3%), nella scuola secondaria di primo grado 150.279 (22,3%) e di secondo grado 143.224 (21,3%).

Questi dati confermano una scuola multiculturale da un lato caratterizzata dall'aumento del 34,6% degli alunni di origine straniera, una parte nati in Italia, e dall'altro da un calo dal 2007 al 2010 degli studenti italiani -1,7% (-31.362 nell'ultimo anno). Anche la scuola, quindi, risente dell'invecchiamento del Paese per cui il sistema di insegnamento (personale docente e amministrativo, numero di plessi e edifici scolastici soprattutto nei piccoli centri) continua a essere assicurato dall'immigrazione e in particolare dalla costituzione di nuclei familiari.

Se analizziamo i flussi migratori in Italia, allontanandoci dall'ottica dell'emergenza e delle semplificazioni, si possono individuare alcuni fattori endogeni che contribuiscono a capire perché il nostro Paese abbia necessità della presenza degli immigrati, una necessità di tipo strutturale. Innanzitutto, il sistema economico, basato principalmente sulla piccola e media impresa, ha una richiesta strutturale di lavoratori poco qualificati in particolare nell'edilizia, nell'agricoltura e nell'industria manifatturiera. Per il nostro Paese, gli immigrati rappresentano un'importantissima risorsa non solo per l'economia nazionale, ma anche per la previdenza sociale poiché con il loro lavoro hanno collaborato al risanamento del bilancio dell'Inps versando 7 miliardi di contributi previdenziali l'anno.

Negli anni, inoltre, è aumentato il numero delle donne immigrate: nel 2009 la percentuale è arrivata al 51,3%. Questo dato è dovuto anche all'aumento delle richieste in ambito assistenziale, nella cura familiare di bambini e anziani in seguito alla crescita del tasso di attività delle donne italiane e alla carenza di interventi di assistenza del welfare.

Esistono, tuttavia, anche altri fattori esterni all'economia italiana, che rendono la nostra società interdipendente ai cambiamenti sociali ed economici mondiali, come: la globalizzazione dell'economia e l'internazionalizzazione dei rapporti economici; l'andamento demografico consistente in un calo significativo delle nascite nei Paesi ricchi e un aumento in quelli poveri; un'iniqua distribuzione delle ricchezze in cui il 20% della popolazione, nei Paesi a sviluppo avanzato consuma l'80% delle ricchezze prodotte, mentre nei Paesi in via di sviluppo l'80% della popolazione deve vivere con il 20% della ricchezza mondiale¹¹. Se aggiungiamo a tutto ciò lo sfruttamento delle risorse naturali, l'inquinamento e l'impoverimento di molte aree geografiche del pianeta, unitamente a condizioni di povertà e di sfruttamento presenti in differenti Paesi in cui i diritti fondamentali dei bambini e delle persone non sono rispettati, sono maggiormente comprensibili le motivazioni di molte persone, donne e uomini, che si mettono alla ricerca di condizioni di vita più umane per sé e per i propri familiari: la meta diventa il "Nord del mondo", ricco, industrializzato e bisognoso di manodopera a basso scosto.

Attualmente, in Italia, assistiamo a una stabilizzazione dei flussi migratori, dovuta ai ricongiungimenti familiari o alla costituzione di nuovi nuclei familiari di origine straniera e a seguito di ciò genitori e bambini diventano sempre più visibili e presenti nei servizi sociosanitari, educativi e nelle scuole, radicandosi sempre più nel territorio e nel tessuto sociale e culturale del Paese ospitante. Quindi i ricongiungimenti familiari comportano non solo una stabilizzazione dei progetti migratori delle persone ma anche la nascita di nuovi bisogni come: la richiesta di abitazione per i propri familiari, la possibilità di accedere ai servizi sanitari, ai nidi e alle scuole dell'infanzia, l'opportunità di avanzamento sociale ed economico per sé e per propri figli, il diritto di praticare e di trasmettere la propria religione e i propri valori, la necessità di acquisire maggior competenza nella lingua italiana per potersi rapportare con le istituzioni e per integrarsi nel tessuto sociale.

¹¹ Genovese, A., *Per una pedagogia interculturale. Dalla stereotipia dei pregiudizi all'impegno dell'incontro*, Bologna, BUP, 2003.

Allo stesso tempo bisogna fornire risposte adeguate anche alle famiglie italiane che avvertono la costante riduzione dei servizi sociali e sanitari, percependo una costante erosione del sistema del welfare che invece dovrebbe garantire a tutte le fasce sociali i diritti fondamentali. Si crea, pertanto, una concorrenza dal basso nell'accesso a tali risorse, alcune delle quali nate proprio a sostegno della famiglia e della donna come il nido d'infanzia, con il rischio di colpevolizzare gli immigrati per la diminuzione di tali servizi dovuta, in realtà, alla mancanza di una politica a sostegno delle famiglie. L'Italia, in questi anni, ha cercato di gestire il costante aumento dei flussi migratori unicamente attraverso leggi che regolano l'ingresso e il soggiorno dei migranti, ma non è stata capace di creare una politica per i migranti costituita dall'insieme delle politiche sociali a sostegno delle persone immigrate finalizzate alla loro piena integrazione. In altre parole una politica e delle leggi che abbiano la finalità di diffondere tra i cittadini la cultura dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'inclusione sociale, del rispetto reciproco.

Se prendiamo come esempio di ciò le attuali politiche abitative notiamo che per gli stranieri, ancora oggi, trovare un'abitazione è un problema: sono più di 4 milioni gli immigrati che cercano una casa in affitto e sono enormi le difficoltà per ottenerlo poiché da un lato sono molto alti i canoni di locazione rispetto alle possibilità economiche e dall'altro le abitazioni sono difficili da reperire dato che, in genere, i proprietari e gli intermediari dimostrano reticenze e pregiudizi nell'affittare a cittadini immigrati.

Si stima che il 9,1% degli immigrati risiede presso connazionali o parenti, l'8,5% in alloggi forniti dai datori di lavoro e il 20% possiede una casa di proprietà. In questo ultimo caso va sottolineato che gli immigrati sono molto penalizzati nell'accesso al mutuo e negli ultimi anni la quota che ne fa richiesta è in forte calo, si è passati da un 10% nel 2006 a un 6,6% sul totale nel 2009.

Questa situazione spinge gli immigrati a cercare abitazioni in zone periferiche delle città, spesso degradate dal punto di vista ambientale e sociale, evitate dai ceti sociali medio alti e quindi con canoni di affitto più bassi.

In queste aree multietniche sono presenti difficoltà di integrazione, dovute a forme di razzismo e di xenofobia che impediscono alle famiglie immigrate di sviluppare un senso di appartenenza. Inoltre la concentrazione di una comunità in particolari zone della città, tende a isolare la comunità stessa e a limitare la sua partecipazione alla vita sociale in generale. La segregazione sociale ed etnica nelle città, ma anche nei paesi, nei Comuni e località della provincia, dove è forte il flusso migratorio, può rappresentare un ostacolo all'integrazione.

Questa situazione, ormai presente in molte realtà italiane, potrebbe essere superata attraverso strategie complessive di pianificazione urbana e regionale che considerino la progettazione di adeguate infrastrutture come abitazioni adatte, luoghi di intrattenimento, negozi, servizi sanitari ed educativi, trasporti. Simili strategie possono aiutare a ridurre gli effetti negativi della segregazione urbana, le tensioni e i conflitti emergenti tra gli immigrati e la popolazione autoctona.

Gli immigrati rappresentano una componente strutturale del sistema economico e sociale italiano e non giova alla stessa società italiana mantenerli in una situazione di precarietà, non conviene nemmeno continuare a darne una rappresentazione negativa che si nutre di stereotipi, di fatti di cronaca e di allarmi. Potrebbe essere utile, invece, mostrare la "normalità" della loro presenza adottando uno sguardo più ampio e oggettivo. Certamente la velocità dei cambiamenti ha reso ancora più difficile l'assunzione di modelli culturali tendenti all'integrazione.

Nel quadro fin qui delineato si inseriscono gli interventi finanziati dalla legge 285, rivolti a minori e famiglie di origine straniera, che assumono tra i loro obiettivi la realizzazione di percorsi di integrazione sociale volti alla costruzione di una convivenza democratica tra gruppi culturali differenti. Queste esperienze hanno, ormai, una loro storicità, sono radicate

nel contesto in cui sono state realizzate e, in alcune situazioni, hanno prodotto riflessioni e approfondimenti interessanti nella ricerca di aspetti di innovazione dell'esperienza, nello sviluppo di politiche strutturali rivolte all'infanzia e all'adolescenza.

2.4.2 I progetti segnalati

I progetti segnalati dalle Città riservatarie che hanno per argomento l'integrazione sociale e scolastica dei bambini e delle famiglie stranieri sono in tutto 16: tutte le esperienze hanno il Comune come titolare del progetto e il terzo settore come gestore e sono realizzate in tutta la città o in alcuni quartieri di essa.

I progetti elencati di seguito hanno una continuità di diversi anni e sono tutti finanziati dalla legge, per alcuni esistono dei cofinanziamenti.

Centro di ascolto per le famiglie S. Paolo a Bari

In continuità con il progetto attivo dal 1999 si intende prevenire il disagio sociale e la devianza minorile. L'attività del Centro, che opera in un territorio caratterizzato da un alto tasso di criminalità, si articola in: consulenza e sostegno psicologico presso le scuole, orientamento scolastico; consulenze legali e psicologiche rivolte a famiglie e minori, anche stranieri; attività socializzanti e di animazione.

La città e la cultura dell'accoglienza - la scuola, la famiglia, il territorio. La rete dei centri di alfabetizzazione a Firenze

In continuità con il progetto attivo dal 2000, si vuol favorire l'integrazione degli alunni stranieri delle scuole elementari e medie supportandoli nell'apprendimento della lingua italiana così da prevenire l'insuccesso scolastico e la perdita di fiducia nelle proprie capacità. Tali obiettivi vengono perseguiti tramite l'attivazione di laboratori di italiano come seconda lingua, facilitazione della comunicazione fra le famiglie immigrate e la scuola, percorsi interculturali nelle classi, iniziative e percorsi di conoscenza e valorizzazione delle culture d'origine. Il progetto è cofinanziato.

Servizi di contrasto alla violenza per minori e donne-madri e adulti abusati in età minorile a Firenze

In continuità con il progetto attivo dal 1998, si vuol implementare il servizio di presa in carico di minori, di genitori e di adulti abusati in età minore che necessitano di un supporto specialistico nei casi di maltrattamento fisico, psicologico, trascuratezza materiale e/o affettiva, violenza assistita e abuso sessuale. Dopo una prima fase di raccolta, analisi e valutazione delle segnalazioni il progetto prevede l'elaborazione di un percorso individuale con l'utente a cui viene fornito sostegno psicologico e, in caso di bisogno, accoglienza in un alloggio sicuro. Il progetto è cofinanziato.

Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono a Firenze

In continuità con il progetto attivo dal 2001, si offre assistenza e sostegno a tutti i minori trovati sul territorio comunale in situazione di disagio, abbandono, sfruttamento. Dopo una prima fase di accoglienza del minore e di analisi della sua situazione viene elaborato un progetto educativo individuale al fine di facilitare l'integrazione sociale. Il progetto è cofinanziato.

Mediatori culturali a Genova

In continuità con il progetto del 2001, si favorisce l'inserimento scolastico degli alunni stranieri di recente immigrazione tramite l'attività dei mediatori interculturali che accompagnano i bambini e i ragazzi nel loro primo incontro con la scuola supportandoli dal punto di vista linguistico. Il progetto prevede inoltre la partecipazione delle classi ai progetti educativi del Laboratorio migrazioni del Comune di Genova per la valorizzazione e promozione delle lingue e culture di provenienza.

Progetto integrazione stranieri in zona 4 - Comunicazione scuola famiglia a Milano

Si intende prevenire la dispersione scolastica, dei bambini e dei ragazzi stranieri, migliorare la comunicazione scuola-famiglia e supportare la scuola nel processo di inserimento dei bambini neo arrivati tramite azioni di

mediazione scuola-famiglia, percorsi di sostegno linguistico e laboratori interculturali. Il progetto è cofinanziato.

Il muretto dei colori a Milano

Si intende prevenire il disagio dei ragazzi stranieri, favorendone l'integrazione sia in ambito scolastico che extrascolastico tramite l'organizzazione di laboratori di sostegno scolastico e di italiano come seconda lingua; promuovendo attività di socializzazione, per i ragazzi, e di sensibilizzazione, per le famiglie e istituendo uno sportello di ascolto. Il progetto è cofinanziato.

Ci sono anch'io a Milano

I minori immigrati o figli di immigrati vivono spesso il conflitto fra la propria cultura di appartenenza e la realtà italiana. È quindi necessario attivare percorsi di integrazione scolastica e sociale per i bambini e adolescenti immigrati, che coinvolgano l'intero nucleo familiare. Viene proposta l'organizzazione di laboratori creativi, laboratori linguistici (lingua italiana) e laboratori interculturali, al fine di creare occasioni di aggregazione e di socializzazione per questi ragazzi. Il progetto è cofinanziato.

A scuola con le mamme: il bilinguismo come fattore di successo nei percorsi di costruzione identitaria e scolarizzazione dei minori stranieri a Milano

Si intende favorire l'integrazione scolastica e il successo scolastico dei bambini di origine straniera, promuovendo la conoscenza nei bambini della lingua d'origine e la partecipazione dei genitori alla vita scolastica, con l'organizzazione di laboratori di lingue (lingue d'origine per i bambini, lingua italiana per le mamme). Ciò consente inoltre sia di valorizzare il ruolo della scuola come luogo di dinamiche interculturali, sia di facilitare le relazioni all'interno delle famiglie immigrate, favorendo la conoscenza della cultura d'origine da parte dei bambini. Il progetto è cofinanziato

Servizi per la mediazione e la formazione. Milano: una scuola aperta al mondo a Milano

Si promuove la multiculturalità e la partecipazione delle famiglie, straniere e italiane, valorizzando i loro saperi e le loro competenze. Le attività previste dal progetto sono articolate in tre annualità: nel primo anno, la coprogettazione, la rilevazione dei bisogni, la progettazione dei percorsi; nel secondo anno: la realizzazione dei laboratori per bambini, i percorsi per i genitori, i corsi per gli educatori; nel terzo anno: la somministrazione dei questionari di valutazione, l'elaborazione dei risultati. Il progetto è cofinanziato.

Liberi tra due mondi a Napoli

In continuità con il progetto attivo dal 2006 si previene l'esclusione sociale e culturale dei minori stranieri, che spesso si traduce in dispersione scolastica, tramite l'attivazione di laboratori cinematografici volti alla realizzazione di un cortometraggio sull'integrazione culturale.

I fratelli di Iqbal a Napoli

In continuità con il progetto attivo dal 2003 si favorisce l'inserimento nelle strutture residenziali dei minori stranieri non accompagnati, si supporta il loro percorso di inclusione socioeducativa attraverso l'impiego di mediatori linguistico-culturali.

Attività di integrazione socioculturale per minori immigrati a Reggio Calabria

In continuità con il progetto attivo dal 2004, si intende favorire l'integrazione sociale e scolastica di minori stranieri tramite l'organizzazione di attività di orientamento scolastico e attività ludiche-ricreative-educative basate sulla metodologia dell'accoglienza.

La cultura degli altri a Roma

In continuità con il progetto attivo dal 1999 si promuove l'integrazione degli alunni stranieri nelle scuole del Municipio V, caratterizzato da un disagio sociale diffuso. Al fine di prevenire l'emarginazione e l'insuccesso scolastico vengono organizzati laboratori di lingua italiana ed educazione interculturale che, tramite un approccio ludico, sviluppano la cooperazione.

Attività di micronido e accompagnamento scolastico nell'ambito della coprogettazione e cogestione dei campi sosta rom di via Germagnano 10 e strada Aeroporto 235/25 a Torino

In continuità con il progetto attivo dal 2007 si intende potenziare i servizi sociali e educativi volti a favorire l'integrazione dei bambini rom sperimentando progettualità integrate tra enti pubblici e organizzazioni del privato sociale. Il progetto prevede interventi di mediazione dei conflitti e di accompagnamento finalizzati anche a una migliore integrazione territoriale, e la realizzazione di spazi adeguatamente attrezzati rivolti ai bambini e alle mamme dove creare opportunità ludico educative.

Minori sinti a Venezia

In continuità con il progetto attivo dal 2008 si intende offrire sostegno scolastico e socioeducativo ai minori zingari. Il progetto prevede l'organizzazione di: attività ludiche ed educative per bambini e preadolescenti, interventi volti ad aumentare la frequenza scolastica, corsi di orientamento rivolti agli adolescenti per aiutarli nella ricerca di un lavoro.

Nella tabella seguente i progetti sono stati raggruppati in base al loro contesto di realizzazione.

Progetti realizzati nella scuola	
1. Servizi per la mediazione e la formazione. Milano: una scuola aperta al mondo	Milano
2. A scuola con le marmme: il bilinguismo come fattore di successo nei percorsi di costruzione identitaria e scolarizzazione dei minori stranieri	Milano
3. Attività di integrazione socioculturale per minori immigrati	Reggio Calabria
4. Mediatori culturali	Genova
5. Ci sono anch'io	Milano
6. Il muretto dei colori	Milano
7. Progetto integrazione stranieri in zona 4	Milano
8. La cultura degli altri	Roma
9. La città e la cultura dell'accoglienza - la scuola, la famiglia, il territorio. La rete dei centri di alfabetizzazione	Firenze
Progetti realizzati nel territorio	
10. Centro di ascolto per le famiglie Ipigia Torre a Mare	Bari
11. Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono	Firenze
12. Servizi di contrasto alla violenza per minori e donne-madri e adulti abusati in età minorile	Firenze
13. I fratelli di Iqbal	Napoli
14. Liberi tra due mondi	Napoli
15. Minori sinti	Venezia
16. Attività di micronido e accompagnamento scolastico nell'ambito della coprogettazione e cogestione dei campi sosta rom	Torino

2.4.3 I progetti sottoposti ad analisi

Di seguito sono riportati, sinteticamente, otto progetti che affrontano il tema dell'integrazione dei bambini di origine straniera e delle loro famiglie a partire da alcuni importanti temi, come: l'accoglienza a scuola, l'apprendimento della lingua italiana e di quella di origine, le relazioni tra famiglie e bambini nel contesto extrascolastico.

Questi progetti sono stati descritti a partire dalle schede presentate dalle Città riservatarie e sono rintracciabili, nella Banca dati 285; per alcuni progetti è stato svolto un approfondimento attraverso colloqui telefonici con i referenti del progetto, per altri sono state utilizzate delle relazioni conclusive dell'esperienza, inviate dai responsabili.

2.4.3.1 I progetti nell'istituzione scolastica

ROMA

PROGETTO LA CULTURA DEGLI ALTRI

Il progetto è attivo dal 1999 nelle scuole del Municipio V della città, un luogo contraddistinto da un disagio sociale diffuso: il tessuto sociale del quartiere è caratterizzato da povertà culturale, sono carenti infrastrutture come cinema e teatri e manca una cultura radicata di cura e valorizzazione dell'ambiente. Nelle scuole è presente la dispersione scolastica. L'ente gestore è il terzo settore.

Il progetto ha come finalità generale la prevenzione del pregiudizio e dell'emarginazione verso i cittadini stranieri, valorizzando le loro origini culturali e la promozione di atteggiamenti positivi di integrazione, apertura e arricchimento culturale. In particolare si vuol prevenire l'insuccesso e l'abbandono scolastico degli alunni di origine straniera facilitando l'apprendimento della lingua italiana, promuovendo pari opportunità di offerte formative, valorizzando le tradizioni e le competenze degli alunni di origine straniera e favorendo un'integrazione positiva attraverso la promozione e l'incentivazione di atteggiamenti di collaborazione, empatia, curiosità e apertura nei confronti dei diversi aspetti delle altre culture.

Gli obiettivi e le azioni intraprese interessano l'ambito della pedagogia interculturale, infatti si fa riferimento alla necessità di introdurre l'interculturalità, non tanto come materia a sé, ma piuttosto come un approccio da sviluppare all'interno di più discipline scolastiche. Inoltre si intende sviluppare una cultura dell'accoglienza facilitando sia l'inserimento dell'alunno straniero nella scuola e nel gruppo classe e sia atteggiamenti di disponibilità verso l'altro, prevenendo il pregiudizio e comportamenti razzisti. Una particolare attenzione è posta alla valorizzazione e diffusione di tradizioni, competenze e lingue di Paesi lontani.

Sono anche attuati laboratori di educazione interculturale, di insegnamento della lingua italiana e dei corsi di aggiornamento per insegnanti sulla glottodidattica dell'italiano come lingua seconda (L2).

In prevalenza la metodologia utilizzata nei laboratori è fondata sul gioco, sulla cooperazione, e comunque su attività volte a sviluppare fiducia, conoscenza e apertura verso la differenza. I laboratori linguistici, in particolare, sono articolati su unità didattiche progressive volte a sviluppare specifiche regole grammaticali e sintattiche e ampliare i campi semantici. Alla fine dell'anno sono effettuate delle valutazioni finali, in base a quanto acquisito, e da queste sono progettati i laboratori per l'anno successivo. Anche i laboratori interculturali sono valutati attraverso la somministrazione di questionari. Ogni singolo percorso è costruito in collaborazione con gli insegnanti di classe, con i mediatori e gli operatori coinvolti.

I risultati complessivi del progetto consistono principalmente nell'aver dato una valenza interculturale a tutte le attività scolastiche, tanto che la dimensione interculturale emerge non solo nel Piano dell'offerta formativa della scuola, ma anche nel modo di progettare degli insegnanti. Questa autonomia nella progettazione interculturale, acquisita dal corpo docente, è considerata l'obiettivo più importante raggiunto.

Anche le famiglie sono coinvolte nella realizzazione dei progetti, fin dal momento della loro presentazione e questo aspetto è valutato come innovativo, anche se incontra resistenze e difficoltà. Il mediatore è considerato una figura preziosa per la realizzazione del progetto, descritto proprio come un consulente pedagogico e un valido collaboratore per i docenti.

MILANO

1. PROGETTO IL MURETTO DEI COLORI

L'esperienza è rivolta alla prevenzione del disagio dei ragazzi stranieri sia nel contesto scolastico, sia in quello extrascolastico. L'ente titolare è il Comune, mentre l'ente gestore è la cooperativa sociale Lo scrigno.

L'obiettivo principale del progetto è rivolto alla presa in carico del minore e alla sua integrazione sociale e scolastica; particolare attenzione è rivolta agli aspetti che caratterizzano la crescita adolescenziale (sessualità, percorso di individuazione, identificazione di genere, proiezione di sé nel futuro, ecc.); tali aspetti, nei ragazzi di origine straniera, sono caratterizzati anche dalla loro specifica appartenenza culturale e dal confronto con altri riferimenti e modelli.

Le attività spaziano su più versanti dalla realizzazione di varie tipologie di laboratori (insegnamento di L2, attività aggregative, uscite, gite, laboratori interculturali, di espressione musicale interetnica e di cortometraggio), al sostegno ai compiti e alla preparazione agli esami di terza media, ai compiti estivi, all'organizzazione di spazi di libera aggregazione, allo sportello di ascolto e di orientamento lavorativo. Sono stati, inoltre, organizzati percorsi di formazione ai docenti e alle famiglie con sportelli informativi e di consulenza.

I laboratori interculturali, caratterizzati dall'utilizzo di diversi linguaggi espressivi (teatrale, cinematografico, fotografico e fumettistico) sono stati un'occasione per i ragazzi, italiani e di origine straniera, per conoscersi, per raccontare i propri vissuti, per esprimere le proprie appartenenze e confrontarsi con quelle degli altri. Per esempio il laboratorio sul fumetto ha permesso alle ragazze di origine straniera di poter illustrare il loro viaggio della migrazione, il loro sentirsi tra due culture, e contemporaneamente di confrontare la loro quotidianità con quella delle ragazze italiane.

Il progetto, inoltre, per ogni minore ha intrapreso particolari azioni che, partendo dalla comprensione di bisogni e difficoltà, ha permesso di costruire specifici percorsi di accompagnamento scolastico e professionale nella prospettiva di una sua integrazione sociale e culturale.

È stata dedicata una particolare attenzione verso gli stessi genitori attraverso la realizzazione di percorsi di orientamento al lavoro, di corsi di lingua italiana e di sostegno alla genitorialità svolti in gruppo o individualmente, e di incontri aggregativi (cene, feste, ecc.). Queste esperienze sono state frequentate maggiormente dalle madri.

Altro aspetto significativo del progetto è rappresentato dal collegamento con l'extrascuola: infatti tutte le attività proposte sono state connesse in rete ai servizi del territorio (centri aggregativi, uno tra questi gestito dalla stessa cooperativa, laboratori, centri sportivi, sportello di orientamento professionale, ecc.).

2. PROGETTO SERVIZI PER LA MEDIAZIONE E LA FORMAZIONE. MILANO: UNA SCUOLA APERTA AL MONDO

Questo progetto parte dalla rilevazione delle difficoltà che le famiglie straniere dimostrano nella costruzione di relazioni extrafamiliari e dalla ripercussione che tali difficoltà possono avere nella vita di bambini molto piccoli. L'obiettivo, quindi, è di incentivare la partecipazione di tutte le famiglie, italiane e immigrate, alla vita della scuola dell'infanzia e la valorizzazione dei loro saperi e competenze unitamente all'approfondimento delle finalità della pedagogia interculturale nei servizi per l'infanzia.

Il progetto, attivo dal 2007, ha coinvolto nidi e scuole dell'infanzia di differenti zone della città: alcune di questa con un'elevata presenza di immigrati, altre invece in cui era relativamente significativa. Nel totale delle scuole erano presenti il 29,4% di famiglie

straniere provenienti da Egitto, Arabia, Filippine e Perù. Il percorso si è articolato su tre annualità, secondo la seguente scansione: nel primo anno la rilevazione dei bisogni e la progettazione dei percorsi; nel secondo anno la realizzazione di laboratori per bambini e percorsi per i genitori; nel terzo anno somministrazione ed elaborazione dei questionari di valutazione, supervisione degli educatori e verifica dei percorsi.

Sono stati raggiunti i risultati previsti dagli obiettivi: le famiglie straniere sono state coinvolte nel progetto formativo della scuola, pertanto la scuola è diventato un luogo in cui incontrarsi, conoscersi e confrontarsi anche grazie alla valorizzazione dei loro saperi e competenze. Sono stati realizzati differenti forme di incontri: feste in cui sono stati assaggiati cibi di altre tradizioni, momenti per la narrazione di storie e racconti appartenenti alle culture dei genitori, italiani e immigrati, o alle culture del passato narrate dai nonni coinvolti nel progetto. Sono state utilizzate anche le mediatici che, facendo conoscere il progetto alle madri immigrate, hanno contribuito notevolmente alla partecipazione attiva delle famiglie straniere. Le feste, le narrazioni e gli incontri organizzativi hanno avuto un'alta partecipazione che è andata sempre più diffondendosi nel corso dello svolgimento del progetto. È stato realizzato un kit, disponibile anche su cd, di comunicazioni bilingui in italiano/albanese, italiano/arabo, italiano/cinese e italiano/spagnolo riguardanti informazioni di tipo pratico come le domande di iscrizione, gli avvisi, ecc.

FIRENZE

PROGETTO LA CITTÀ E LA CULTURA DELL'ACCOGLIENZA - LA SCUOLA, LA FAMIGLIA, IL TERRITORIO. LA RETE DEI CENTRI DI ALFABETIZZAZIONE

L'esperienza, attuata in continuità dal 2000, si svolge nelle scuole primarie e secondarie di primo grado dei quartieri 1, 2, 4 e 5 di Firenze in cui è molto elevata la presenza di alunni di origine straniera che raggiunge il 92% degli iscritti di origine straniera del territorio comunale. La presenza degli alunni immigrati rende le classi multiculturali e plurilingue con bisogni formativi fortemente disomogenei dovuti ai frequenti nuovi arrivi. Gli alunni neo-arrivati spesso vivono in uno stato di disorientamento in seguito alla perdita di strumenti di comprensione del contesto e alla mancanza di conferme sulle competenze e sui saperi acquisiti nel Paese di origine.

I centri di alfabetizzazione coinvolti sono tre, tutti composti da esperti del settore: docenti e mediatori linguistici con certificazioni riconosciute per l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda. I centri sono contattati direttamente dalle scuole che ne fanno richiesta per supportare i bambini neo-arrivati: sono somministrati dei test iniziali per conoscere le competenze pregresse del bambino, da questa prima valutazione sono definiti i percorsi di studio della lingua. In alcuni casi il mediatore linguistico-culturale opera anche un rinforzo nella lingua madre del bambino. Questi laboratori, distinti per livello di competenza linguistica, sono realizzati all'interno delle scuole e in alcuni casi svolti presso i centri di alfabetizzazione. Il percorso di apprendimento linguistico è basato sulla costruzione di un piano di studio personalizzato per ogni alunno di origine straniera; tale percorso prevede, comunque, una prima alfabetizzazione necessaria alla comunicazione e una seconda alfabetizzazione fondata sull'apprendimento dei linguaggi disciplinari e sul sostegno allo studio.

Sono stati organizzati anche dei laboratori interculturali nelle classi, realizzati da un docente e dal mediatore. I contenuti del laboratorio sono ripresi da argomenti del programma della classe e trattati attraverso uno sguardo interculturale che cerca di offrire la pluralità dei punti vista rispetto ai contenuti disciplinari: un esempio è stato lo studio della matematica in Cina oppure la narrazione di favole in italiano e in alcune lingue appartenenti ai bambini di origine straniera presenti in classe. Inoltre sono state attivate delle iniziative e

dei percorsi di conoscenza e di valorizzazione della loro cultura di origine. Spesso in questi laboratori sono utilizzate le metodologie del cooperative learning, considerate come un valido strumento per classi plurilingue con alunni che hanno tra loro competenze diverse.

La metodologia adottata, quindi, parte dal ruolo attivo del bambino nel processo di apprendimento e dal riconoscimento degli aspetti affettivi a esso collegati, con particolare attenzione alla motivazione e alle relazioni instaurate dall'alunno.

Nel lavoro quotidiano sono valorizzate e potenziate le competenze già in possesso dell'alunno. L'acquisizione di competenze linguistiche è costantemente monitorata attraverso la somministrazione di schede e test di valutazione dell'apprendimento dell'italiano come lingua seconda. Sono svolti incontri periodici tra dirigenti scolastici, insegnanti e i centri di alfabetizzazione per valutare il percorso svolto.

In relazione alle famiglie immigrate sono state individuate delle modalità di orientamento e facilitazione della comunicazione con la scuola, attraverso la realizzazione di opuscoli informativi bilingui, avvisi e comunicazioni scolastiche tradotte, interpretariato ai colloqui e sportelli in lingua presso le scuole.

Con i dirigenti scolastici e il personale docente sono stati svolti monitoraggi e verifiche del percorso svolto e organizzati eventi formativi (corsi di aggiornamento) per insegnanti e facilitatori linguistici, anche con la collaborazione di esperti esterni.

L'integrazione sociale è raggiunta nelle classi poiché le relazioni tra alunni sono sicuramente facilitate, mentre è ancora carente l'interazione con il contesto cittadino extra-scolastico.

L'esperienza acquisita nel corso degli anni ha sviluppato interessanti riflessioni in relazione al percorso di studi e alla valutazione degli alunni di origine straniera. Innanzitutto la loro motivazione allo studio dovrebbe essere supportata non solo da un adeguato sostegno linguistico, ma anche dalla valorizzazione, da parte dell'insegnante all'interno della classe, delle competenze già acquisite. In particolare la valutazione non dovrebbe essere effettuata con gli stessi parametri utilizzati per gli studenti italiani, ma sulle competenze fatte proprie nel percorso personalizzato di studio, costruito *ad hoc* per ogni singolo alunno.

2.4.3.2 Progetti nel territorio

NAPOLI

1. PROGETTO I FRATELLI DI IQBAL

Il progetto, attivo dal 2003, intende favorire l'inserimento nelle strutture residenziali dei minori immigrati non accompagnati. L'ente titolare del progetto è la Città riservataria, mentre l'ente gestore è il terzo settore. Il contesto sociale in cui si realizza questo progetto (la periferia orientale, settentrionale e occidentale della città di Napoli) è caratterizzato da un'elevata presenza di minori, come nel resto della regione Campania, in cui si registrano percentuali consistenti: a Napoli risiedono 210.547 minori al di sotto dei 18 anni di cui il 15,27% ha meno di 3 anni mentre in età scolare sono il 57%¹².

L'intervento si propone di favorire l'inserimento in strutture residenziali dei minori non accompagnati e di supportare il loro percorso di inclusione sociale anche attraverso l'impiego di mediatori linguistico culturali.

Da un primo contatto con il minore accolto nei Centri di prima accoglienza, convenzionati con il Comune di Napoli, si procede con il suo inserimento nelle Comunità di

¹² Questi dati sono riportati nella scheda del progetto presente nella Banca dati 285, anno 2009.

accoglienza unitamente alla creazione di una rete con i servizi del territorio e con i progetti sperimentali già presenti con lo scopo di promuovere e realizzare un percorso di inclusione socio-giuridica e culturale del minore. È realizzato, inoltre, un supporto ai familiari.

La metodologia adottata, oltre ad avvalersi della figura del mediatore linguistico-culturale, è stata caratterizzata dall'ascolto e conoscenza del minore e da modalità di orientamento ai servizi. Attraverso tali prassi sono stati definiti: percorsi individuali per ciascun minore, lavoro di rete di connessione con i servizi del territorio e attività di supporto alle strutture di accoglienza. Sono stati inseriti in strutture residenziali e accompagnati nei servizi territoriali circa 100 minori non accompagnati.

Il monitoraggio e la valutazione del progetto sono stati effettuati sulla base di indicatori relativi al numero dei ragazzi e degli interventi, alle schede e al registro delle mediazioni, al numero dei colloqui e della soddisfazione dei ragazzi. Inoltre sono rilevate anche la quantità delle pratiche amministrative, la consulenza legale attivata, la formazione degli operatori e l'attivazione della rete territoriale.

2. PROGETTO LIBERI TRA DUE MONDI

Si tratta di un progetto attivo dal 2006 che vuole ridurre l'esclusione sociale, la marginalità culturale e la dispersione scolastica di alcune tipologie di minori, appartenenti a ceti medio-bassi e di origine straniera, attraverso la partecipazione a laboratori cinematografici e la realizzazione di cortometraggi. L'ente titolare del progetto è la Città riservataria mentre l'ente gestore è l'associazione La Maieutica-ricerca e formazione di Roma.

I minori di origine straniera, nuovi cittadini della città partenopea, sono esposti più di altri a rischi di discriminazione e disuguaglianza. Questa loro differenza socioculturale dipende dalla loro condizione di sradicamento culturale, da minore protezione sociorelazionale e ridotti strumenti di difesa che possono dar luogo a uno svantaggio cumulativo.

Il progetto, nell'anno 2009, è stato svolto su due versanti: la realizzazione del laboratorio cinematografico e la ricerca psicosociologica volta a capire la qualità di integrazione dei minori stranieri attraverso l'analisi dei loro stili di vita e la gestione del tempo libero.

Gli obiettivi principali del laboratorio di cinematografia sono stati da un lato il coinvolgimento di varie tipologie di utenza, tra cui i ragazzi italiani che vivono in strutture residenziali o con le loro famiglie di riferimento e ragazzi stranieri di prima e seconda generazione, con un'età compresa tra gli 11 e i 18 anni, e dall'altro la produzione di un audiovisivo in cui i ragazzi sono stati attori, sceneggiatori e registi.

I laboratori sono stati caratterizzati da una metodologia attiva che richiedeva il diretto coinvolgimento dei ragazzi con giochi, musica e ballo, lavori di piccolo e grande gruppo, pratica cinematografica (ripresa, montaggio, regia). Quindi il loro contributo alla creazione del video è stata particolarmente significativo in tutte le sue fasi: dall'assunzione di più ruoli (regista, cameraman, attore), alla partecipazione al lavoro di gruppo per la costruzione della storia. Il gruppo, piccolo e grande, è stato, infatti, il luogo privilegiato in cui far incontrare e conoscere i ragazzi tra loro, facilitando l'interazione e il superamento delle reciproche differenze (sociali e culturali). Discutere insieme su cosa rappresentare di se stessi, all'interno della storia del documentario, è servito a ogni ragazzo e ragazza per andare alla ricerca di propri pensieri, passioni e vissuti da poter riferire agli altri. Durante alcuni incontri i ragazzi si sono aperti e hanno potuto raccontare le loro difficoltà e i loro sogni, scoprendo somiglianze nei sentimenti provati rispetto al sentirsi abbandonati dai familiari, alla nostalgia di casa, alla gioia di condividere questa esperienza.

La diversità è diventata una ricchezza e motore di creatività per il confronto personale, per la creazione di legami e la conoscenza di nuovi linguaggi, come quello cinematografico.

In sintesi le attività del laboratorio, che ha avuto come esito finale la produzione di un video, sono state articolate in tre fasi consecutive: la prima in cui vengono apprese le tecniche cinematografiche e la scenografia; la seconda di costruzione della storia e la terza di realizzazione delle riprese con la telecamera e il montaggio delle immagini.

Il percorso ha coinvolto sia coloro che frequentano la scuola, sia coloro che hanno abbandonato il percorso scolastico.

La struttura del laboratorio è stata utilizzata anche per la realizzazione di uno spot pubblicitario contro il razzismo per l'Amministrazione comunale di Napoli, ideato e realizzato dai ragazzi partecipanti all'iniziativa. Obiettivo dello spot, diffuso nelle scuole e nelle tv locali, è stato la sensibilizzazione delle nuove generazioni rispetto ai pericoli collegati alla diffusione della xenofobia e del razzismo.

La ricerca psicosociologica sugli adolescenti stranieri, dai 13 ai 18 anni, ha avuto come obiettivo «l'analisi dei processi e delle modalità di integrazione nel tempo libero, i consumi culturali, gli stili e le reti di sostegno come indicatori del livello di coesione e di inclusione sociale»¹³. Gli strumenti utilizzati sono stati: 200 questionari a risposta multipla somministrati nei principali luoghi di aggregazione; 10 interviste aperte a testimoni privilegiati; cinque osservazioni partecipanti. Questa ricerca è attualmente in corso e i dati non sono ancora stati elaborati in maniera definitiva.

La valutazione del percorso è basata sulla rilevazione della qualità percepita e la dimensione indagata è relativa all'empowerment attivato sui ragazzi coinvolti, gli indicatori utilizzati riguardano la frequenza e la richiesta di prolungamento delle attività.

BARI

PROGETTO CENTRO DI ASCOLTO PER LE FAMIGLIE IPIGIA TORRE A MARE

Il centro di ascolto per le famiglie, attivo dal 1999, opera nel quartiere periferico Torre a Mare della città che negli anni '70-'80 ha avuto un forte sviluppo urbanistico dell'edilizia economico-popolare, senza però uno stesso incremento dei servizi sociali; nel corso degli anni è aumentata la presenza della criminalità organizzata e del traffico di droga. La presenza di diverse e numerose comunità di immigrati ne fa a tutti gli effetti un quartiere multiculturale. Negli ultimi anni, in questo quartiere, la presenza degli immigrati è diventata particolarmente consistente: si stima che dei 1.500 utenti del Centro di ascolto, 800 siano di origine straniera. È evidente, quindi, che la presa in carico di queste persone deve affrontare anche tutti quegli aspetti connessi all'appartenenza culturale dei singoli individui, adulti e bambini.

Il progetto è condotto e gestito dalla Fondazione Giovanni Paolo II che si avvale della collaborazione di alcune scuole, di associazioni culturali e di comunità di immigrati. Nel territorio sono presenti le seguenti comunità: mauriziana, albanese, argentina, eritrea, brasiliana. Negli ultimi anni si sono costituite anche "famiglie miste", ossia nuclei familiari in cui i partner hanno differente appartenenza religiosa, o diverse tradizioni culturali.

Le famiglie e i minori, italiani e immigrati, residenti in questo quartiere manifestano differenti forme di disagio, di marginalizzazione e di forte disoccupazione. A questo va aggiunta la difficoltà di integrazione tra famiglie storicamente residenti e quelle sopraggiunte in seguito allo sviluppo urbanistico connesso al basso costo delle abitazioni. Da tutto ciò emerge la necessità, espressa dalle stesse famiglie, di poter accedere a servizi e

¹³ Associazione culturale La maieutica-ricerca e formazione, *Liberi tra due mondi. Relazione conclusiva*, 2009.

strutture che possono supportare le persone, adulti e bambini, attraverso interventi di aiuto di tipo psicologico, educativo, sociale e legale. In particolare le comunità di immigrati hanno espresso il bisogno di interagire in maniera più intensa e organizzata con la comunità sociale locale.

Per il primo contatto con gli immigrati è organizzato un Servizio di base per l'accoglienza, l'ascolto e l'orientamento, attraverso cui sono rilevati i bisogni delle famiglie e le problematiche legate alla convivenza sociale. Il servizio legge e interpreta i bisogni cercando di fornire una prima risposta nell'ambito del segretariato sociale. All'interno di questo servizio è presente, anche, lo Spazio specialistico in cui sono esaminati singoli casi; in questo luogo le persone sono aiutate in maniera più mirata (richieste di asilo, permessi di soggiorno, carta di soggiorno, cittadinanza). È posta attenzione anche alle barriere linguistiche e culturali che si possono creare a scuola o nel luogo di lavoro. Sono svolti, inoltre, laboratori collegati all'arte, alle feste e animazioni per bambini. Sono attivati anche dei progetti di messa alla prova dei minori e misure alternative per gli adulti, in collaborazione con il Ministero della giustizia.

La metodologia adottata è basata su un'attività in rete caratterizzata da incontri, analisi dei dati e progettazione condivisa tra diverse istituzioni (scolastiche, religiose, sociosanitarie) e uffici del Ministero della giustizia.

Durante la mattina al Centro sono svolte attività di consulenza e sostegno psicologico e di sportello di orientamento scolastico presso le scuole. Sono realizzati anche dei percorsi di accompagnato didattico svolti da operatori del centro e da mediatori. Nel pomeriggio, invece, sono previste attività di socializzazione e animazione per bambini, sostegno scolastico per i compiti, unitamente a consulenze legali e psicologiche per le famiglie e per i minori.

Le consulenze psicologiche sono rivolte in particolare alle donne che manifestano particolari difficoltà di integrazione sociale: per esempio richiedono di essere sostenute in percorsi di separazione familiare e di essere aiutate nell'affrontare aspetti problematici scaturiti a seguito del confronto tra la loro cultura di origine e quella della società di accoglienza. Sono state rilevate, in alcune comunità, forme di svalutazione della figura femminile e ciò ha imposto agli operatori, seppure nel rispetto delle tradizioni e dei riferimenti culturali dell'altro, una particolare attenzione rispetto alla valorizzazione del ruolo della donna nella vita familiare.

Sono organizzati anche percorsi di sostegno alla genitorialità, relativi per esempio alla maternità, alle cure dei bambini. Sono stati organizzati dei momenti ricreativi tra cui una festa multiculturale. È realizzato anche uno sportello di orientamento al lavoro e un supporto all'imprenditorialità: negli ultimi sei mesi sono stati effettuati 20 inserimenti lavorativi. Inoltre sono sorte tre associazioni culturali, composte da italiani e immigrati: una teatrale, una interculturale che realizza percorsi educativi nelle scuole, e una musicale.

Il monitoraggio e la valutazione del progetto sono svolti attraverso visite al centro e incontri di verifica con i servizi sociali e sanitari e del territorio, a seguito di tali incontri sono intraprese azioni di rettifica e di rimodulazione dei progetti.

TORINO

PROGETTO ATTIVITÀ DI MICRONIDO E ACCOMPAGNAMENTO SCOLASTICO NELL'AMBITO DELLA COPROGETTAZIONE E COGESTIONE DEI CAMPI SOSTA ROM DI VIA GERMAGNANO 10 E STRADA AEROPORTO 235/25

Questo progetto, già attivo dal 2007, nasce dall'esigenza di potenziare i servizi sociali ed educativivolti all'integrazione dei bambini rom. L'ente titolare e gestore del progetto è il

Comune che si avvale di alcune cooperative e associazioni come partner attuatici del progetto.

Il progetto è rivolto alla costituzione e organizzazione di due servizi, situati in spazi all'interno dell'area sosta di via Germagnano: un micronido per madri e bambini da 0 a 2 anni e un punto gioco rivolto a tutti bambini con un'età compresa tra 3 e 5 anni. Il micronido è gestito da una madre affiancata dalle educatrici del punto gioco. Le madri responsabili di questo servizio sono in tutto tre, in alternanza ogni tre mesi, e sono selezionate in base al possesso di alcuni requisiti fondamentali per il lavoro nel nido, per il quale sono pagate con un contratto trimestrale. I requisisti sono i seguenti: partecipazione al corso di formazione; essere madri di figli in fascia d'età 0-2 anni; possesso del permesso di soggiorno.

Le madri e i bambini hanno usufruito di questo servizio in modo libero, partecipando alle attività proposte durante il corso dell'anno: massaggio infantile, incontri con la pediatra, corso di acquaticità in piscina, visita alla ludoteca del territorio, gite, vacanza al mare. Durante l'apertura di questo spazio, effettuata tutte le mattine della settimana e un pomeriggio, le mamme possono prendersi cura dei bambini utilizzando i servizi igienici presenti per fare il bagno ai loro figli, per accudirli e lasciarli muovere liberamente nell'angolo attrezzato. Questo spazio è diventato non solo un luogo educativo per i bambini, ma anche un posto significativo per le stesse madri che hanno la possibilità di condividere la loro quotidianità.

Il punto gioco offre a bambini dai 3 ai 5 anni attività strutturate come: la manipolazione, la pittura, varie tipologie di giochi, letture di fiabe, disegno e pregrafismo. Sono organizzate, inoltre, feste interne al punto gioco, gite al mare e uscite esterne alla ludoteca, alle scuole dell'infanzia e alla piscina comunale. Anche questo spazio è aperto tutte le mattine della settimana e un pomeriggio. All'interno del punto gioco è prestata particolare attenzione alla preparazione alla scuola primaria dei bambini di 5 anni, a questo scopo sono svolti colloqui con i genitori per renderli partecipi dell'importanza delle azioni intraprese con ogni singolo bambino riguardo a:

- utilizzo e cura del materiale scolastico (libro, pennarelli, quaderni, matite, gomma e temperino) dato a ciascuno con l'obiettivo di imparare a prendere confidenza e cura dei propri oggetti;
- conoscenza e familiarizzazione con i rapporti e le regole, implicite ed esplicite, presenti all'interno del contesto scolastico (entrata, materie scolastiche, ricreazione, relazione maestra-alunno, alunno-alunno, compiti, ecc.), visite alle scuole dell'infanzia e alle scuole primarie.

La finalità principale del progetto riguarda, quindi, l'integrazione sociale delle persone rom di origine straniera nel contesto circostante l'area sosta attraverso la partecipazione e il coinvolgimento dei genitori alle attività del micronido e del punto gioco; tali attività permettono da un lato di farsi carico del percorso scolastico dei propri figli a partire dal nido fino alla scuola primaria e dall'altro di far conoscere ai genitori, in particolare le madri, le strutture del territorio (scuole, ludoteche, piscine, ecc.) e di prendere confidenza con i linguaggi, le regole implicite ed esplicite di servizi e istituzioni diversi dal loro universo culturale.

2.4.4 Analisi dei progetti: aspetti comuni e criticità, tra continuità e innovazione

I progetti descritti hanno come ambito di intervento prevalente l'istituzione scolastica o il territorio nelle sue molteplici sfaccettature (centri di ascolto per famiglie, centri di accoglienza per minori non accompagnati, ecc.).

Se partiamo da una prima analisi dei progetti analizzati nel territorio osserviamo che la maggior parte di questi, fatta eccezione per l'esperienza *Liberi tra due mondi*, è rivolta principalmente alla presa in carico di diverse forme disagio espresse dal minore di origine straniera e dalla sua famiglia. Infatti questi progetti sono rivolti all'organizzazione di centri e servizi per l'abbandono dei minori, per il sostegno al disagio familiare o alla violenza su donne e minori, per il miglioramento dell'integrazione tra particolari gruppi minoritari (sinti e rom) e il gruppo maggioritario.

La loro principale finalità, pertanto, è quella di costruire percorsi individualizzati sulla persona o sul nucleo familiare. In tali percorsi l'appartenenza culturale, tra gli aspetti fondanti l'identità dell'individuo, è considerata come una problematicità ulteriore all'interno di un contesto di per sé già complesso, anche se talvolta è presente lo sforzo di trasformare tale problematicità in risorsa, in un'opportunità educativa.

Il progetto *Centro di ascolto per le famiglie Ipigia Torre a Mare* di Bari, per esempio, in seguito all'aumento dell'utenza straniera si è trovato ad affrontare temi e problematiche, come la separazione o il disagio minorile, caratterizzati anche dall'appartenenze culturale dei soggetti richiedenti aiuto e sostegno. È emersa, pertanto, la necessità di poter comprendere le abitudini familiari, il quadro culturale di riferimento, i valori e i modelli educativi di questa "nuova" tipologia di utenti. Le donne immigrate, in particolare, hanno evidenziato maggiori difficoltà di integrazione sociale rispetto agli uomini o ai bambini, in un territorio in cui le relazioni e la convivenza democratica risultano già essere molto complesse e colme di problematicità.

Il progetto *Liberi tra due mondi*, invece, pur essendo rivolto a ragazzi italiani e di origine straniera con diverse forme di disagio e provenienti da diversi contesti sociali non solo dalla marginalità, ha la particolarità di aver creato dei laboratori volti alla realizzazione di un prodotto condiviso, un documentario, frutto della collaborazione, della conoscenza reciproca e del confronto culturale. L'impressione è che il lavoro sia indirizzato alla promozione di una cultura della convivenza, che affronta le paure e le diffidenze e che ricerca le somiglianze nei vissuti, nelle difficoltà personali ma anche nelle risorse e potenzialità di ciascuno.

Il progetto *Attività di micronido e accompagnamento scolastico nell'ambito della coprogettazione e cogestione dei campi sosta rom* di Torino, attuato all'interno dell'area sosta abitata da famiglie rom immigrate, realizza interventi socioeducativi che da un lato coinvolgono direttamente le madri dei bambini (attività di micro-nido) e dall'altro cercano di avvicinare i bambini alla conoscenza dell'istituzione scolastica con le sue regole e linguaggi (attività del centro gioco). L'aspetto interessante di questo progetto è la creazione di una rete e di un collegamento con i servizi del territorio (centri lettura, scuole, centri sportivi, servizio di pediatria) a cui possono accedere donne e bambini; un altro aspetto rilevante è la partecipazione diretta delle madri all'organizzazione e gestione del micro-nido nella finalità, appunto, di una crescita di responsabilità e di loro autonomia personale.

È da sottolineare che questa tipologia di esperienze, rivolte a comunità rom o sinti come il progetto *Minori sinti* di Venezia, risente di una progettualità spesso unidirezionale, ideata con obiettivi e azioni ritenuti significativi dall'ente locale, ma scarsamente condivisi con la popolazione a cui è diretta.

In Italia sono scarse le esperienze in cui c'è stata una reale coprogettazione e negoziazione degli obiettivi del progetto con il gruppo rom o sinti a cui era rivolto e, quindi, è stata limitata l'esperienza prodotta ed elaborata in tale direzione. Il rapporto tra minoranze rom e sinti e gruppo maggioritario è da sempre caratterizzato da difficoltà di relazione spesso dovuta a scarso riconoscimento reciproco e pregiudizi vicendevoli, che hanno come conseguenza la difficoltà a mantenere e far evolvere le esperienze realizzate, in modo che

queste possano incidere sulle future generazioni per procedere nella direzione dell'autonomia e dell'autodeterminazione di ogni persona e del gruppo.

I progetti realizzati nelle scuole hanno molteplici obiettivi volti principalmente a sostenere nei bambini di origine straniera l'apprendimento della lingua italiana, la valorizzazione della loro appartenenza culturale, il miglioramento dei legami con i compagni dentro e fuori la scuola. Nei confronti delle famiglie si vuole creare una buona relazione e il loro coinvolgimento ai progetti e alla vita della scuola.

Prima di addentrarci nelle azioni intraprese che hanno permesso di raggiungere tali obiettivi, è importante fare un accenno ai contesti sociali in cui la maggior parte di questi progetti sono realizzati. La gran parte di queste esperienze è svolta in scuole situate in zone periferiche, con un'elevata presenza di immigrati. Queste zone sono descritte come luoghi caratterizzati da degrado ambientale, sociale, abitativo e, a volte, da criminalità, luoghi in cui a differenti forme di disagio e marginalità della popolazione autoctona si è aggiunto l'insediamento delle famiglie immigrate, che spesso scelgono queste zone per il costo contenuto delle abitazioni.

Questa descrizione rappresenta lo sfondo culturale e sociale in cui gli interventi sono attuati ed è un aspetto da considerare specialmente in fase di monitoraggio e di valutazione: a situazioni di forte svantaggio si aggiungono i processi migratori, come una complessità ulteriore, a cui non sempre le scuole e i servizi sono in grado di rispondere. Si può correre il rischio di affrontare l'appartenenza culturale delle persone come una problematicità ulteriore, anziché una risorsa.

Come già detto tutti i progetti realizzati nelle scuole hanno come principale obiettivo il miglioramento dell'apprendimento della lingua italiana, in modo da prevenire l'insuccesso scolastico e la possibile dispersione degli alunni. Sono organizzati, pertanto, dei laboratori linguistici che adottano differenti forme di metodologie (giochi didattici, metodologie cooperative) per rendere il processo di apprendimento il più possibile attivo e coinvolgente. L'ampia attenzione rivolta a questo tema dimostra quanto l'apprendimento dell'italiano sia importante non solo per il successo scolastico, ma anche per la costruzione di relazioni significative con i compagni e per la creazione di un processo di integrazione sociale positiva. La questione linguistica può riguardare anche gli alunni di origine straniera nati in Italia, non ci sono riflessioni su questo aspetto nei progetti, ci si riferisce spesso agli alunni neo-arrivati e non a quelli che già parlano l'italiano, ma che in realtà possono nascondere anche loro delle difficoltà di comprensione dei linguaggi disciplinari.

Di particolare interesse è il progetto di Firenze *La città e la cultura dell'accoglienza. La rete dei centri di alfabetizzazione* in cui è utilizzato personale qualificato, insegnanti italiani e mediatori di origine straniera con formazioni specifiche per l'insegnamento della lingua italiana come lingua seconda, all'interno di laboratori linguistici realizzati in ambito scolastico e negli stessi centri di alfabetizzazione. L'apprendimento linguistico dell'italiano è relativo anche alla comprensione dei linguaggi e dei contenuti disciplinari, come aspetto importante per sviluppare le competenze nelle discipline, anche grazie a forme di raccordo con il programma della classe. I laboratori interculturali citati spesso all'interno dei progetti coinvolgono tutta la classe e sono realizzati per creare momenti e occasioni di conoscenza e di confronto culturale, sono scelti a questo scopo specifici argomenti, come la favola o il cibo, o argomenti del programma che sono trattati attraverso il punto di vista di altre culture (la matematica nel sistema scolastico cinese, ecc.).

Nel progetto *Il muretto dei colori* le proposte laboratoriali partono dai vissuti e dalle quotidianità dei ragazzi. La scelta di particolari linguaggi come quello cinematografico o fumettistico sono diventati delle strategie vincenti per motivare l'interesse, il coinvolgimento attivo e la partecipazione continuativa. Nel progetto si cerca di coinvolgere anche i ragazzi italiani, che però sono meno presenti quando il laboratorio si svolge al di

fuori dell'orario scolastico. Anche in questo caso i diversi contenuti laboratoriali (fumetto, cortometraggio, teatro) partono dal racconto dei vissuti dei partecipanti, italiani e di origine straniera, grazie ai quali ognuno ha la possibilità di esprimere le proprie appartenenze e di confrontarle con quelle degli altri. L'idea che sta alla base nell'organizzazione di questi laboratori è proprio quella di offrire un'opportunità di conoscenza reciproca attraverso temi relativi alla crescita individuale (costruzione dell'identità, progettualità futura, sessualità, ecc.) che negli adolescenti di origine straniera chiamano in causa anche la loro appartenenza culturale e le scelte migratorie della famiglia.

L'esperienza prevede, inoltre, un collegamento con i servizi presenti nel territorio. Questo aspetto è considerato un'evoluzione del progetto poiché ha permesso ai ragazzi e alle loro famiglie di conoscere le opportunità formative (centri di aggregazione giovanile, centri sportivi, sportello di orientamento al lavoro) presenti nel tessuto sociale, in un'ottica appunto di integrazione al di fuori dell'ambito scolastico.

Le relazioni extrascolastiche tra ragazzi, italiani e immigrati, cioè la gestione del tempo libero e la rete delle amicizie rappresentano una criticità segnalata in diverse esperienze. I minori di origine straniera faticano a mantenere i legami con i compagni al di fuori della scuola, c'è ancora poca aggregazione in tal senso e la scarsa partecipazione degli alunni italiani ai laboratori extrascolastici confermano questa difficoltà. La questione dipende anche dagli stessi genitori, che si conoscono poco e che continuano a mantenere diffidenze reciproche, congiuntamente al fatto che molte madri immigrate spesso non parlano adeguatamente la lingua italiana e questo, comunque, rappresenta un ostacolo anche se ovviamente non l'unico. Per sostenere le donne in questo aspetto, sono organizzati dei laboratori linguistici rivolti agli adulti.

L'argomento dei pregiudizi, degli stereotipi e del razzismo è segnalato soltanto nell'esperienza *La cultura degli altri* e se ne fa espressamente menzione negli obiettivi: «prevenire il pregiudizio e atteggiamenti di tipo razzista; acquisire consapevolezza degli stereotipi culturali». La diffidenza reciproca, l'emarginazione e la discriminazione che si può verificare all'interno delle classi è anche il frutto dell'utilizzo di pregiudizi reciproci tra persone appartenenti a gruppi culturali differenti, un utilizzo spesso inconsapevole dettato dall'emotività, da rappresentazioni sociali sedimentate e storicizzate o veicolate dagli stessi organi di informazione. Questo rappresenta un tema particolarmente rilevante che andrebbe approfondito attraverso la sperimentazione di azioni e percorsi mirati, elaborati attraverso una riflessione educativa e promossi nella formazione degli insegnanti.

Altro aspetto significativo riguarda l'attenzione alle famiglie, un'attenzione espressa attraverso gli obiettivi della loro partecipazione e coinvolgimento nella vita dell'alunno a scuola anche grazie all'utilizzo di strumenti di mediazione linguistica come le traduzioni bilingui di materiali scolastici.

In diversi progetti sono promesse attività e percorsi specifici per i genitori, italiani e immigrati. Nel progetto *Il muretto dei colori*, per esempio, sono stati svolti incontri a sostegno della genitorialità, unitamente a iniziative di tipo aggregativo, a cui hanno partecipato però solo i genitori immigrati. Finché si è dentro la scuola sono facilitate le relazioni tra i compagni e gli adulti, ma al di fuori di essa i contatti diventano molto più difficili, i mondi si separano per appartenenza socioculturale.

Per il progetto *Le culture degli altri*, per esempio, il coinvolgimento dei genitori è considerato un aspetto innovativo del progetto, anche se attuato con difficoltà e resistenze da parte degli stessi genitori. È evidente, comunque, che l'integrazione e la futura convivenza passa anche dal dialogo tra genitori, italiani e immigrati, e che per realizzare ciò è importante riflettere sulle criticità, presentate nei progetti, per individuare proposte davvero innovative. Nell'attuale contesto scolastico è lo stesso concetto di partecipazione che andrebbe ridefinito: non più un punto di partenza, ma un obiettivo da raggiungere.

Tutti i progetti fanno riferimento al mediatore culturale, talvolta chiamato anche mediatore interculturale, utilizzato frequentemente come mediatore linguistico nella traduzione di informazioni e comunicazioni negli incontri tra operatori e genitori. In taluni casi opera nei laboratori interculturali per far conoscere aspetti della cultura (lingua, tradizioni, ecc.) da cui lui stesso proviene. È una figura ancora poco riconosciuta dal punto di vista professionale, talvolta poco formata ai linguaggi istituzionali e alla gestione dei processi della mediazione e della negoziazione.

2.4.5 Conclusioni e approfondimenti

Come abbiamo visto i progetti segnalati dalle Città riservatarie affrontano una molteplicità di aspetti e di problematicità connesse, appunto, all'integrazione di bambini e di famiglie di origine straniera.

Un aspetto importante su cui riflettere è l'attenzione posta alle famiglie dei minori di origine straniera. Dalle criticità segnalate e dagli aspetti innovativi adottati emerge, quindi, la necessità di considerare, sempre più, i genitori immigrati come degli interlocutori privilegiati nella realizzazione delle esperienze. È proprio dal loro coinvolgimento e "protagonismo" alla vita scolastica, al processo formativo e all'integrazione dei loro figli che si gioca la costruzione di una convivenza democratica futura, rispettosa delle reciproche differenze.

Gli adulti, sempre più distanti tra loro, faticano a conoscersi, a incontrarsi nella vita di tutti i giorni ed è per questo che nei progetti sono state create opportunità e occasioni (feste, laboratori con i figli, ecc.) affinché possa verificarsi questa conoscenza, come prima modalità per poter trovare delle somiglianze nel rispetto delle reciproche differenti appartenenze culturali. In altre parole la costruzione di una possibile convivenza democratica parte anche dalla partecipazione dei genitori alla vita della scuola, dal loro coinvolgimento diretto nei progetti, dalla loro conoscenza, attraverso i figli, dei linguaggi e delle richieste della scuola e dell'opportunità offerte dal tessuto sociale.

La scuola può svolgere un importante ruolo in tale direzione poiché rappresenta un luogo, tra i pochi rimasti, in cui gli adulti hanno la possibilità di incontrarsi e quindi di conoscersi innanzitutto come genitori.

Inoltre la partecipazione alla vita scolastica e la conoscenza del sistema formativo da parte dei genitori rappresenta un vero e proprio ponte culturale per apprendere e conoscere le norme e i valori della società ospitante. Il sistema educativo rappresenta un importante luogo in cui promuovere il pluralismo, valorizzare le differenze e contrastare la discriminazione¹⁴.

È importante, perciò, che si continui a lavorare e progettare in questa direzione, per produrre esperienze e riflessioni educative in relazione al ruolo della scuola non solo verso i bambini, ma anche e soprattutto verso i loro genitori.

Altro tema importante su cui continuare a intervenire e riflettere riguarda la riuscita scolastica degli alunni di origine straniera.

La quasi totalità dei progetti realizzati nella scuola primaria e secondaria ha come principale obiettivo l'insegnamento e consolidamento della lingua italiana e il conseguente miglioramento delle relazioni e dinamiche tra alunni, italiani e immigrati, nell'ottica di un'integrazione sociale anche nell'extrascuola.

Il tema dell'apprendimento linguistico risulta essere un aspetto decisivo per la riuscita scolastica dei minori di origine straniera, anche per quelli nati e cresciuti in Italia. È bene

¹⁴ Scevi, P., *Migrazioni e diritto*, in Santerini, M., Reggio, P., *Formazione interculturale: teoria e pratica*, Milano, Unicopli, 2007.

ricordare che il rapporto con la lingua del Paese di accoglienza è un rapporto complesso che interessa non solo il successo scolastico dell'alunno, ma una molteplicità di questioni che riguardano la costruzione dell'identità e l'integrazione del minore nella società di accoglienza.

Il grado di successo o insuccesso scolastico, comunque, è collegato a diversi aspetti, tutti estremamente connessi e intrecciati tra loro, che possono essere sintetizzati nel seguente elenco:

- fattori relativi allo studente;
- fattori relativi al contesto di origine familiare e sociale dell'alunno;
- fattori relativi alla scuola;
- fattori relativi all'interazione di queste tre variabili all'interno del contesto sociale più ampio in cui l'alunno, la famiglia e la scuola sono inseriti.

Il contesto a sua volta è influenzato dalle politiche nazionali e locali relative all'immigrazione, dalle dimensioni della comunità a cui appartiene la famiglia dell'alunno di origine straniera e al modo in cui le due culture si confrontano e convivono¹⁵.

La famiglia immigrata con il suo capitale culturale e simbolico, con la sua esperienza di migrazione gioca un ruolo importante nello sviluppo formativo dei figli. I genitori immigrati, spesso, si muovono senza orientarsi nell'istituzione scolastica perché sprovvisti di giusti riferimenti per accedere alle informazioni formali (sostegno allo studio, borse di studio, programmi e valutazioni, ecc.) ma anche a quelle informali (quali scuole scegliere, quali competenze approfondire o discipline da evitare. Inoltre l'isolamento sociale della famiglia, rilevato in molti progetti, ha ripercussioni sull'isolamento sociale del figlio, sia nella scuola che al di fuori di essa. I legami con il proprio gruppo culturale (capitale etnico) possono solo in parte mitigare gli effetti negativi di questo isolamento sociale e comunque le risorse ricavate all'interno della propria comunità, essendo specifiche e situazionali, non sono facilmente trasformabili in capitale sociale da utilizzare nella società di accoglienza.

In questo quadro è evidente che il ruolo della scuola e degli insegnanti è determinante poiché la loro azione talvolta va a rinforzare criticità e svantaggi già presenti. Infatti accade che l'istituzione scolastica con le sue modalità organizzative didattiche (criteri di inserimento nelle classi, programmi curricolari, criteri di valutazione) rischia di enfatizzare gli svantaggi e quindi, non riconoscendo le diverse basi di partenza (conoscenze pregresse, competenze in lingua italiana, capitale sociale della famiglia), non offre a tutti le stesse opportunità anche in termini di valutazione.

È necessario, pertanto, anche avvalendosi dell'esperienza e delle riflessioni prodotte nei centri di alfabetizzazione linguistica, che la scuola intraprenda un dibattito sulla valutazione, sui criteri utilizzati e sulla costruzione dei percorsi di studi individuali per ogni alunno di origine straniera, specie per i neo-arrivati, poiché, come abbiamo brevemente accennato, non si tratta soltanto di acquisire competenze linguistiche in italiano per giungere al successo scolastico, ma significa ripensare l'impianto disciplinare, didattico e valutativo di una scuola sempre più multiculturale e plurilingue.

Rispetto ai progetti svolti nel territorio è necessario porre una riflessione sulla professionalità di coloro che come operatori, intervenendo in contesti multiculturali come i centri di ascolto, centri di prima accoglienza ecc., necessitano di acquisire delle competenze interculturali che permettono di considerare, interagendo con l'utente, i seguenti aspetti: il quadro di riferimento culturale dell'altro in relazione al proprio, i pregiudizi reciproci, la capacità di decentramento, di ascolto e di empatia, la capacità di mediazione e di negoziazione. C'è bisogno, inoltre, per questa tipologia di progetti, di incentivare tutte

¹⁵ Cfr. Ravecca, A., *Studiare nonostante. Capitale sociale e successo scolastico degli studenti di origine immigrata nella scuola superiore*, Milano, F. Angeli, 2009.

quelle esperienze di confronto interculturale che sono realizzate nei centri di aggregazione, formali (sportivi e culturali) e informali, frequentati da bambini e adolescenti, italiani e di origine straniera, nel tempo libero.

Va sottolineato, comunque, che a fronte di interventi svolti in sinergia tra più servizi e istituzioni pubbliche e private, è sempre più evidente una mancanza di progettualità politico-amministrativa rispetto agli insediamenti abitativi. Le conseguenze di questa mancata volontà politica sono sempre più evidenti, per esempio, nella composizione delle stesse classi scolastiche di ogni ordine e grado, dai nidi alle scuole secondarie, che sono caratterizzate dalla concentrazione di un numero talvolta molto elevato di bambini di origine straniera, in alcuni casi nella loro totalità. Gli strumenti e le metodologie che la scuola e le leggi, come la 285, mettono in atto di fronte a tali situazioni possono risolvere o arginare solo in parte le difficoltà e i conflitti scaturiti da queste concentrazioni dovute a un fenomeno in costante aumento, come lo dimostrano i dati presentati. Quindi c'è la necessità di leggi che regolino non solo i flussi, ma che promuovano forme di integrazione sociale e culturale tra gruppi culturali differenti, leggi che prevedano servizi educativi e sociali di sostegno alle famiglie e condizioni di vita dignitose per tutte le persone, ne rispettino i loro diritti umani di crescita, di protezione e di libertà¹⁶.

In relazione ai progetti analizzati, gli aspetti su cui promuovere interventi e riflessione culturale possono essere i seguenti:

- potenziare tutte le azioni volte al raggiungimento del successo scolastico da parte degli alunni immigrati, ovvero: l'apprendimento della lingua italiana e in particolare dei linguaggi disciplinari, l'apertura dei programmi scolastici a un'ottica pluriculturale, la ridefinizione dei criteri di valutazione, e la diffusione delle metodologie cooperative di apprendimento;
- creare percorsi per il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti i genitori, italiani e immigrati, non solo alla vita della scuola ma anche a quella extrascolastica, con particolare riferimento alla realizzazione di percorsi rivolti alle donne immigrate;
- costruire progetti innovativivolti alla conoscenza dei pregiudizi e degli stereotipi culturali, dei processi di discriminazione e di razzismo, rivolti agli alunni, ai genitori ma anche al personale docente e gli operatori dei servizi;
- realizzare progetti nel territorio verso i gruppi informali, nei centri aggregativi e in tutti luoghi "normalmente" frequentati da adolescenti;
- promuovere un'attenta e approfondita riflessione sul sistema scolastico in relazione all'accoglienza degli alunni rom e sinti, visto che per questo gruppo culturale la scuola, ancora oggi, rappresenta un luogo che crea dispersione e discriminazione¹⁷;
- definire la figura del mediatore culturale, la sua formazione e il suo ruolo professionale nei differenti contesti;
- identificare le "competenze interculturali" utili agli operatori (psicologi, educatori, assistenti sociali, pedagogisti, ecc.) che vengono a contatto con le diversità culturali delle persone e dei gruppi, con varie forme di discriminazione, conflitto ed emarginazione.

¹⁶ Nussbaum, M.C., *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, Il mulino, 2009.

¹⁷ L'abbandono scolastico per questo gruppo culturale, di origine italiana e straniera, è elevatissimo. I dati pubblicati dal Ministero dell'istruzione, nel 2008/2009, rilevano che gli alunni rom, sinti e caminanti nella scuola sono 11.622 di cui: 2.061 nella scuola dell'infanzia; 6.081 nella scuola primaria; 3.299 nella scuola secondaria di primo grado e 181 nella secondaria di secondo grado. Da ulteriori dati diffusi ultimamente da un Rapporto dell'Opera nomadi si evince che solo il 10% di tutta la popolazione rom e sinti in Italia raggiunge il diploma di terza media, poche decine sono i laureati.

2.5 Interventi e progetti per gli adolescenti

Una sintesi dell'analisi dei progetti rivolti agli adolescenti

Il mondo degli adolescenti, con i suoi continui cambiamenti, costituisce per il mondo degli adulti una sfida costante. Si tratta, per gli adulti di capire l'adolescenza e i suoi aspetti essenziali, comprendere i bisogni impliciti e esplicativi degli adolescenti, il proprio ruolo e come agire – in modo efficace – con gli adolescenti. Tutto ciò è reso più difficile, non solo dal fatto che l'adolescenza cambia in relazione ai mutamenti del contesto culturale che le sta intorno, dal fatto che il singolo ragazzo o la singola ragazza possono vivere la propria esperienza adolescenziale in modi differenti nei diversi contesti in cui essi si trovano a “transitare”: famiglia, scuola, associazioni, gruppi, ecc.

Sono questi gli aspetti che determinano, per i progetti e i servizi rivolti agli adolescenti, la necessità di essere flessibili e modulari, di essere capaci di innovazione continua per poter interagire con gli adolescenti in modo efficace e con forme e modalità sempre nuove.

Quanto emerge dall'analisi delle esperienze progettuali dà conto di questo tentativo: costruire servizi e progetti capaci di intercettare domande sociali sempre nuove legate a una categoria di soggetti che muta continuamente il proprio modo di essere pur mantenendo nel tempo alcuni elementi costanti.

La dimensione dell'innovatività è un elemento imprescindibile dei progetti e servizi rivolti agli adolescenti non tanto come “aspetto assoluto” ma, soprattutto, come “aspetto relativo” a un determinato ambiente e periodo storico. In altri termini ciò che a Roma oggi è innovativo, tra un anno potrebbe non esserlo più e potrebbe, già oggi, non esserlo a Genova o forse potrebbe esserlo a Reggio Calabria.

Ciò determina forti problemi alla **prospettiva della replicabilità**, in quanto – preso atto delle potenzialità di un determinato intervento per come esso è stato realizzato in una specifica città – non è possibile immaginare una replica “in fotocopia” in altre città. Le caratteristiche dell'adolescenza richiedono, in altri termini, un lavoro di “adattamento” dell'idea al contesto territoriale, alle sue caratteristiche, alla sua storia, alle domande e ai bisogni adolescenziali per come essi si esprimono in quel determinato ambiente.

Innovazione e replicabilità, in questo particolare campo di lavoro sociale, sono concetti fortemente a rischio: da un lato, non si può fare a meno di guardare alle esperienze di altri per trarre spunti e idee; dall'altro, non vi è alcuna garanzia che interventi efficaci in una città possano automaticamente essere efficaci in un'altra.

I principali nodi che il lavoro di analisi delle esperienze progettuali ha fatto emergere sono tre e concernono la dimensione della logica relativamente a:

- le **esperienze stesse**. L'analisi ha messo in evidenza processi di affinamento scientifico e metodologico costanti e significativi. Si pone, però, il problema di come valorizzarli per renderli effettivamente fruibili nell'ottica della replicabilità. In altri termini si tratta di far crescere ancora la **consapevolezza nella fase della progettazione** sul rapporto tra obiettivi da raggiungere e tipologia degli interventi. Ciò rende necessaria un'elevata competenza valutativa sia in ordine agli esiti raggiunti sia ai fattori che li hanno resi possibili (fattori costitutivi e regolativi delle esperienze);

- il **progetto territoriale**. Oltre a considerare il valore intrinseco agli specifici interventi si pone sempre più l'esigenza di capire cosa caratterizza l'insieme degli interventi in un determinato territorio e quale **livello di coerenza tra gli interventi** è necessario per dare forza al singolo intervento. Non sempre, nelle esperienze prese in esame, ciò è visibile in modo chiaro ed esplicito e ciò rappresenta un elemento di criticità su cui lavorare. Del resto non può essere negata la complessità crescente di costruire una progettualità condivisa e coerente tra interventi che si basano sul lavoro di operatori afferenti a professionalità differenti, a servizi differenti e a organizzazioni differenti. Ciò rende necessario un lavoro di costante individuazione e definizione degli aspetti di integrazione e di quelli di differenziazione nonché dei contenuti (e delle forme) delle funzioni di coordinamento e regolazione dei processi integrativi;

- i diversi sistemi territorialmente coinvolti. Le esperienze prese in esame rendono evidente la necessità di **operare sguardi capaci di andare oltre** l'ovvio e oltre l'immediato. Concretamente, ad esempio, prendendo in esame i progetti di prevenzione

della dispersione scolastica e del bullismo, non solo si pone un problema di qualità interna all'intervento o di integrazione con gli altri interventi rivolti agli adolescenti ma, si pone, anche l'esigenza del sistema scolastico di analizzare e comprendere di quanto l'esperienza scolastica sia essa stessa fattore di rischio per lo sviluppo di disagio e difficoltà.

Vi sono due ulteriori elementi di complessità. Il primo è rappresentato dal fatto che l'istanza di replicabilità si misura con la necessità di capire quanto e cosa di esperienze sviluppate in grandi città e realtà urbane possano, altrettanto adeguatamente, essere riproposte in piccoli Comuni (peraltro, la maggioranza dei Comuni italiani). Il secondo è rappresentato dal fatto che gran parte delle esperienze hanno dimostrato le loro potenzialità ed efficacia con adolescenti italiani e si rende necessario comprendere se — e a quali condizioni — esse possono essere proposte anche ad adolescenti stranieri giunti in Italia a un certo punto della loro vita e ad adolescenti nati e cresciuti in Italia. Si tratta di comprendere, ad esempio, se un determinato modo di costruire e realizzare un servizio di consultazione psicologica nato in riferimento ad adolescenti italiani possa andare ugualmente bene con adolescenti stranieri o se l'idea del servizio stesso, o solo alcuni aspetti che lo caratterizzano, debbano essere modificati.

2.5.1 Il quadro di riferimento

2.5.1.1 Gli adolescenti: da invisibili a portatori di diritti e destinatari di politiche

Fino alla metà degli anni '80 gli adolescenti sono stati un soggetto pressoché assente dal dibattito politico e scientifico, anche nei media così come negli interventi sociali (esclusi alcuni Comuni e il mondo associativo e delle parrocchie). Si parla di "giovani" ma raramente è operata una distinzione per specifiche fasce d'età all'interno di questa categoria. Dalla metà degli anni '80 in poi, invece, gli adolescenti sono uno dei principali oggetti di ricerche sociali specifiche, distinte e differenti da quelle sul mondo giovanile, con un'ampia gamma di contenuti e approcci: psicologico, sociologico, antropologico, pedagogico, medico, culturale. Sempre in questo periodo si realizzano le prime ricerche sugli adolescenti come consumatori, promosse da agenzie di marketing e pubblicità¹⁸. A partire dagli stessi anni, peraltro, gli adolescenti diventano uno dei principali destinatari di politiche pubbliche a loro rivolte per gestire le domande sociali che essi propongono alla società.

La prima e più importante ricerca sugli adolescenti, a carattere nazionale, fu realizzata dal Censis nel 1985 con l'obiettivo di fotografare con precisione le condizioni di vita degli adolescenti nella fascia d'età tra 12 e 18 anni¹⁹.

È doveroso sottolineare che l'indagine fu un tassello di un'articolata e complessa strategia di attenzione avviata a livello nazionale del Ministero dell'interno - Direzione servizi civili, che in quegli anni promosse diverse ricerche per acquisire elementi utili a progettare interventi a favore degli adolescenti. Le questioni chiave che tutti questi studi cercavano di sviluppare erano semplici: chi sono gli adolescenti, come si comportano, cosa vogliono, a quali modelli s'ispirano, quali prospettive hanno? Quali problemi vivono?

¹⁸ Molte aziende realizzano ricerche sui consumi e sulle tendenze a consumare degli adolescenti per assumere decisioni su prodotti e strategie comunicative. Un esempio di grande rilevanza è l'appuntamento annuale promosso a Milano da Somedia e la Repubblica per fare il punto delle ricerche sugli adolescenti.

¹⁹ Attraverso la ricerca fu intervistato un campione nazionale di oltre 2.000 adolescenti. Cfr. Censis, *Adolescenti: condizioni di vita e qualità delle relazioni educative*, Ministero dell'interno, Roma 1985. Altre due indagini particolarmente rilevanti, di quel periodo, furono quella dedicata all'analisi dell'adolescenza al femminile (cfr. Cif, *Stile di vita e comportamenti delle adolescenti oggi in Italia*, Supplemento al n. 3 di *Cronache e opinioni*, 1987) e quella dedicata all'analisi delle specificità della preadolescenza, cioè il periodo dagli 11 ai 13 anni (cfr. De Pieri, S., Tomolo, G., *Preadolescenza. Le crescite nascoste*, Roma, Armando editore, 1990).

La ricerca del Censis, ad esempio, evidenziò per la prima volta in Italia la “centralità” del gruppo dei pari nell’età adolescenziale, vissuto dagli adolescenti come “il” contesto nel quale è legittimata la loro esigenza di sentirsi adulti. Inoltre, la ricerca focalizzò una tendenza negli adolescenti ad analizzare i propri problemi personali nel gruppo spontaneo, determinando, di fatto, la progressiva riduzione di centralità del ruolo educativo della famiglia e della scuola nella fase adolescenziale. La ricerca, infine, mise in luce la relativa omogeneità con la quale si manifestano le modalità di aggregazione spontanea, al variare di zona geografica e contesto socioeconomico, mentre alcune differenze emergevano, anche, al variare del sesso e del ceto sociale.

Per quanto riguarda la prima variabile, il dato di rilievo era rappresentato dalla maggiore propensione dei maschi, rispetto alle ragazze, a incontrarsi con assiduità nel gruppo spontaneo. A proposito della seconda variabile emergevano altre due informazioni di rilievo: la condizione di maggiore vantaggio negli adolescenti che praticano anche vita associativa e una maggiore difficoltà di inserimento nei gruppi misti degli adolescenti a rischio di marginalità, degli adolescenti lavoratori e degli adolescenti a basso livello di estrazione socioculturale.

Il più importante risultato in questa strategia attivata dal Ministero dell’interno è il volume *Progetto adolescenti. Orientamenti e proposte metodologiche* (1986), che ha rappresentato, e rappresenta, ancora oggi, un punto fermo nella riflessione e nell’azione sociale verso gli adolescenti. Gli orientamenti proposti si muovevano sulla strada tracciata da alcuni progetti giovani che avevano predisposto servizi specifici per adolescenti, che nel tempo hanno assunto una fisionomia autonoma rispetto al Progetto giovani. Alla base delle proposte metodologiche vi è la convinzione che nell’adolescenza sia in atto un delicato percorso di costruzione dell’identità adulta, e in ragione delle criticità e delle domande sociali raccolte attraverso le ricerche, si individua l’esigenza di investire in educazione, attivando:

- progetti rivolti agli adolescenti, con l’obiettivo di supportarli nei loro percorsi di vita e di crescita, sostenendo il ruolo “debole”, “incerto” e non più esclusivo ed esaustivo delle agenzie educative primarie e tradizionali (famiglia, scuola, associazionismo);
- azioni dirette con adolescenti attraverso iniziative sul territorio.

Nel volume, infine, per definire il Progetto adolescenti, si recitava testualmente:

Con Progetto adolescenti s’intende: un insieme di idee e interventi, rivolto a tutti gli adolescenti, finalizzato a obiettivi di promozione culturale, prevenzione e socializzazione degli adolescenti, organizzati secondo le coordinate di un progetto, realizzato attraverso la mobilitazione dei servizi e delle risorse presenti nel territorio, caratterizzato da una chiara e precisa intenzionalità pedagogica.

Le indicazioni proposte in quell’opera hanno caratterizzato l’impianto di base di molti progetti e interventi rivolti agli adolescenti realizzati negli anni successivi e, certamente, hanno influenzato anche la produzione normativa nazionale e regionale degli anni a seguire.

In particolare gli echi di questo documento sono rintracciabili:

- nel *Nuovo Codice di procedura penale minore* (Dpr 448/1988). L’oggetto principale di questo importante documento è la tutela dei diritti del minore entrato in conflitto con la giustizia minore. Il Codice stabilisce un ruolo residuale per l’istituto penale minore, riservato a minori condannati per reati gravissimi e soltanto per gravi esigenze di tutela della collettività. Per tutte le altre situazioni, invece, il Codice propone un trattamento con misure di tipo diverso. Nella prima fase processuale, quella delle misure cautelari in attesa del processo, le misure previste sono: prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità. Nel corso del processo

invece le misure sono: la sospensione del processo con messa alla prova e in caso di condanna non il carcere ma possibilità di semidetenzione e di libertà controllata;

- nel Dpr 309/1990, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza che istituisce un Fondo nazionale per la lotta alle droghe con la possibilità di finanziare interventi di carattere preventivo in tutto il Paese;
- nella legge 216/1991, *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose* la cui nascita è da ricollegare all'entrata in vigore del Codice di procedura penale minorile nel 1988. Le nuove misure introdotte a favore degli adolescenti entrati in rapporto con la giustizia minorile, presupponevano, infatti, l'esistenza di servizi per i ragazzi e le ragazze nel territorio in quanto non è possibile prescrivere in sede di giudizio penale senza disporre di strumenti quali opportunità di studio, lavoro, socializzazione, impiego del tempo libero, ecc. La legge 216/1991 nasce a seguito di una prima valutazione dell'impatto non positivo del nuovo Codice a causa delle carenze, soprattutto al Sud, di servizi e opportunità rivolte agli adolescenti come: le comunità di accoglienza dei minori; gli interventi a sostegno delle famiglie anche dopo il reinserimento del minore, a seguito della eliminazione della situazione di rischio, in particolare per l'assolvimento degli obblighi scolastici; i centri di incontro e di iniziativa di presenza sociale nei quartieri a rischio.

Le normative nazionali appena ricordate hanno fortemente incentivato negli enti locali la messa a punto e l'avvio di progetti rivolti agli adolescenti. Una ricerca sui Progetti adolescenti in Italia, curata dal Centro studi del Gruppo Abele per conto del Ministero dell'interno nel 1992, permise di confermare questo impatto²⁰:

- un terzo dei Comuni interpellati aveva sviluppato un Progetto adolescenti in ottemperanza alle normative nazionali citate;
- un terzo circa dei Progetti nasceva, infatti, dopo il 1990;
- quasi la metà dei Comuni aveva come fonte di finanziamento del Progetto la Presidenza del Consiglio e 1 su 5 il Ministero dell'interno, in entrambi i casi su presentazione di specifici progetti di intervento.

Considerando la distribuzione per aree geografiche la ricerca evidenziava una forte concentrazione dei progetti nelle regioni del Nord (il 55%). Uno sguardo alle aree d'intervento offriva la possibilità di cogliere la prevalenza di tre settori: l'ambito scolastico-formativo, la promozione dell'aggregazione e la prevenzione del disagio (tutti presenti in oltre il 65% dei progetti). Nel complesso vi era un numero rilevante di progetti articolati contemporaneamente su diverse aree d'intervento (oltre il 75% presentava almeno tre aree di intervento).

Ci si è trovati di fronte, quindi, nei primi anni '90 a una situazione in cui le progettualità rivolte agli adolescenti, e la loro centratura sulla prevenzione del disagio, si delineavano come il frutto di spinte istituzionali – di carattere nazionale – diventate coattive. In altri termini, in molte realtà territoriali, queste due leggi sono state l'unica possibilità, per gli enti locali, di dare continuità a esperienze avviate autonomamente da tempo o l'unica possibilità di avviare nuove iniziative verso gli adolescenti.

Il 28 agosto 1997 il Parlamento approva la legge n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, il primo provvedimento legislativo quadro, nel nostro Paese, sulla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza che riprende – in modo

²⁰ Centro studi Gruppo Abele, *Politiche e progetti per gli adolescenti. L'impegno delle istituzioni pubbliche e delle associazioni giovanili in Italia*, Ministero dell'interno, Roma 1994.

diretto e indiretto – molte delle indicazioni contenute nel volume del Ministero dell'interno e nelle esperienze a esso connesse²¹.

In particolare la legge 285 riprende dal documento del 1986 l'idea di sperimentare un nuovo metodo di lavoro per promuovere «un'azione non solo riparativa, ma soprattutto preventiva e promozionale a favore di infanzia e adolescenza nel nostro Paese»²² e la scelta degli «itinerari della crescita, della formazione e della socializzazione delle persone come luogo di prevenzione del disagio e di rafforzamento dell'identità, di sviluppo del benessere e della cultura, di misura dell'efficacia politica e amministrativa nella gestione dei tempi e degli spazi che abitiamo»²³.

In riferimento a queste prospettive gli adolescenti – nella legge – sono specificati come destinatari della legge, in modo diretto, in due articoli:

- l'art. 6, che tratta del sostegno dei bambini e degli adolescenti nei momenti di tempo libero;
- l'art. 7 che tratta della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche.

Gli adolescenti sono destinatari (in quanto minori) anche delle azioni (previste all'art. 4) orientate a sostenere la relazione genitore-figli, a contrastare la povertà e la violenza, a mettere a disposizione misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali.

Grazie alla legge 285, dal 1998 a oggi, è stato possibile costruire e realizzare molti progetti, nonché attivare molti interventi in tutte le direzioni sommariamente descritte: quelle della tutela, della promozione del tempo libero e della promozione della partecipazione²⁴.

L'indagine realizzata dal Centro nazionale di documentazione analisi per l'infanzia e l'adolescenza nel 2001 sui servizi pubblici per adolescenti in Italia²⁵ fotografa una realtà

²¹ Tra le molte esperienze è opportuna una citazione del Progetto sperimentale nazionale promosso – ai sensi del Dpr 390/1990 – e realizzato dallo stesso Ministero dell'interno in 30 città italiane, nelle quali le ipotesi teoriche e metodologiche proposte nel volume sono state implementate con un attento lavoro di accompagnamento e valutazione (con la produzione, a conclusione della sperimentazione di diversi volumi che contengono moltissimi elementi di interesse. Cfr. AA. VV., *La prevenzione del disagio e delle dipendenze con gli adolescenti. Sperimentazione coordinata di progetti adolescenti con finalità preventiva*, Roma, Ministero interno, 4 volumi, 1997).

²² Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, *Infanzia e adolescenza. Diritti e opportunità*, 1998, p. 2.

²³ Centro Nazionale, op. cit., p.13.

²⁴ L'attenzione agli interventi rivolti agli adolescenti è già stata al centro dell'attenzione dei rapporti periodici sullo stato di attuazione dei progetti ex lege 285. In particolare nel 2002 un capitolo del rapporto è dedicato all'analisi dei progetti nell'area degli adolescenti (Cfr. 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, 26). Nel rapporto 2007, invece, l'adolescenza è trattata in modo indiretto laddove - in vari capitoli - sono sviluppate le analisi in riferimento alle misure di tutela dei bambini e degli adolescenti fuori dalla famiglia, il diritto al gioco e alla socializzazione, all'intergenerazionalità e alle misure di contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile (Cfr. Pellicanò, E., Poli, R. (a cura di), *Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/1997. Dalla ricognizione alla segnalazione*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007 Questioni e documenti, 45). Nel rapporto sui progetti del 2008 l'adolescenza è trattata in modo indiretto in tre sezioni: quelle dedicata al diritto alla partecipazione, al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e alla prevenzione dell'allontanamento dalla famiglia (Cfr. Bianchi, D., Campioni, L. (a cura di), *I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/1997 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 49).

²⁵ *Indagine nazionale sui servizi pubblici per gli adolescenti*, in «Cittadini in crescita», nn. 2-3, 2005,

dinamica e in mutamento rispetto a quella descritta dalla ricerca sui progetti adolescenti del 1994. Può essere utile riprendere in questa sede, prima di analizzare i progetti delle Città riservatarie nell'area dell'adolescenza, i principali risultati dell'indagine del 2001, che rappresenta il quadro di sfondo entro cui collocare le informazioni attuali sui progetti.

L'indagine ha evidenziato come i servizi per gli adolescenti si siano rinnovati proprio in seguito alla entrata in vigore della legge 285. Poco più della metà è avviato al Nord e ha come ente titolare il Comune, mentre nella gestione si rilevano forti collaborazioni tra pubblico e privato.

Rispetto ai contenuti, si segnala una crescita di attenzione verso le attività promozionali e formative da realizzare nel tempo libero, infatti la maggior parte dei servizi (52%) si svolge in ambito animativo-educativo, il 31,6% agisce nell'area socioassistenziale e il 16,2% in quella informativo-culturale. Questi interventi si sviluppano secondo due modalità prevalenti, una di tipo "mobile", che vede il servizio muoversi nel territorio verso l'utenza (educativa di strada, ludobus, assistenza domiciliare) e una di tipo "fisso", strutturata in servizi collocati in un luogo fisico definito, al quale accedono gli utenti (centri di aggregazione, sportelli e uffici).

Gli obiettivi più diffusi sono relativi a: promozione e prevenzione, accompagnamento e sostegno, recupero e reinserimento sociale.

Dal 2001 al 2010 non sono state svolte altre indagini di carattere nazionale e questo rende difficile cogliere il processo evolutivo dei servizi e dei progetti rivolti agli adolescenti nel suo insieme. È possibile, però, cogliere alcune tendenze generali a partire da due ricerche sulle politiche per i giovani, svolte a livello regionale, promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Piemonte.

L'indagine svolta in Veneto²⁶, nel 2003, ha riguardato il 53% dei Comuni della regione. Tra i Comuni esaminati, il 55,5% promuove iniziative/progetti e/o servizi per ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni; mentre il 31,3%, ha indicato come destinatari i giovani della fascia 19/24 anni. Gli obiettivi attinenti al disagio, alla prevenzione della devianza, al sostegno dei giovani in difficoltà riguardano maggiormente gli adolescenti; mentre obiettivi quali l'informazione e l'orientamento, il favorire la produzione artistica e culturale, l'occupazione, l'imprenditoria giovanile, riguardano di più i giovani di 19/24 anni. Il servizio più diffuso è sicuramente l'Informagiovani nelle sue diverse forme di "centro" o di "sportello" informativo, a cui si associano gli sportelli specializzati nelle informazioni per il lavoro: è presente nel 54% dei Comuni. L'altro servizio più diffuso è il Centro d'aggregazione presente nel 50% dei Comuni; nel 47% delle realtà locali, sono organizzati dei laboratori per l'espressione creativa culturale tra cui il teatro e la musica. Per gli adolescenti i servizi relativamente più presenti sono i centri d'aggregazione e i tre servizi connessi alle attività di prevenzione del disagio come i centri d'ascolto, i centri educativi diurni e i consultori. Per la fascia d'età 19/24 anni i servizi percentualmente più segnalati sono i punti d'informazione, i laboratori per l'espressione creativa e i consigli comunali dei ragazzi. Per entrambe le fasce d'età si osserva la presenza significativa del servizio di educativa territoriale.

L'indagine svolta in Piemonte²⁷, nel 2008, ha riguardato il 72% dei Comuni oltre i 3.000 abitanti, in cui vive più dell'87% della popolazione regionale. Il 38% dei Comuni rispondenti ha un progetto rivolto (genericamente) ai giovani. Più della metà dei Comuni ha

p. 247-365.

²⁶ Cfr. Gallini, R., *Politiche giovanili nei comuni del Veneto*, Osservatorio regionale permanente sulla condizione giovanile - Regione Veneto, 2003.

²⁷ Cfr. Dondona, C.A., Gallini, R., *Politiche giovanili nei comuni del Piemonte*, Ires Piemonte, 2009.

indicato tra gli obiettivi delle politiche giovanili la promozione dello sport, informare e orientare, prevenire la devianza e favorire la produzione artistica e culturale. I servizi più diffusi indicati da più della metà dei Comuni riguardano il servizio civile nazionale volontario, i laboratori per l'espressione creativa e i centri d'aggregazione. Seguono l'Informagiovani nelle sue diverse forme di "centro" o di "sportello" informativo e i servizi di orientamento scolastico e professionale. Meno diffusi sono i servizi per l'ascolto e la consulenza (consulitori) e i forum: forme organizzate di partecipazione. Nell'87% dei casi le politiche giovanili hanno come destinatari quei giovani che si collocano nell'età dello sviluppo definita adolescenza.

I dati raccolti attraverso queste due indagini su scala regionale permettono di confermare due trend. Il primo, evidenzia una tendenza a crescere dell'attenzione verso gli adolescenti attraverso servizi e interventi, al punto che in entrambe le regioni, pur essendo l'oggetto di indagine i progetti rivolti ai "giovani", gli adolescenti rappresentano il destinatario principale con anche servizi specificatamente o prioritariamente rivolti a essi. Il secondo, evidenzia una tendenza alla stabilità nel tempo della quota dei Comuni che ha un progetto rivolto ad adolescenti: infatti, dal 1994 (ricerca nazionale del Gruppo Abele) al 2009 (ricerca regionale dell'Ires Piemonte) la percentuale dei Comuni con un progetto per i giovani si mantiene sempre intorno al 30-33% del totale dei Comuni.

2.5.1.2 I servizi per adolescenti in Italia

La riflessione sui servizi per gli adolescenti impatta con una difficoltà consistente nel definire il campo di discussione: non si è ancora pervenuti a un significato condiviso di cosa si debba intendere per servizio per adolescenti.

Da un lato si estende all'infinito la gamma degli ambiti contenutistici che i servizi trattano (gli oggetti specifici del loro intervento), dall'altro si intendono sostanzialmente simili servizi che presentano tipologie di rapporto completamente differenti. Infine, considerando la dimensione della prevalenza si va da servizi esclusivamente dedicati agli adolescenti a servizi che si rivolgono anche agli adolescenti senza prevalenze.

In riferimento agli oggetti di intervento si parla di servizi per adolescenti in ambito penale, sanitario, scolastico, formativo, informativo, culturale, socioassistenziale, psicologico, ecc.

In riferimento alla tipologia di intervento e di rapporto si va da servizi che presuppongono un intervento in situazione di residenzialità a servizi di tipo intermedio (nei quali l'azione si svolge nel diurno all'interno di specifici spazi o all'interno del territorio o di sportello), infine vi sono servizi rivolti agli adolescenti che operano a livello domiciliare.

In ordine, infine, alla dimensione di esclusività si passa da servizi totalmente dedicati a adolescenti (ad esempio il consultorio psicologico per adolescenti o la comunità di pronta accoglienza nel penale) a servizi che intendono avvicinare anche gli adolescenti (ad esempio, gli Informagiovani e gli Informalavoro).

Già solo in considerazione di questi fattori la ricostruzione di una fotografia dei servizi per adolescenti in Italia è impresa difficile. L'impresa si presenta ancora più complessa in relazione al fatto che non di tutti i servizi rivolti agli adolescenti si dispone di dati omogenei relativi a tutto il Paese e allineati allo stesso anno di esercizio.

Giustizia minorile	<p>Il Dipartimento per la giustizia minorile è territorialmente articolato in 12 centri: Bari, Bologna, Cagliari, Catanzaro, Firenze, L'Aquila, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia. I centri operano sul territorio attraverso i servizi minorili della giustizia previsti dal decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 272, articolo 8: i 25 centri di prima accoglienza, i 18 istituti penali per minorenni, i 29 uffici di servizio sociale per minorenni e le 12 comunità per minori.</p> <p>Si tratta di servizi che interagiscono e intervengono con minori in età 14-17 anni (l'età della responsabilità penale).</p> <p>Nel 2007 globalmente sono stati accolti e seguiti circa 25mila minori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - in comunità circa 2.000; - negli istituti penali circa poco meno di 1.400, per una media giornaliera di circa 420; - nei centri di prima accoglienza 2.900; - negli uffici di servizio sociale 14.000 "nuovi", il cui fascicolo è stato aperto nel 2007, ai quali si aggiungono altri 4.000 già in carico da anni precedenti²⁸.
Sanità	<p>In ambito sanitario gli adolescenti possono accedere a molteplici servizi, non necessariamente destinati a loro in modo particolare o esclusivo. Tra i servizi che comunemente si considerano esclusivi vi sono i consultori e la neuropsichiatria infantile, mentre tra i servizi che potenzialmente possono interessare molti adolescenti vi è il servizio per il trattamento delle dipendenze.</p> <p>I consultori nascono come costola dei consultori familiari – operativi già dal 1975 a favore soprattutto delle donne – per svolgere un ruolo di prevenzione sociosanitaria, educazione e sostegno indirizzato ai giovani; essi rappresentano un punto di riferimento importante per affrontare questioni relative alla sessualità, ma anche per dare appoggio psicologico a chi ha bisogno di essere semplicemente ascoltato.</p> <p>Nel 2001 i consultori per adolescenti sono poco meno di 600, distribuiti in tutte le regioni in crescita del 60% rispetto al 1995.²⁹ Nel 15% dei casi si tratta di strutture autonome, mentre nell'85% si tratta di un servizio collocato all'interno del consultorio familiare. Il rapporto tra servizi e popolazione residente nella fascia d'età interessata mette in luce una situazione molto diversificata: la media nazionale è di 1 consultorio ogni 8.000 adolescenti, ma vi sono aree regionali con valori inferiori a quello medio e altre con valori superiori.</p> <p>I dati raccolti con l'indagine del 2001 stimano nel 4,6% la percentuale di adolescenti che usufruisce del consultorio in Italia sul totale della popolazione corrispondente per età. Le giovani adolescenti sentono in maniera più pressante l'esigenza di recarsi presso i consultori. Si segnalano come problematiche maggiormente avvertite quelle relative alle questioni ginecologiche, contraccettive e agli aspetti più generali della vita sessuale. Ciò potrebbe facilmente condurre a concludere che la funzione del consultorio si esaurisce a quella di mero ambulatorio ginecologico, ma non è così. Dai giovani arrivano in misura sempre più consistente richieste che riguardano anche l'area del disagio emotivo e relazionale: quella famosa "domanda invisibile" che ha già sollecitato l'attenzione degli operatori consultoriali i quali, per dare una risposta a tali richieste, hanno orientato il servizio consultoriale in un senso più mirato, fortificando i servizi di consulenza sociale e psicologica e attenuando quei tratti che contribuivano a connotarlo come centro prevalentemente medicalizzato.</p> <p>Un altro servizio sanitario che potenzialmente può interessare gli adolescenti è il Ser.T servizio per il trattamento delle dipendenze. A fine 2008 risultano attivi oltre 500 servizi ai quali si rivolgono circa 170.000 persone³⁰, di cui 33mila nuovi utenti e 135mila utenti già in trattamento da anni. L'età media degli utenti è intorno ai 33-34 anni. Tra i nuovi utenti del 2010 solo il 7% è in età adolescenziale.</p>

²⁸ Fonte: Ministero di giustizia, 2011 (dati tratti dal sito www.giustizia.it).

²⁹ Fonte: Istituto italiano di medicina sociale (dati tratti da Ancora, A., Sebastiani, G., Spagnolo, A. (a cura di) *Il consultorio per adolescenti. Risultati di una ricerca sull'organizzazione e le strategie di gestione dei servizi*, Roma, 2003).

³⁰ Fonte: *Relazione annuale al Parlamento sull'uso delle sostanze stupefacenti e sulle dipendenze in Italia*, Roma, Presidenza del Consiglio - Dipartimento politiche antidroga, 2010.

	<p>Al servizio territoriale sono connesse le strutture residenziali e semiresidenziali per l'accoglienza delle persone in trattamento: in tutto si tratta di circa 1.000 strutture, ma anche in esse la netta prevalenza è di persone con età superiore a quella adolescenziale.</p> <p>Un terzo servizio sanitario particolarmente importante per gli adolescenti è il Servizio di neuropsichiatria infantile che è una specialità medica che si occupa dello sviluppo psicomotorio del bambino e dei problemi e difficoltà di ordine neurologico, psichiatrico, neuropsicologico e dell'apprendimento nella cosiddetta età evolutiva, cioè fino alla maggiore età. Tradizionalmente, in Italia, il neuropsichiatra infantile è il referente per lo sviluppo psicomotorio e le sue difficoltà, per le difficoltà di apprendimento scolastico e per le condizioni di disabilità neuropsichica. In pratica è lo specialista della disabilità e della sua gestione globale, nel suo ruolo di consulente per le scuole previsto dalla legge 104/1992, e di referente per le famiglie per tutti i problemi connessi.</p> <p>Non vi sono studi o indagini di carattere nazionale per censire i servizi Npi, anche se si stima in 350-400.000 l'utenza – in età 0-17 – complessiva. I dati di una ricerca comparata sugli utenti dei Npi in Piemonte e in Emilia-Romagna hanno evidenziato risultati analoghi tra le due regioni: circa 35.000 utenti, di cui il 20-21% in età preadolescenziale o adolescenziale.</p> <p>I dati di uno studio multicentrico hanno evidenziato un'incidenza delle patologie psichiche del 9%: in altri termini, ogni 10.000 preadolescenti vi sono circa 90 persone con patologie psichiche.³¹</p> <p>Per quanto attiene i servizi sociali (o socioassistenziali) non si dispone di dati che permettano di ricostruire la situazione nazionale. In base ad alcuni studi realizzati da Osservatori regionali si può stimare nel 7% la percentuale dei minori presi in carico dai servizi sociali sul totale della popolazione minorile corrispondente. Solo una parte di questi – laddove siano rilevate le condizioni e laddove l'autorità giudiziaria determini provvedimenti in tal senso – è allontanata dalla propria famiglia per essere collocato in affidamento familiare o in comunità residenziale o in casa-famiglia.</p> <p>Nel 2008 risultano collocati fuori famiglia circa 32.000 minori, di cui oltre 16.000 in affidamenti familiari e 15.800 in strutture comunitarie. Gli adolescenti rappresentano il 56% (nel caso dell'affidamento) e il 70% (nel caso delle comunità) del totale dei minori collocati fuori famiglia³².</p> <p>Non vi sono studi o indagini, nazionali o locali, relativamente alle esperienze di educativa territoriale o domiciliare.</p> <p>Non esiste un censimento di tutti gli Informagiovani in Italia, poiché al momento si tratta di un servizio che non ha una normativa di appoggio, nonostante esso sicuramente sia il più diffuso tra i servizi rivolti ai giovani. Si stimano in oltre 1.000 i servizi attivi, anche se molto diffusi per standard di servizio l'uno dall'altro (numero di aperture settimanali e orario, numero di operatori, ecc.). Non esiste una stima per il numero di accessi annui né per la distribuzione degli accessi in relazione alle fasce d'età. Le poche ricerche locali (al di là della bontà scientifica di ciascuna di esse) non sono in grado di rappresentare in modo valido il panorama nazionale.</p>
Socioassistenziale (tutela)	
Informazione	

Per quanto attiene agli ambiti della socializzazione e del sostegno scolastico non esiste alcun tipo di studio in grado di delineare il quadro della situazione a livello nazionale. Ugualemente, le ricerche e le indagini di carattere locale raramente presentano livelli di validazione scientifica tali da poterle considerare statisticamente rappresentative. Solamente attraverso alcune ricerche di tipo regionale è possibile raccogliere qualche informazione utile. Le due indagini più accurate sono quelle sul Veneto e sul Piemonte già citate.

³¹ Fonte: I dati sono tratti dallo Studio Prisma, la prima ricerca multicentrica in Italia che ha indagato la prevalenza dei disturbi psichici in preadolescenza (2008).

³² Fonte: Belotti, V. (a cura di) *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009 (Questioni e documenti, 48).

I dati sinora presentati illustrano un percorso evolutivo dei progetti e dei servizi a favore degli adolescenti che presenta certamente molteplici aspetti di positività e diversi elementi di criticità.

Tra i primi vanno ascritti, sicuramente, la dinamicità, la voglia di sperimentarsi, il desiderio di investire rispetto a problemi di volta in volta nuovi, la messa a fuoco dei bisogni di consolidamento e di qualificazione, ecc. Tra gli aspetti di criticità si possono considerare la mancanza di criteri di standardizzazione di tutti i servizi considerati, sia per quanto attiene il personale sia per gli aspetti gestionali e logistici. Un secondo aspetto critico è rappresentato dalla vaghezza dei termini: nonostante i molti anni di interventi manca ancora un classificatore degli interventi nel campo del lavoro sociale con gli adolescenti, in modo da rendere comparabili le esperienze nei vari territori regionali. E ancora sicuramente va sottolineata la mancanza di stretti rapporti tra prassi e ricerca scientifica: sono ancora pochi i casi di università che si assumono l'onere di accompagnare esperienze locali rivolte agli adolescenti in campo sociopedagogico o psicologico.

2.5.1.3 Da invisibili a portatori di desideri, bisogni, problemi, domande

Grazie alle molteplici ricerche sviluppate, degli adolescenti oggi si conosce tutto: costumi, pensieri, opinioni, atteggiamenti, ma anche modi di essere, vivere, consumare, amare, e anche le forme principali della trasgressione e del disagio, della malattia, della sofferenza.

Oggi disponiamo, infatti, di un patrimonio di ricerche e studi, di tipo quantitativo (basato su ricerche serie, con questionari standardizzati) e qualitativo (basato su interviste, storie di vita, focus group), sia di carattere generale sia con focalizzazioni su specifiche entità (quali possono essere gli adolescenti di un territorio o gli adolescenti che hanno determinati comportamenti).

Il patrimonio acquisito in questi anni ha progressivamente svelato molti dei processi psicologici e sociali che connotano l'adolescenza ma, nonostante ciò, si continua a promuovere ricerche, in quanto è diffusa la percezione che l'adolescenza resti sempre un oggetto misterioso, di difficile comprensione e costantemente in evoluzione.

Le ricerche stesse annotano come gli adolescenti degli anni zero (dal 2000 a oggi), pur mantenendo alcuni caratteri comuni con le precedenti generazioni, presentino elementi peculiari. Alcuni fenomeni, infatti, che riguardano gli adolescenti italiani degli ultimi 15-20 anni rappresentano una grande novità rispetto alle generazioni di adolescenti che hanno vissuto negli anni '70 e in quelli seguenti. Questa è la prima generazione di adolescenti che:

- ha alle spalle una significativa esperienza di fragilità familiare (nel concreto l'esperienza della separazione dei propri genitori);
- ha una proiezione di futuro (personale) critica o inesistente;
- è cresciuta con tecnologie sconosciute alle generazioni precedenti (con impatti sia in positivo sia in negativo);
- vede accanto a sé una significativa presenza di coetanei stranieri che arrivano in età adolescenziale nel Paese o che nascono da genitori stranieri e crescono insieme agli adolescenti figli di genitori italiani.

Fenomeni che si intersecano e si intrecciano con tematiche e questioni sociali sempre presenti nel Paese, quali la povertà e le forme di disuguaglianze sociali, l'evolvere delle forme del disagio della modernità (vedi l'emergere negli ultimi anni dei disturbi alimentari), ecc.

Per comprendere chi sono gli adolescenti oggi e quali domande portano ai servizi a loro rivolti, è possibile trarre qualche utile suggestione da due brevi contributi di autorevoli ricercatori nel campo dell'adolescenza.

Franco Garelli, uno dei primi sociologi che ha attentamente osservato la realtà adolescenziale e giovanile nel Paese, considera quella odierna, una generazione un po' ripiegata su se stessa, che non tende a grandi mete, ma vive con l'idea del piccolo cabotaggio. Una generazione troppo "adattiva"; protagonista nel gruppo dei pari, ma che non incanala le energie verso mete impegnative³³.

Egli individua cinque tipologie di adolescenti:

1) "senza fretta di crescere", ovvero coloro che vivono l'adolescenza "prolungata". Per alcuni servizi, questi giovani dipendono dalla famiglia, per altri (consumi, stili di vita, nell'esercizio della sessualità) sono del tutto autonomi. Essi vivono una sorta di non assunzione delle responsabilità, di indeterminatezza, a livello formativo e occupazionale (allungamento dei tempi dello studio e posticipazione dell'accesso al lavoro) e a livello affettivo (formazione di una propria famiglia).

2) "felice insicurezza". È tipico di uno stile di vita centrato sulla sperimentazione, che considera più importante fare molte esperienze arricchenti piuttosto che impegnarsi in una direzione. Porta a vivere molte condizioni, riferimenti culturali, appartenenze, senza un baricentro. Non ci sono grandi mete, perché non è facile porsele, ma anche perché esse richiedono degli atteggiamenti selettivi, mentre prevale l'idea della flessibilità come valore: la possibilità di tenere i piedi in molte scarpe. Sono gli adolescenti con identità deboli e flessibili, che non fanno scelte "irreversibili" perché considerate impoverenti la propria vita, mentre prevale l'orientamento, la propensione a non precludersi mai delle opportunità.

3) adolescenti "eticamente neutri": carenza di voglia di vivere, mettere tutte le cose sullo stesso piano, incapacità di distinguere tra bene e male. È una tendenza culturale preoccupante: l'essere eticamente neutri, poco propensi a leggere la propria esperienza sulla base di criteri di bene e di male, di giusto e di sbagliato, di positivo e di negativo. Si perde la percezione della diversità tra l'essere e il dover essere, tra il sognato e l'agito. Molti, che pur non si macchiano di delitti o nefandezze, vivono con il solo criterio del piacere, oppure fanno della "pelle" il loro riferimento morale: "me la sento o non me la sento". Questa dimensione affettiva, pur importante, è però vissuta come esclusiva a discapito della razionalità, della progettualità. Sta crescendo dunque una generazione che costruisce sui sentimenti e sulle emozioni il proprio codice etico, con un'assenza di riferimenti che può impedire di assumersi delle responsabilità.

4) "bullismo". C'è un bullismo leggero, goliardico, attraverso cui ogni generazione costruisce i suoi codici di comportamento, e impara a stare al mondo. Un conto è questo bullismo goliardico, un conto è quello "pesante" di chi si accanisce contro i coetanei deboli o in difficoltà o addirittura diversamente abili, di chi ha bisogno di costruire sullo stigma altrui la propria idea di forza e di potenza, la propria idea di identità distorta. Spesso si ha anche il bisogno di sottoporre le proprie bravate a un ampio pubblico di spettatori ed emulatori.

5) la quinta tipologia (maggioritaria insieme a quella della "felice insicurezza") è composta da adolescenti sostanzialmente "sani", ma che hanno una "presenza leggera" nella società perché vivono rinchiusi in un loro mondo. Hanno molte risorse, ma non danno il meglio di sé negli spazi pubblici. Non c'è più la contestazione ideologica, ma si tralascia tutto quello che non interessa, nel segno della tolleranza. Non si hanno più dei motivi di scontro con l'ambiente, anche nel campo della famiglia. Tutti si vogliono bene perché c'è la

³³ I contenuti sinteticamente proposti dal prof. Garelli sono tratti dalla sintesi di un suo intervento svolto presso l'Istituto Pontano di Napoli, nel 2008 (www.istitutopontano.com).

pratica del silenzio; si accetta la differenza culturale, si ha la capacità di accettare tutto, ma senza affrontare i nodi.

Gustavo Pietropolli Charmet³⁴, psicoterapeuta dell'adolescenza, parte dall'assunto che non stanno cambiando solo gli adolescenti ma tutto il mondo intorno a loro: muta il loro modo di mettersi in relazione con l'altro, con l'istituzione, con la famiglia, con la scuola, ma anche con il tempo, con il futuro, col sacro, con l'autorità, col gruppo, con l'amico o con la coppia, ecc. La difficoltà che provano genitori, docenti, educatori, psicologi nella relazione con gli adolescenti deriva dal fatto che i cambiamenti sono avvenuti molto rapidamente e in profondità. La questione delle regole è diventata centrale, poiché sono andate riducendosi sia la loro quantità che la loro qualità: le regole sono state costruite negoziando e contrattando e portano al loro interno anche le istanze democratiche dei bambini. Tali regole sono funzionali ad abbassare il livello del conflitto affinché sia regolato e non troppo elevato, sono necessariamente laiche, non troppo correlate a valori e principi. Ma ciò che si è modificato è soprattutto il Sé: scomparso il senso di colpa, ben conosciuto dalle generazioni precedenti, è rimasta una disarmante innocenza. Sentendosi innocente, l'adolescente non ha nessuna paura di essere punito e castigato, ciò che lo tormenta è invece la vergogna di non essere all'altezza. È la paura di non essere all'altezza di ideali, non di norme o valori, ma ideali di bellezza, di fama, di successo, di essere una bella persona, e di rispondere alle aspettative della famiglia, della società, e di tanti altri, che premono perché si impari molto precocemente a ballare, a danzare, a diventare famosi, riuscire a farsi vedere dall'occhio delle telecamere, partecipare a tutti i concorsi.

La società si trova di fronte a un risultato voluto e desiderato: si voleva, infatti, che vi fosse meno inibizione, meno nevrosi, meno ambivalenza compiacente, meno sottomissione nevrotica, ma ciò che è veramente accaduto è che i bambini sono usciti dalle case e dalle scuole (luoghi con responsabilità e competenze educative) e sono rimasti imbrigliati nella rete della sottocultura mass-mediale che ha amplificato a dismisura e accelerato il processo di trasformazione del bambino sottomesso-colpevole nel bambino narcisista sprezzante, disattento e interessato solo a come si fa a diventare belli, vezzeggiati, palestrati, con degli ideali di bellezza invece che di bontà, estetici anziché etici.

Se le caratteristiche indicate da Garelli e da Pietropolli Charmet sono adeguate per comprendere chi è oggi l'adolescente, ciò che ne consegue è che i servizi rivolti agli adolescenti oggi si misurano con queste caratteristiche e con le domande che da esse derivano o che a esse sono collegate: aiuto, supporto, accompagnamento, orientamento, ecc.

2.5.1.4 L'esperienza del disagio in adolescenza in Italia

È difficile catalogare e stimare la quota di adolescenti che vive situazioni di disagio che spesso sono ignote sino al momento della massima esposizione e comunicazione pubblica dello stesso (vedi suicidio).

Si tratta del disagio del vivere in questo momento storico e in questa società, soggetti a pressioni e attese sociali particolarmente difficili da vivere. In altri termini, si tratta di una dimensione di disagio comune agli adolescenti così come sono comuni le fatiche collegate

³⁴ Spunti tratti da un intervento del prof. Pietropolli Charmet in un convegno della Provincia di Piacenza nel 2009, dedicato ai cambiamenti in atto nell'infanzia e nell'educazione. Cfr. Pietropolli Charmet, G., *Come stanno cambiando i bambini e gli adolescenti*, in *Atti del convegno Fra diritti e opportunità. Promuovere la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, Piacenza, Provincia di Piacenza - Servizio sistema scolastico, 2009.

alla crescita, alle relazioni, alla costruzione della propria identità, ecc., che la psicologia propone come compiti di sviluppo per la crescita e il divenire adulti.

Il termine disagio, però, sovente richiama altri contenuti, legati a condizioni e situazioni più critiche: il disagio che si esprime con comportamenti devianti, a rischio, con la fatica scolastica e la dispersione scolastica, con problematiche relazionali, sanitarie, inerenti lo stato di salute.

Un recente studio, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali³⁵, ha operato per identificare – vista la cronica sfuggevolezza del termine “disagio” – alcuni indicatori validi per cogliere l’esistenza o meno di disagio negli adolescenti e ricostruire una fotografia (su scala provinciale) del disagio adolescenziale. Si tratta di uno studio particolarmente interessante ai fini dello sviluppo di processi di programmazione locale a favore degli adolescenti.

L’indagine sugli indicatori di disagio adolescenziale si è mossa su due livelli:

- il primo è quello dell’elaborazione di “indicatori sintetici” differenziati per quattro aree di manifestazione del disagio (salute psichica, educazione e studio, devianza, famiglia) per mezzo dei quali è stato possibile assegnare un punteggio per ogni area a ciascuna provincia;
- il secondo è quello che si è raggiunto raggruppando in classi le province che presentavano caratteri simili di disagio adolescenziale, comparando l’entità del fenomeno nelle varie province, collocandole all’interno di un continuum (la realtà italiana) secondo un sistema di autoponderazione.

Il secondo livello è quello della *Cluster Analysis* che consente un ulteriore piano di lettura attraverso la costruzione, in base alla somiglianza statisticamente rilevata, di classi di province vicine per “morfologia” di disagio, anche se lontane geograficamente. Una sorta di “profili meta-provinciali” che colgono meglio similitudini territoriali, facilitando ipotesi interpretative e di intervento di contrasto al disagio adolescenziale.

Sono state così elaborate sei classi (cluster) per ognuna delle quali è stato pensato un titolo che serve a identificarle e a indicarne sinteticamente il contenuto:

Il *disagio del progresso rapido*: gruppo di province collocato soprattutto nel Nord-est e nelle Marche, definito da un buon livello economico e da una condizione che appare privilegiata per quanto riguarda il disagio giovanile. Si segnalano alcuni rischi legati ai fenomeni socioeconomici recenti.

Il nuovo *disagio al femminile*: province che fanno quasi tutte parte di un’estesa area del Centro-nord evoluto e industrializzato e che mostrano l’esistenza di una certa quota di malessere giovanile – sugli assi Salute psichica, Educazione, Famiglia – riferibili alle modificazioni sociali connesse all’emancipazione femminile.

La famiglia disagiata: vasto insieme di province essenzialmente del Sud – quindi appartenenti a un contesto socioeconomico non elevato – caratterizzate da un disagio sull’asse della Famiglia, dovuto forse all’emersione delle situazioni più gravi di queste area (famiglie multiproblematiche).

I drop out delle Isole: gruppo che comprende tutta la Sardegna e Palermo, unito dal fatto di manifestare gravi problemi nel campo della Scuola.

La provincia del malessere da inerzia: insieme di province concentrato più che altro in Abruzzo e in Sicilia che presenta il disagio adolescenziale definito in una forma meno netta che altrove, focalizzato sugli assi Salute psichica ed Educazione, riferibile a una sorta di resistenza alla “modernizzazione”.

³⁵ Cfr. Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali - Iprs, *Il disagio degli adolescenti: valutare gli interventi e le politiche*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2006.

Le metropoli della devianza: comprende tutte le principali metropoli del Centro-nord ed è caratterizzato in modo forte – oltre che da valori critici sull'asse Salute psichica – dalla presenza di un alto livello di devianza minorile, con un significativo incremento, peraltro, di quella espressa dalle ragazze.

In sintesi, la ricerca evidenzia una situazione in cui una gran parte delle piccole province del Nord e del Centro-nord presenta dati valutabili in modo positivo. L'elemento sicuramente discriminante è la presenza di una buona condizione socioeconomica di base.

In quasi tutto il Sud dell'Italia (a eccezione delle Isole), pur registrandosi un disagio sull'asse della famiglia, che potrebbe tuttavia interpretarsi come l'emersione delle sacche di povertà e arretratezza ivi ancora esistenti e pur considerando la qualità bassa del contesto socioeconomico, il disagio risulta molto contenuto: non ci sono gravi problemi nel campo della salute psichica, la scuola riesce sufficientemente ad assolvere la sua funzione, il fenomeno della devianza giovanile sembra non destare più preoccupazione che altrove e persino la famiglia sebbene, come abbiamo detto, presenti gravi elementi di crisi (alto numero di "famiglie multiproblematiche") conserva una certa solidità.

Infine, c'è il mondo delle "metropoli" che indubbiamente mostra una problematicità marcata soprattutto in relazione agli assi della devianza e della salute psichica, e che pare muoversi in maniera uniforme per il fatto di manifestare dappertutto le stesse caratteristiche. A questo proposito occorre tuttavia fare un'osservazione: i grandi centri urbani interessati sono tutti collocati nel Centro-nord dell'Italia. Elementi comuni infatti uniscono città come Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze e Roma, diversificandole dalle province circostanti, laddove Napoli, Bari e Palermo hanno caratteri più distinti e non presentano particolari differenziazioni rispetto al resto delle regioni di appartenenza.

Nella tabella che segue sono proposte le posizioni delle province di cui sono parte le Città riservatarie ex lege 285, per ciascuno degli ambiti presi in esame. Per ben tre ambiti la provincia che presenta la situazione peggiore è una delle Città riservatarie: Roma per l'ambito della salute psichica, Cagliari per l'educazione e lo studio, Firenze per la devianza, Torino per i minori stranieri. Globalmente, pressoché in riferimento a tutti gli ambiti, la maggior parte delle province presenta un indice peggiore di quello medio italiano: 10 su 15 rispetto alla devianza, 9 su 15 rispetto alla salute psichica, 8 su 15 rispetto all'educazione e allo studio e all'area della famiglia, 7 su 15 rispetto all'area dei minori stranieri.

Provincia di	Salute psichica	Educazione e studio	Devianza	Famiglia	Minori Stranieri
Bari	33	72	67	36	66
Bologna	8	75	2	78	7
Brindisi	73	44	33	48	35
Cagliari	19	1	26	33	87
Catania	18	8	41	30	77
Firenze	17	64	1	71	9
Genova	2	28	8	97	5
Milano	4	16	12	84	6
Napoli	97	17	51	20	68
Palermo	45	5	18	16	79
Reggio Calabria	66	84	77	45	88
Roma	1	37	7	66	10
Taranto	67	34	57	23	86
Torino	37	7	4	83	1
Venezia	74	38	16	58	18
Italia	40	36	30	52	30
	9 su 15	8 su 15	10 su 15	8 su 15	7 su 15

2.5.2 I progetti segnalati

La scuola dei giovani talenti a Catania

In continuità con il progetto attivo dal 2006, si intende fornire a bambini e adolescenti una preparazione musico-teatrale e avvicinarli allo studio di strumenti musicali al fine di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro. Il percorso educativo si prefigge, attraverso la pluralità di codici espressivi, di favorire la socializzazione e il lavoro di gruppo prevenendo così il disagio giovanile.

Servizio di educativa territoriale mirata a minori sottoposti dall'Agm a provvedimenti penali a Catania

In continuità con il progetto attivato nel 1999, si propone un servizio di educativa territoriale per minori sottoposti a provvedimenti penali. Il servizio offre un'opportunità di reinserimento sociale ad adolescenti spesso provenienti da un contesto socio-ambientale a rischio. Gli interventi si basano sulla valorizzazione delle potenzialità presenti nei contesti di riferimento dei minori (a partire dalle famiglie) e delle relazioni minori/adulti e minori agenzie/sociali, sull'ascolto e sull'accoglienza, al fine di offrire ai ragazzi strumenti atti a renderli autonomi e responsabili.

Servizio di educativa territoriale mirata a minori sottoposti a provvedimento (civile o amministrativo) dall'Agm e affidati al Servizio sociale del Comune di Catania a Catania

In continuità con il progetto attivato nel 2005, si ripropone un Servizio di educativa territoriale per minori sottoposti a provvedimenti amministrativi o civili e affidati al servizio sociale. Il servizio è inserito all'interno di una rete comprendente Osservatori contro la dispersione e il drop out scolastico. Gli interventi si basano sulla valorizzazione delle relazioni minori-adulti e sull'ascolto e sono mirati a favorire percorsi di integrazione sociale, di crescita, di prevenzione del disagio (psicologico e sociale) e di valorizzazione dei contesti sociali di riferimento dei minori.

Silenzio in aula a Catania

In continuità con il progetto attivo dal 2007, si intende contrastare il fenomeno del bullismo e sviluppare il senso di legalità e di giustizia dei giovani studenti delle scuole medie inferiori, attraverso il coinvolgimento e l'attiva partecipazione nello svolgimento di un processo penale simulato.

Centro diurno nella I municipalità a Catania

In continuità con il precedente progetto attivato nel 2000, si intende istituire un centro diurno presso l'oratorio salesiano San Giovanni Bosco, in un quartiere povero ed emarginato, San Cristoforo (I municipalità). L'obiettivo è offrire ai minori opportunità di svago e di socializzazione, sia libere che strutturate, e di svolgere attività di prevenzione e contrasto della devianza minorile e dell'abbandono scolastico.

Centro ludico educativo La prua, Centro giovani L'isola e bar L'approdo a Firenze

In continuità con il progetto attivo dal 1999 si vuol prevenire il disagio giovanile; sopperire alla carenza di spazi aggregativi; promuovere la cultura della legalità; organizzare attività interculturali che favoriscano l'integrazione. Il progetto si articola su tre spazi situati nel quartiere 5 caratterizzato da una alta percentuale di popolazione immigrata: il centro La prua, a sua volta suddiviso in biblioteca e ludoteca dedicate ai bambini; il centro giovani L'isola che risponde ai bisogni di aggregazione di adolescenti e giovani e il bar L'Approdo. Il progetto è cofinanziato.

Azioni di sostegno al patto per la scuola a Genova

In continuità con il progetto attivo dal 2004 si intende affrontare le diseguaglianze insite nei sistemi scolastici tramite la redazione di un codice deontologico comune e l'istituzione di un Comitato tecnico scientifico di supporto alle scuole. Successivamente si intende sviluppare progetti di miglioramento dei livelli di equità e individuare forme di valutazione riguardanti i progetti realizzati.

Reticula 7 a Milano

Si promuove un lavoro di rete tra le diverse agenzie educative presenti sul territorio (assistanti sociali, scuole, cooperative sociali, oratorio) al fine di offrire un sostegno scolastico a bambini e adolescenti e prevenire le situazioni a rischio tramite l'attivazione di uno sportello di consulenza per le famiglie, l'organizzazione di attività di sostegno scolastico e attività ludiche e artistiche. Il progetto è cofinanziato.

Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali in adolescenza a Milano

Si mettono in atto interventi di presa in carico specialistici e integrati per gli adolescenti con comportamenti antisociali e/o sottoposti a procedimento penale al fine di prevenire la delinquenza attraverso interventi precoci nelle scuole e nell'ambiente di vita dell'adolescente. Il progetto è cofinanziato.

Laboratori per l'apprendimento 2 a Milano

In continuità con il progetto attivo dal 2003 si intende ridurre e prevenire l'abbandono e la dispersione scolastica nelle scuole medie e nel passaggio alle superiori favorendo il successo formativo dei ragazzi con azioni che rafforzino l'autostima e la capacità di auto orientamento. Le azioni previste si concretizzano come: laboratori per l'apprendimento in scuole collocate in zone cittadine con un diffuso disagio scolastico; laboratori di tipo espressivo (teatro scuola, musica, audiovisivi, cucina); percorsi di orientamento e di rimotivazione allo studio. Il progetto è cofinanziato.

Agenzia socioeducativa a Napoli

In continuità con il progetto attivo dal 2008, si vuol realizzare una banca dati ubicata presso la sede centrale dell'Agenzia in raccordo con la rete delle Istituzioni scolastiche al fine di documentare gli interventi realizzati nell'ambito del progetto *I care* rispetto alla prevenzione della dispersione scolastica.

Comunità di pronto intervento per minori a Reggio Calabria

In continuità con il progetto attivo dal 2003 si intende garantire un servizio di pronto intervento per l'accoglienza di minori, che si trovano in un bisogno immediato e temporaneo di ospitalità integrando modalità di tipo residenziale e semiresidenziale.

Attività per minori a rischio nel territorio della XV Circoscrizione a Reggio Calabria

In continuità con il progetto attivo dal 2003 si intende prevenire e contrastare il disagio dei minori a rischio nella fase adolescenziale; sostenere le famiglie nello svolgimento del loro ruolo educativo e integrarne l'azione quando si riscontrano carenze sul piano formativo. Per raggiungere tali obiettivi all'interno del centro vengono organizzate attività di studio e sostegno scolastico, attività culturali, attività artistiche, attività sportive, laboratori teatrali, animazione territoriale.

Centro di quartiere finalizzato all'integrazione e all'aggregazione giovanile a Roma

In continuità con il progetto attivo dal 2000 si vuol realizzare un centro di aggregazione giovanile, punto di riferimento in cui i minori possono socializzare e acquisire nuove competenze. Il progetto prevede l'organizzazione di attività ludico-espressive, attività artistiche e gite per la conoscenza del quartiere rivolte ai bambini di 6/10 anni. Per i ragazzi di 11/17 anni è prevista l'attivazione un laboratorio musicale, la redazione di un giornalino di quartiere nonché la realizzazione di un laboratorio di prevenzione al bullismo.

Accompagnamento solidale a Torino

Nell'ambito di un generale progetto di riqualificazione dei servizi della Città di Torino si intende promuovere interventi volti al sostegno della genitorialità, allo sviluppo della partecipazione attiva dei minori e delle loro famiglie alla vita socioculturale, rafforzare le reti informali e formali di sostegno e integrazione dei minori in difficoltà.

Aria Centro ascolto per adolescenti e giovani a Torino

In continuità con il progetto attivo dal 1992 ci si rivolge agli adolescenti offrendo loro uno spazio informale in grado di accompagnargli in tutti quei momenti di normale criticità presente nel loro percorso di crescita. Nello specifico, attraverso colloqui individuali e incontri di gruppo di intende affrontare il disorientamento emotivo e le difficoltà relazionali con il gli adulti tipici di quell'età. Il progetto è cofinanziato.

Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam a Torino

Si intende sostenere ragazzi delle scuole elementari e medie (alumni dagli 8 ai 14 anni) che non sono motivati allo studio, hanno difficoltà relazionali e di inserimento e corrono un elevato rischio di dispersione scolastica attraverso l'elaborazione di un percorso individualizzato con attività scolastiche e extrascolastiche. Il progetto prevede inoltre che dei giovani volontari seguano i ragazzi in attività con la classe insieme con gli insegnanti e predispongano momenti di studio assistito.

Mediazione penale minorile a Torino

Si intende favorire il reinserimento sociale dei minori devianti attraverso un processo di responsabilizzazione volto al raggiungimento della consapevolezza e alla riparazione del danno. Si prevedono inoltre percorsi reintegrativi tramite lo svolgimento di attività formative volte all'acquisizione di competenze professionali.

2.5.2.1 Premessa

Il lavoro di analisi realizzato per i progetti dell'area “adolescenza” è analogo a quello svolto per le altre aree: si è operato sulla Banca dati per attingere ai progetti riferiti all'ambito di intervento con target adolescenziale e si è chiesto alle Città riservatarie di indicare delle buone pratiche progettuali in questo ambito.

Ne è derivato un elenco di 18 realtà progettuali segnalate, che afferiscono alle seguenti Città riservatarie³⁶: Catania (cinque), Firenze (uno), Genova (uno), Milano (tre), Napoli (uno), Reggio Calabria (due), Roma (uno), Torino (quattro).

La sola lettura dei titoli dei progetti permette di cogliere l'ampiezza delle situazioni considerate, accomunate sostanzialmente da un solo aspetto: l'avere tra i propri destinatari gli adolescenti. In realtà, lo si apprezzerà più avanti, si può realisticamente affermare che gli adolescenti sono i destinatari principali di questi progetti, ma non gli unici, e che il termine “adolescenti” è da intendersi in senso ampio, con un'estensione che va dagli 11 anni (ingresso nella scuola media inferiore) ai 18-19 anni (termine della scuola superiore).

Per il resto questi progetti rappresentano il trionfo della “differenza”: i progetti, infatti, sono diversi a livello di ambiti e oggetti di attenzione, di finalità e obiettivi, di metodi e strumenti, di gruppi target, di risorse impiegate, di tipologia dell'intervento. È difficile, pertanto, adottare un unico criterio di lettura e analisi della documentazione raccolta.

Il problema già si era posto nel 2002, quando realizzando lo stesso tipo di analisi (riferita ai progetti rivolti agli adolescenti, non solo delle Città riservatarie), la Relazione al

³⁶ Tra parentesi è indicato il numero di progetti segnalato per ciascuna città.

Parlamento³⁷ propose quale criterio di distinzione quello riferito agli articoli della legge 285 orientati, rispettivamente, al sostegno ad adolescenti in situazione di difficoltà e alla prevenzione delle varie forme di disagio (art. 4), alla promozione di esperienze di aggregazione e socializzazione positive (art. 6), alla promozione e sperimentazione di forme di protagonismo degli adolescenti (art. 7).

Utilizzando questo criterio sono state considerate una serie di tipologie di azioni:

a) per l'area “sostegno e prevenzione”:

- l'ascolto e sostegno degli adolescenti;
- il lavoro di strada;
- il centro educativo;
- la prevenzione della dispersione scolastica;
- il sostegno ad adolescenti fragili;
- il consultorio per adolescenti;

b) per l'area “aggregazione”:

- centro di aggregazione;
- informazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- associazioni per adolescenti;

c) per l'area “protagonismo e partecipazione”:

- microprogetti per la partecipazione;
- consigli comunali dei ragazzi.

A distanza di anni si potrebbe utilizzare ancora lo stesso criterio a suo tempo adottato per analizzare i progetti riferiti agli adolescenti ma, parrebbe più produttivo introdurre un elemento di novità: non partire dalla legge e dai suoi articoli, ma dai progetti, per valorizzarli, cogliendo dalla lettura un possibile criterio di analisi da adottare.

Un primo livello di comparazione concerne la struttura del progetto. In questo caso si riprende la distinzione operata nella Banca dati tra:

- servizio, inteso come un'unità di offerta stabile nel tempo, con sviluppo dell'attività nell'arco dell'anno, fondato su un progetto che preveda una propria organizzazione in termini di prestazioni, personale, destinatari, relazioni con gli altri servizi;
- intervento, inteso come azione messa in atto in una prospettiva di offerta temporanea;
- progetto, inteso come relativo a bisogni nuovi o emergenti o a bisogni tradizionali con metodologie innovative.

³⁷ Cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza., *I progetti nel 2002. Lo stato di attuazione della legge 285/1997*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2004 (Questioni e documenti, 31).

	Servizio	Intervento	Progetto
La scuola dei giovani talenti		2006	
Servizio di educativa territoriale per minori provvedimenti penali	1999		
Servizio di educativa territoriale per minori provvedimenti civili	2005		
Silenzio in aula			2007
Centro diurno	2000		
Centro ludico ricreativo La Prua, centro giovani L'isola e bar L'approdo	1999		
Azioni di sostegno al patto per la scuola			2004
Reticula 7			2007
Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali	2007		
Laboratori per l'apprendimento 2		2003	
Agenzia socioeducativa			2008
Comunità di pronto intervento per minori	2003		
Attività per minori a rischio nel territorio della XV Circoscrizione	2003		
Centro di quartiere finalizzato all'integrazione e all'aggregazione giovanile	2000		
Accompagnamento solidale	2001		
Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam	1989		
ARIA – Centro di ascolto per adolescenti	1992		
Mediazione penale minorile	2005		

Questo primo livello di comparazione permette di osservare una prevalenza di situazioni centrate su servizi, piuttosto che su interventi o progetti. In particolare i servizi sono ben 12 su 18. Si tratta di un dato rilevante che rinforza la tendenza a solidificare l'esperienza nella forma del servizio, è la durata nel tempo delle diverse esperienze prese in esame: sono proprio i servizi ad avere, mediamente, una storia decisamente più consistente, che per alcuni si avvicina ai 20 anni.

Un secondo livello di analisi concerne la tipologia del progetto. Tra le esperienze si trova una gamma vasta di tipologie: dall'intervento di tipo territoriale a quello residenziale, dall'intervento di sportello a quello di sistema, dall'intervento di tipo formativo a quello di tipo aggregativo.

	Domiciliare	Territoriale o intermedio	Residenziale
La scuola dei giovani talenti			
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimento civile			
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimenti penali			
Silenzio in aula			
Centro diurno			
Centro ludico ricreativo La prua, Centro giovani L'isola, bar L'approdo			
Azioni di sostegno al patto per la scuola			
Reticula 7			
Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali			
Laboratori per l'apprendimento 2			
Agenzia socioeducativa			
Comunità di pronto intervento per minori			
Attività per minori a rischio nel territorio della XV Circoscrizione			
Centro di quartiere finalizzato all'integrazione e all'aggregazione giovanile			
Accompagnamento solidale			
Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam			
Aria - Centro di ascolto per adolescenti			
Mediazione penale minorile			

Si può osservare la netta prevalenza della tipologia di tipo territoriale o intermedio, che include dal servizio diurno allo sportello, dall'intervento nella scuola a quello nelle associazioni. La tabella permette di evidenziare che un solo progetto propone esperienze di accoglienza in comunità residenziale e nessuna esperienza prefigura interventi a domicilio.

Tra i diversi adottabili, un terzo criterio possibile sembra garantire una maggiore "efficacia" nelle operazioni di distinguere e aggregare (classificare). Si tratta della finalità dei progetti stessi.

Sotto questo profilo è possibile identificare tre macro-aggregazioni di progetti che dichiarano finalità:

- di tipo promozionale e preventivo;
- di sostegno socioeducativo;
- di tipo rieducativo.

Nel passaggio da un gruppo di finalità all'altro si possono notare alcuni cambiamenti, infatti aumenta:

- la complessità delle problematiche affrontate nei progetti. Si passa dal lavoro sull'agio al lavoro sul disagio conclamato e sulla devianza in atto per la terza aggregazione;
- la tendenza verso la personalizzazione degli interventi e la loro maggiore strutturazione, al punto che i progetti inseriti nella terza aggregazione sono centrati sulla progettazione personalizzata;
- l'attenzione a specifiche questioni, in particolare nella terza aggregazione è prevalente l'attenzione ai temi della devianza e dei comportamenti antisociali.

All'interno dei tre gruppi, inoltre, è possibile cogliere le prevalenze nelle forme dell'agire: si va, infatti, dall'intervento di tipo territoriale a quello residenziale,

dall'intervento di sportello a quello di sistema, dall'intervento di tipo formativo a quello di tipo aggregativo.

La tabella che segue propone la suddivisione dei progetti secondo quest'ultimo criterio basato sulla tipologia di finalità.

Promozione prevenzione	Sostegno educativo	Rieducazione
La scuola dei giovani talenti	Servizi di educativa territoriale per minori provvedimento civile	Servizi di educativa territoriale per minori provvedimenti penali
Silenzio in aula	Centro diurno	Comunità di pronto intervento per minori
Centro ludico ricreativo La prua, centro giovani L'isola e bar L'approdo	Reticula 7	Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali
Azioni di sostegno al patto per la scuola	Laboratori per l'apprendimento 2	Mediazione penale minorile
Aria - Centro di ascolto per adolescenti	Attività per minori a rischio nel territorio della XV Circoscrizione	
Agenzia socioeducativa	Accompagnamento solidale	
Centro di quartiere finalizzato all'integrazione e all'aggregazione giovanile	Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam	

a) *Appartengono al gruppo delle esperienze di tipo promozionale-preventivo i seguenti progetti:*

LA SCUOLA DEI GIOVANI TALENTI

Fornire a bambini e adolescenti una preparazione musico-teatrale e avvicinarli allo studio di strumenti musicali al fine di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro. Il percorso educativo si prefigge, attraverso la pluralità di codici espressivi, di favorire la socializzazione e il lavoro di gruppo prevenendo così il disagio giovanile.

SILENZIO IN AULA

Contrastare il fenomeno del bullismo e sviluppare il senso di legalità e di giustizia dei giovani studenti delle scuole medie inferiori, attraverso il coinvolgimento e l'attiva partecipazione nello svolgimento di un processo penale simulato.

CENTRO LUDICO EDUCATIVO LA PRUA, CENTRO GIOVANI L'ISOLA E BAR L'APPRODO

Prevenire il disagio giovanile; sopperire alla carenza di spazi aggregativi; promuovere la cultura della legalità; organizzare attività interculturali che favoriscano l'integrazione. Il progetto si articola su tre spazi situati nel quartiere 5 caratterizzato da una alta percentuale di popolazione immigrata: il centro La prua, a sua volta suddiviso in biblioteca e ludoteca dedicate ai bambini; il centro giovani L'isola che risponde ai bisogni di aggregazione di adolescenti e giovani e il bar L'approdo. Il progetto è cofinanziato.

AZIONI DI SOSTEGNO AL PATTO PER LA SCUOLA

Affrontare le disuguaglianze insite nei sistemi scolastici tramite la redazione di un codice deontologico comune e l'istituzione di un Comitato tecnico scientifico di supporto alle scuole. Successivamente si intende sviluppare progetti di miglioramento dei livelli di equità e individuare forme di valutazione riguardanti i progetti realizzati.

ARIA CENTRO ASCOLTO PER ADOLESCENTI E GIOVANI

Offrire agli adolescenti uno spazio informale in grado di accompagnargli in tutti quei momenti di normale criticità presenti nel loro percorso di crescita. Nello specifico, attraverso colloqui individuali e incontri di gruppo si intende affrontare il disorientamento emotivo e le difficoltà relazionali con gli adulti tipici di quell'età. Il progetto è cofinanziato.

AGENZIA SOCIOEDUCATIVA

Realizzare una banca dati ubicata presso la sede centrale dell'Agenzia in raccordo con la rete delle istituzioni scolastiche al fine di documentare gli interventi realizzati nell'ambito del progetto *I care* rispetto alla prevenzione della dispersione scolastica.

CENTRO DI QUARTIERE FINALIZZATO ALL'INTEGRAZIONE E ALL'AGGREGAZIONE GIOVANILE

Offrire agli adolescenti un punto di riferimento in cui possono socializzare e acquisire nuove competenze. Il progetto prevede l'organizzazione di attività ludico-espressive, attività artistiche e gite per la conoscenza del quartiere rivolte ai bambini di 6/10 anni. Per i ragazzi di 11/17 anni è prevista l'attivazione di un laboratorio musicale, la redazione di un giornalino di quartiere nonché la realizzazione di un laboratorio di prevenzione al bullismo.

b) Appartengono al gruppo dei progetti di tipo educativo:

SERVIZIO DI EDUCATIVA TERRITORIALE MIRATA A MINORI SOTTOPOSTI A PROVVEDIMENTO (CIVILE O AMMINISTRATIVO) DALL'AGM E AFFIDATI AL SERVIZIO SOCIALE DEL COMUNE DI CATANIA

Valorizzare le relazioni minori-adulti e l'ascolto, mirati a favorire percorsi di integrazione sociale, di crescita, di prevenzione del disagio (psicologico e sociale) e di valorizzazione dei contesti sociali di riferimento dei minori.

CENTRO DIURNO NELLA I MUNICIPALITÀ

Offrire ai minori opportunità di svago e di socializzazione, sia libere che strutturate, e svolgere attività di prevenzione e contrasto della devianza minorile e dell'abbandono scolastico.

RETICULA 7

Promuovere un lavoro di rete tra le diverse agenzie educative presenti sul territorio (assistanti sociali, scuole, cooperative sociali, oratorio) al fine di offrire un sostegno scolastico a bambini e adolescenti e prevenire le situazioni a rischio tramite l'attivazione di uno sportello di consulenza per le famiglie, l'organizzazione di attività di sostegno scolastico e attività ludiche e artistiche. Il progetto è cofinanziato.

LABORATORI PER L'APPRENDIMENTO 2

Ridurre e prevenire l'abbandono e la dispersione scolastica nelle scuole medie e nel passaggio alle superiori favorendo il successo formativo dei ragazzi con azioni che rafforzino l'autostima e la capacità di auto orientamento. Le azioni previste si concretizzano

come: laboratori per l'apprendimento in scuole collocate in zone cittadine con un diffuso disagio scolastico; laboratori di tipo espressivo (teatro scuola, musica, audiovisivi, cucina); percorsi di orientamento e di rimotivazione allo studio. Il progetto è cofinanziato.

ATTIVITÀ DI SOSTEGNO PER MINORI A RISCHIO SOCIALE NEL TERRITORIO DELLA XV CIRCOSCRIZIONE

Prevenire e contrastare il disagio dei minori nella fase adolescenziale; sostenere le famiglie nello svolgimento del loro ruolo, attraverso l'espressione di una positiva funzione educativa e formativa; integrare l'azione della famiglia quando si riscontrano carenze sul piano educativo e formativo, favorendo il permanere di un legame affettivo ed emotivo positivo; sostenere, sviluppare e potenziare nei minori le modalità di affrontare lo studio.

ACCOMPAGNAMENTO SOLIDALE

Sostenere la genitorialità, la partecipazione attiva dei minori e delle loro famiglie alla vita socioculturale, rafforzare le reti informali e formali di sostegno e integrazione dei minori in difficoltà.

LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA PROVACI ANCORA SAM

Sostenere ragazzi delle scuole elementari e medie che non sono motivati allo studio, hanno difficoltà relazionali e di inserimento e corrono un elevato rischio di dispersione scolastica attraverso l'elaborazione di un percorso individualizzato con attività scolastiche e extrascolastiche.

c) *Appartengono al gruppo dei progetti di tipo ri-educativo i seguenti progetti:*

SERVIZIO DI EDUCATIVA TERRITORIALE MIRATA A MINORI SOTTOPOSTI DALL'AGM A PROVVEDIMENTI PENALI

Offrire un'opportunità di reinserimento sociale ad adolescenti spesso provenienti da un contesto socio-ambientale a rischio. Gli interventi si basano sulla valorizzazione delle potenzialità presenti nei contesti di riferimento dei minori (a partire dalle famiglie) e delle relazioni minori/adulti e minori agenzie/sociali, sull'ascolto e sull'accoglienza, al fine di offrire ai ragazzi strumenti atti a renderli autonomi e responsabili.

CENTRO PER IL TRATTAMENTO DEI COMPORTAMENTI ANTISOCIALI IN ADOLESCENZA

Preso in carico specialistica e integrata per gli adolescenti con comportamenti antisociali e/o sottoposti a procedimento penale al fine di prevenire la delinquenza attraverso interventi precoci nelle scuole e nell'ambiente di vita dell'adolescente.

COMUNITÀ DI PRONTO INTERVENTO PER MINORI

Garantire un servizio di pronto intervento per l'accoglienza di minori, che si trovano in un bisogno immediato e temporaneo di ospitalità, integrando modalità di tipo residenziale e semiresidenziale.

MEDIAZIONE PENALE MINORILE

Favorire il reinserimento sociale dei minori devianti attraverso un processo di responsabilizzazione volto al raggiungimento della consapevolezza e alla riparazione del danno. Si prevedono inoltre percorsi reintegrativi tramite lo svolgimento di attività formative volte all'acquisizione di competenze professionali.

2.5.2.2 I contenuti specifici dei progetti

Di seguito sono illustrati i progetti (in tutto 18) con l'intento di dare conto, per ciascuno, degli elementi essenziali e di caratterizzazione sotto alcuni aspetti: il contesto sociale di riferimento, il problema sociale su cui il progetto intende operare, le finalità e gli obiettivi, le metodologie e le azioni. Laddove possibile sono presentati, anche sinteticamente, i risultati dei processi di valutazione.

CATANIA

1. LA SCUOLA DEI GIOVANI TALENTI

Si tratta di un intervento, che si sviluppa in continuità con un progetto attivo dal 2006, e con il quale si è voluto raggiungere tutti i ragazzi – dai 6 ai 20 anni – del Comune di Catania per il tramite delle scuole. C'è una disponibilità a inserire anche ragazzi segnalati dai servizi sociali. Sono circa 3.000 le segnalazioni che arrivano dalle scuole, cifra da cui si parte con l'attività di selezione per arrivare al numero finale di 500. Il progetto si svolge presso il Teatro Bellini.

Il progetto è nato come sperimentazione per offrire e garantire a tutti i bambini e ragazzi una opportunità di sviluppo del proprio talento artistico, in un contesto sociale che non offre niente dal punto di vista delle associazioni e delle compagnie di arte.

Gli obiettivi del progetto sono di facile comprensione: fornire a bambini e adolescenti una preparazione musico-teatrale tramite l'avvicinamento allo studio di strumenti musicali, al fine di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro. Il percorso educativo si prefigge, inoltre, attraverso la pluralità di codici espressivi utilizzati di favorire la socializzazione e il lavoro di gruppo prevenendo così il disagio giovanile.

Dal punto di vista metodologico il progetto utilizza le tradizionali tecniche dell'insegnamento artistico, con alternanza di lezioni e spettacoli pubblici che sono un'occasione di prova per il talento e del lavoro di gruppo. Il tutto si colloca in un programma annuale di attività che segue l'anno scolastico articolato in corsi di danza classica e moderna, recitazione e dizione e canto. Ogni ragazzo/a frequenta tutti e tre i corsi durante l'anno. I corsi hanno una durata settimanale di 4 volte per i più grandi e 2 per i bambini. I corsi sono distinti per fasce di età: 6-10; 11-13; 14-16; 17-20. Ogni corso produce uno spettacolo completo dove tutti si esprimono.

La scuola è conosciuta e apprezzata dai ragazzi e dalle famiglie di Catania. I ragazzi che concludono il percorso hanno sviluppato talenti, hanno maturato una maggiore sicurezza nella vita e in se stessi. Chi ne ha tratto maggior vantaggio sono i ragazzi di famiglie che non avrebbero potuto offrire ai propri figli, in base alle loro condizioni economiche di svantaggio, una tale opportunità.

2. SERVIZIO DI EDUCATIVA TERRITORIALE MIRATA A MINORI SOTTOPOSTI DALL'AGM A PROVVEDIMENTI PENALI

Il servizio si colloca in continuità con un progetto attivato nel 1999 e si configura come intervento educativo territoriale rivolto a minori sottoposti a provvedimenti penali. Il servizio offre opportunità di reinserimento sociale ad adolescenti, spesso provenienti da contesti socio-ambientali a rischio. Alla base dell'intervento vi è l'intento di valorizzare le potenzialità presenti nei contesti familiari e di riferimento dei minori nonché le relazioni tra adulti e minori in genere e tra agenzie sociali e minori presenti nel territorio, per potenziare le capacità di ascolto e accoglienza degli adulti, al fine di offrire ai ragazzi occasioni per divenire autonomi e responsabili.

La criminalità minorile rappresenta una peculiarità della città di Catania che, nell'ultimo decennio, è sempre stata ai vertici della classifica nazionale per numero di crimini commessi, insieme alle città di Palermo e Napoli. Il disagio minorile spesso è legato a difficoltà di ascolto degli adulti nei confronti delle esigenze dei minori e quindi a una chiusura e a una rinuncia, da parte di questi ultimi, a esprimere in modo diretto i propri bisogni. Nella situazione di Catania, inoltre, si ritiene che un fattore determinante sia anche la carenza di luoghi di aggregazione, di opportunità di crescita, di punti di riferimento stabili nel territorio.

L'intervento si sviluppa nelle dieci municipalità in cui è suddivisa la Città di Catania. L'intervento è stato ritenuto, infatti, dall'amministrazione locale improcrastinabile poiché il numero di reati consumati da minori è un indicatore efficace del degrado socio-ambientale che si vive nella città e in alcune zone, che diventano aree privilegiate per l'incubazione di malesseri sociali. Si aggiunge, altresì, la fragilità della percezione-differenziazione tra lecito e illecito che spinge molti ragazzi a cadere progressivamente in un circuito relazionale connotato dalla trasgressione e dalla devianza, come strumento di socializzazione e identificazione collettiva. Il servizio, pertanto, ha il compito di ricostruire le relazioni tra i ragazzi e il contesto sociale, ristabilendo le connessioni interrotte, centrando l'azione non solo sul ragazzo, ma anche sulle varie agenzie (famiglia, scuola, ecc.) e sul suo contesto socio-relazionale.

Il servizio agisce a favore di minori che vivono situazioni di manifesta devianza, dietro segnalazione dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (Ussm), o del servizio sociale del Comune di concerto con l'Ussm. I minori possono essere anche denunciati a piede libero; sottoposti a misure cautelari non detentive; messi alla prova; in attesa di giudizio.

L'équipe di educatori svolge un supporto, insieme agli operatori della giustizia minorile, presso il Tribunale per sostenere il minore nel delicato iter giudiziario, o nell'Istituto penale minorile di Catania, per favorire l'uscita del ragazzo dalla misura cautelare detentiva o dall'espiazione della pena in carcere, nei casi di attenuazione di misure cautelari; sospensione della pena e, ove possibile, misure alternative alla detenzione.

Tra gli obiettivi generali del progetto vi sono anche l'idea di rafforzare l'interazione e l'integrazione tra le varie agenzie socializzanti che si occupano dei singoli minori; rimodulare i percorsi educativi individuali al fine che essi siano maggiormente compresi dallo stesso minore; valorizzare le risorse e le potenzialità delle relazioni (in primo luogo quelli familiari) per mettere in crisi il potere seduttivo delle subculture marginali e contestuali del minore; potenziare le sinergie al fine di aumentare la fruibilità, da parte dei minori, delle risorse territoriali: pubbliche e private.

In riferimento alle specifiche situazioni individuali gli educatori, attraverso il servizio, intendono proporsi come figure adulte di riferimento propositive, capaci di sostenere il minore, tramite un costante accompagnamento educativo, nelle varie fasi che caratterizzano l'entrata in un circuito deviante. In questo processo gli educatori operano per canalizzare le potenzialità positive del territorio che diventano, così, risorse e opportunità adeguate. La

presenza costante degli educatori nel territorio offre, oltremodo, l'opportunità di agire sul contesto per ridurre le aree di disagio e di devianza comportamentale e di rischio sociale anche attraverso un coordinamento continuo delle risorse delle varie istituzioni pubbliche e delle diverse realtà del privato sociale, e un'ottimale utilizzazione delle stesse.

Il servizio, nei dieci anni di attività, ha preso in carico 238 adolescenti, quasi tutti maschi, con età media di 16 anni e nati quasi sempre a Catania. Di essi il 71% è alla prima esperienza con il circuito penale. Quasi la metà vive in una famiglia in cui è assente uno dei due genitori, sovente con condizioni economiche insufficienti. Nella metà dei casi il percorso giudiziario ha permesso la messa alla prova e solo nel 28% si è arrivati alla condanna. Tra i risultati riscontrati vi è la crescita della scolarizzazione al termine dell'intervento, rispetto alla situazione di partenza: si passa, infatti, dal 3% che frequenta all'inizio un corso di formazione professionale al 24% al termine dell'intervento, e dal 96% al 75% il tasso di possesso esclusivo della licenza elementare-media. Anche per quanto attiene l'occupazione diminuisce la percentuale di disoccupazione (dal 56% al 33%) e aumenta quella degli occupati regolarmente (dal 4% al 14%) così come quelli che risultano inseriti in tirocini formativi (dall'1% al 17%). L'esito più significativo, però, è rilevabile nella scarsa recidività: solo il 19% dei ragazzi presi in carico, compie nuovamente reati dopo la presa in carico.

3. SERVIZIO DI EDUCATIVA TERRITORIALE MIRATA A MINORI SOTTOPOSTI A PROVVEDIMENTO (CIVILE O AMMINISTRATIVO) DALL'AGM E AFFIDATI AL SERVIZIO SOCIALE DEL COMUNE DI CATANIA

Il servizio agisce in continuità con un progetto attivato nel 2005. Concretamente opera attraverso interventi di educativa territoriale a favore di e con minori che risultano, in quanto sottoposti a provvedimenti civili (quelli inerenti la potestà genitoriale e la tutela dei minori) e amministrativi³⁸, affidati al servizio sociale territoriale.

Alla base dell'intervento vi è l'idea di valorizzare le relazioni tra adulti e minori, agendo sulla capacità di ascolto degli adulti per favorire lo sviluppo di percorsi di integrazione sociale, crescita, prevenzione del disagio (psicologico e sociale) e la valorizzazione dei contesti sociali di riferimento dei minori.

L'area d'intervento comprende le dieci Municipalità in cui è suddivisa la Città di Catania (con particolare attenzione alla prima e alla nona). L'elevato numero di interventi dei servizi sociali susseguiti all'apertura presso il Tribunale per i minorenni di fascicoli civili e/o amministrativi relativi a minori in forte situazione di disagio (con situazioni di evasione/dispersione scolastica, con disturbi della condotta, con il forte rischio di entrare in circuiti di devianza) rende evidente le rilevanti difficoltà (in primo luogo di carattere organizzativo) che i servizi devono affrontare per dare una risposta adeguata a questi minori.

Il progetto si configura, alla luce di ciò, come un supporto del lavoro svolto dalle assistenti sociali dei servizi sociali del Comune, dai docenti delle scuole primarie e secondarie e dagli operatori delle Unità operative di Neuropsichiatria infantile della città,

³⁸ L'Autorità giudiziaria minorile opera e dispone in relazione anche applicando le misure amministrative, cosiddette "rieducative", previste dall'ex art. 25 della legge del 1934 che ha istituito il tribunale per i minorenni (r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404). Si tratta di misure, non coattive (a differenza di quelle penali) che permettono di intervenire sul minore (a differenza di quanto prevede un provvedimento civile che opera sui genitori). Si tratta di un tipo di intervento da molti ritenuto del tutto sorpassato, ma che recentemente è stato "riscoperto" in diversi tribunali per i minorenni, anche in relazione alle recenti modifiche normative, che hanno visto l'introduzione di un art. 25 bis, inserito dall'art. 2 della legge n. 269/1998, con la rubrica "Minori che esercitano la prostituzione o vittime di reati a carattere sessuale".

creando l'opportunità di predisporre concreti strumenti di aiuto per il singolo ragazzo/a e la sua famiglia.

I destinatari del progetto/servizio sono i minori di età compresa tra gli 11 e i 17 anni, affidati ai servizi sociali del territorio a seguito di provvedimento civile/amministrativo del Tribunale per i minorenni. Una particolare attenzione è esercitata nei confronti dei minori infraquattordicenni che risultano autori di reato e ai minori in situazione di evasione/dispersione scolastica.

Attraverso il Servizio di educativa territoriale è possibile agire:

- con e sui minori al fine di ridurre l'impatto dei conflitti personali, familiari e sociali; accrescere la scolarizzazione; sviluppare orientamento nelle scelte formative e lavorative; favorire l'inserimento positivo in contesti ludico-ricreativi;
- con e sul sistema sociale al fine di rafforzare la rete di intervento territoriale; limitare il rischio di dispersione scolastica; evitare, ove possibile, il ricorso all'istituzionalizzazione e al collocamento fuori dalla famiglia.

La metodologia utilizzata dal servizio di educativa territoriale si fonda su un approccio “relazionale” che pone al centro l'accoglienza, l'ascolto e il confronto. In un clima di piena accettazione i giovani sperimentano la possibilità di affermare positivamente se stessi nel rapporto con gli adulti e i coetanei. I ragazzi sono stimolati a elaborare strategie problem-solving, decision-making e a incrementare le proprie competenze e abilità sociali e relazionali.

Tra gli esiti accertati nei minori accompagnati con questo tipo d'intervento educativo si colgono: il rientro o la permanenza nei percorsi scolastici/formativi; il mantenimento all'interno del nucleo familiare; la frequentazione di contesti socializzanti positivi (ludici, sportivi, aggregativi). Per quanto concerne gli esiti dell'intervento con le famiglie dei minori, invece, si colgono lo sviluppo di una maggiore consapevolezza in merito alle difficoltà di rapporto tra genitori e figli, una maggiore capacità di gestione del ruolo educativo, l'accettazione di un supporto psicologico (quando necessario) da parte dei servizi specialistici dell'ausl.

Più precisamente gli adolescenti presi in carico globalmente dal servizio sono 151: il 71% maschi, quasi tutti nati a Catania, con un'età media di 14 anni. I motivi più frequenti delle segnalazioni concernono la presenza di problematiche legate alla scuola e alla formazione (rilevate nel 62% dei casi), con situazioni che vanno dall'evasione alla frequenza irregolare alla presenza di comportamenti inadeguati. A seguire vi sono situazioni riguardanti la famiglia: disfunzioni familiari, conflittualità nelle relazioni familiari, disfunzioni nelle modalità educative dei genitori (presenti, in totale, nel 28% dei casi). Un quarto dei ragazzi nel corso della presa in carico è rientrato in famiglia.

Tra i risultati riscontrati vi è la crescita della scolarizzazione al termine dell'intervento, rispetto alla situazione di partenza: si passa dal 65% dei ragazzi che era in situazione di abbandono/evasione/irregolarità della frequenza all'inizio dell'intervento al 38%, mentre la frequenza regolare sale dal 26% al 58% dei casi. Anche per quanto riguarda l'inserimento in attività socializzanti si passa dal 18% al 46% e diminuisce la percentuale di quelli non inseriti in alcuna attività (dall'82% al 54%). Un dato particolarmente importante è quello dell'invio e accompagnamento ai servizi di Neuropsichiatria infantile che all'inizio riguardava il 30% dei ragazzi e alla fine il 50%, segno di come il servizio abbia facilitato la visibilità del disagio degli adolescenti segnalati.

4. SILENZIO IN AULA

Il progetto, nato nel 2007, intende contrastare il diffondersi del fenomeno del bullismo e sviluppare, in positivo, il senso della legalità e della giustizia nei giovani studenti delle scuole medie inferiori, attraverso il coinvolgimento e l'attiva partecipazione.

Il progetto si rivolge agli studenti del primo anno delle scuole medie inferiori, con una metodologia attiva che stimola il coinvolgimento e la partecipazione degli studenti. La parte più significativa del progetto consiste, infatti, nella simulazione di un processo penale a carico di un presunto bullo della scuola. Gli studenti, in questa fase, sono direttamente coinvolti in qualità di giuria popolare, con diritto di voto al momento della decisione finale che conclude il processo. L'importante ruolo che la scolaresca è chiamata a ricoprire implica una grande attenzione sull'evolversi del finto processo (esame delle parti, interrogatori dei testimoni ed esame di una prova documentale). Allo stesso tempo gli studenti sviluppano un senso critico che gli permette di emettere, alla conclusione del processo, il proprio giudizio circa la colpevolezza o innocenza dell'imputato.

Gli studenti, al termine del progetto, hanno dato vita a un'associazione contro il bullismo, dimostrando di voler impegnarsi a contrastare il bullismo e difendere i compagni più deboli dagli abusi dei più prepotenti.

5. CENTRO DIURNO NELLA I MUNICIPALITÀ

In continuità con un progetto iniziato nel 2000, è stato attivato un centro diurno presso l'Oratorio salesiano San Giovanni Bosco, nel quartiere San Cristoforo con l'obiettivo di offrire ai minori maggiori opportunità di svago e di socializzazione, libere e strutturate, per prevenire e contrastare la diffusione della devianza minorile e dell'abbandono scolastico.

San Cristoforo è un quartiere storico di Catania, con un passato da zona artigianale, che subisce oggi la sorte dei quartieri degradati. Si registra sia la presenza di famiglie integre e con tradizioni di lavoro artigianale (meccanica, falegnameria, pesca ecc.) sia di nuclei familiari disgregati e/o con esperienze di devianza e criminalità. In aumento, anche, la presenza di extracomunitari. Il Centro diurno si rivolge principalmente a 250 minori, compresi tra i 7 e i 15 anni, con famiglie, generalmente, caricate di problemi economici, aggravati dall'elevato numero di figli. Una percentuale alta di queste famiglie presenta anche problemi di disgregazione del nucleo o di assenza di familiari perché detenuti. I minori sono giornalmente a contatto con esperienze di criminalità, furto, spaccio, scommesse clandestine, appartenenza a clan e spesso sono coinvolti in tali attività. L'oratorio si occupa anche di adolescenti e giovani, e in collaborazione con la parrocchia e le associazioni di volontariato, anche di anziani e famiglie, per cui i minori interessati interagiscono anche con questi altri soggetti.

Le problematiche familiari e sociali appena descritte concorrono a determinare nei minori emarginazione, abbandono scolastico, devianza minorile, povertà culturale, mancanza di autostima e senso del futuro. Il servizio del Centro diurno educativo è uno strumento per permettere ai ragazzi un inserimento sociale, il recupero scolastico, esperienza di legalità e la riformulazione – in senso positivo – della stima di sé e dei valori etici e civili.

La metodologia educativa e preventiva salesiana è basata sull'idea di offrire un ambiente ricco di proposte e opportunità in cui accrescere il proprio bagaglio culturale, esperienziale e valoriale, grazie alla presenza di figure adulte propositive con cui il minore può confrontarsi, e vivere esperienze concrete di maturazione grazie alla sperimentazione di cosa vuol dire integrazione, collaborazione, socialità, autostima.

Nel Centro si svolgono attività libere a livello ludico, sportivo e di socializzazione e attività strutturate in cui l'educatore si affianca maggiormente al minore (ad esempio attività di laboratorio). Si osserva nei minori, anche al termine di un solo anno di partecipazione,

una maggiore fiducia e confidenza nei confronti del Centro e degli operatori, una maggiore attenzione alla propria maturazione culturale, una maggiore stima di sé, in relazione ai risultati nella attività sportiva o agli esiti delle attività musicali o di drammatizzazione.

FIRENZE

CENTRO LUDICO EDUCATIVO LA PRUA, CENTRO GIOVANI L'ISOLA E BAR L'APPRODO

Il progetto nasce nel 1999 con l'intento di prevenire il disagio giovanile; sopperire alla carenza di spazi aggregativi; promuovere la cultura della legalità; organizzare attività interculturali che favoriscano l'integrazione. Il progetto si articola su tre spazi situati nel Quartiere 5: il Centro La prua, a sua volta suddiviso in biblioteca e ludoteca dedicate ai bambini; il Centro giovani L'isola che risponde ai bisogni di aggregazione di adolescenti e giovani e il bar L'approdo.

Il Quartiere 5 è il più vasto e popolato di Firenze: oltre 103.000 abitanti. Presenta, inoltre, la maggiore incidenza della popolazione minorile sul totale dei residenti (oltre l'11%, con una popolazione da 0 a 14 anni) e una forte presenza di stranieri residenti.

Rispetto ai bambini il progetto è un modo di arricchire le loro opportunità formative in orario extrascolastico, soprattutto per quei bambini che non usufruiscono di altri servizi educativi per scelta o perché ne sono rimasti esclusi. Rispetto agli adolescenti e ai giovani il progetto permette di sopperire alla carenza di spazi aggregativi e formativi, valorizzare la loro creatività e il loro protagonismo, promuovere integrazione interculturale e intergenerazionale in una comunità a alto rischio conflittuale.

I tre servizi hanno i seguenti obiettivi socioeducativi: dare una risposta ai problemi di disagio della popolazione residente; promuovere un efficace coordinamento e raccordo delle risorse presenti sul territorio; concorrere allo sviluppo di una cultura della legalità e della cittadinanza attiva; promuovere la visibilità e la presenza delle istituzioni nel territorio; valorizzare le risorse umane interne alla comunità.

Il Centro ludico-educativo La prua è costituito da quattro spazi (una ludoteca per i bambini da 3 a 6 anni, una ludoteca per i bambini da 7 a 12 anni, una biblioteca e uno spazio multiculturale) ed è aperto cinque pomeriggi a settimana.

Il Centro giovani l'Isola è aperto cinque pomeriggi a settimana e in altre occasioni, per eventi e iniziative particolari, apre in orari serali.

Il bar L'approdo è aperto tutta la settimana, nel pomeriggio. La funzione del bar (no-alcol) è vista come un modo meno strutturato per raggiungere gli stessi scopi educativi previsti dagli altri servizi, grazie alla presenza di un barista/educatore che ascolta e informa, orientando i ragazzi riguardo alle opportunità ricreative e formative esistenti.

Lo sviluppo di centri aggregativi e di incontro per i giovani, i bambini e le famiglie è stato innovativo rispetto ai processi di intervento in quanto non orientato in una prospettiva di riparazione e assistenza, ma di prevenzione e partecipazione, indirizzato alla valorizzazione dei soggetti e a riconoscere le potenzialità e a fornire loro strumenti e sedi di espressività.

GENOVA

AZIONI DI SOSTEGNO AL PATTO PER LA SCUOLA

Il progetto nasce nel 2004 con l'intento di affrontare le disuguaglianze insite nei sistemi scolastici. Successivamente il progetto ha operato sviluppando interventi di miglioramento dei livelli di equità.

Il progetto ha coinvolto e coinvolge le istituzioni scolastiche cittadine, statali e paritarie (scuole dell'infanzia, scuole primarie, scuole secondarie di primo grado) nell'individuare

indicatori utili a “diagnosticare” l’equità dei sistemi scolastici locali (singole istituzioni o reti di scuole), nella costruzione di un codice deontologico condiviso per la comunità scolastica, nell’istituzione di un Comitato tecnico scientifico di supporto alle istituzioni scolastiche, nella promozione di percorsi di ricerca-azione all’interno delle istituzioni scolastiche e progettazione di successive azioni migliorative del livello di equità, nell’attivazione di livelli di coordinamento, orientamento e facilitazione dei lavori avviati all’interno delle scuole, nell’inserimento dei progetti all’interno dei piani dell’offerta formativa delle istituzioni scolastiche, nella costituzione di una rete cittadina fra le istituzioni scolastiche coinvolte nel progetto.

Operativamente il progetto si è avviato con la realizzazione di iniziative formative rivolte a dirigenti, responsabili di scuole comunali, docenti, genitori, per le fasce d’età 0/14 a cui sono seguiti i laboratori di riflessione sull’equità attraverso la costituzione di specifici gruppi di lavoro e l’attivazione del Comitato tecnico scientifico e lo sviluppo di un network di comunicazione e scambio di informazioni, proposte, esperienze, progetti.

Concretamente sono stati predisposti e attuati 15 progetti da parte delle istituzioni scolastiche ed è stata attivata una rete cittadina la cui attività si esplica attraverso l’utilizzo di un portale presente sul web. Le azioni svolte hanno riguardato l’inserimento e l’integrazione degli alunni disabili, il sostegno dei processi di intercultura, la prevenzione al disagio.

L’amministrazione comunale ha confermato il ruolo di collegamento con il territorio rappresentato dai laboratori educativi territoriali (Let). In tale contesto, le scuole dell’autonomia (se facenti parte di una rete comprendente anche associazioni territoriali) potevano essere soggetti capofila per l’attuazione di specifici progetti a integrazione dei piani dell’offerta formativa.

MILANO

1. RETICULA 7

Con il progetto si promuove un lavoro di rete tra le diverse agenzie educative presenti sul territorio (assistanti sociali, scuole, cooperative sociali, oratorio) al fine di prevenire le situazioni a rischio, tramite l’attivazione di uno sportello di consulenza per le famiglie e l’organizzazione di attività di sostegno scolastico e attività ludiche e artistiche per i bambini. Più concretamente il progetto affronta le questioni della dispersione scolastica e della carenza di legami di rete.

Grazie al progetto è stato sviluppato:

- un lavoro di rete tra le diverse agenzie educative presenti sul territorio per definire un supporto alla scuola, individuando specifiche situazioni a rischio da sostenere con figure tutoriali capaci di disegnare percorsi educativi e accompagnare gli utenti nello svolgimento di questi;
- un lavoro di supporto alle famiglie, in relazione alla loro fatica nello svolgere il compito educativo;
- un lavoro di miglioramento della capacità di segnalare situazioni di minori a rischio.

Il doposcuola creato ha permesso di sviluppare interventi educativi nella scuola con un lavoro educativo personalizzato, con recupero scolastico in piccoli gruppi e l’apertura di uno sportello di consulenza familiare. Inoltre, sono stati attivati interventi educativi sui gruppi informali relativi all’utenza dell’oratorio con proposte di interesse ludico-aggregativo (scuola di clownerie; maneggio), sostegno individuale e di gruppo, attività artistico-espressive e messa a disposizione di una figura di tutoring educativo.

2. CENTRO PER IL TRATTAMENTO DEI COMPORTAMENTI ANTISOCIALI IN ADOLESCENZA

Il servizio, nella città di Milano, attua processi di presa in carico specialistica e integrata di adolescenti che mettono in atto comportamenti antisociali e/o sono sottoposti a procedimento penale e sviluppa interventi di prevenzione della delinquenza, attraverso interventi precoci nelle scuole e nell'ambiente di vita dell'adolescente.

L'idea del Centro nasce dall'osservare l'aumento di adolescenti, italiani e stranieri, che manifestano comportamenti antisociali e devianti. Un aspetto essenziale del servizio è costituito dal processo di integrazione tra servizi pubblici e privati nell'area dell'antisocialità e della delinquenza minorile, che si sostanzia nella creazione di una rete (servizi della giustizia minorile, scuole, servizi specialistici dell'asl, servizi del Comune di Milano), nella diffusione delle conoscenze e delle competenze in materia di trattamento dell'antisocialità e della delinquenza minorile, nel monitoraggio attraverso strumenti specifici dell'efficacia degli interventi.

Nel Centro è possibile sviluppare interventi clinici integrati di presa in carico psicosocioeducativa, anche con l'uso di test per la valutazione dell'utenza in carico. Le attività sono articolate e ripetute nelle annualità di progetto secondo una cadenza che prevede: la presa in carico e il trattamento (sia per gli adolescenti con problemi antisociali, sia per i genitori); interventi di prevenzione e di formazione (adolescenti, genitori, operatori); pubblicazione e momento congressuale rispetto alle problematiche dell'utenza, alle pratiche di intervento e ai modelli di prevenzione.

Durante lo svolgimento del progetto sono stati presi in carico 120 minori. Nel 42% dei casi sono stati effettuati colloqui anche con le famiglie. I minori segnalati sono in prevalenza maschi (88%) di età compresa tra i 13 e i 21 anni (età media 16 anni), sia stranieri (40%), sia italiani (60%). Le prese in carico di ragazzi inseriti nel circuito penale si sono suddivise in modo equilibrato tra minori in attesa di primo giudizio (40%) e in messa alla prova (32%).

Le richieste di intervento nel 77% dei casi sono state formulate da servizi della giustizia minorile (centro di prima accoglienza, ufficio dei servizi sociali per minorenni, istituto penale minorile), e dal Servizio educativo per adolescenti in difficoltà del Comune di Milano. Le segnalazioni spontanee e/o provenienti da genitori e insegnanti e riguardanti soprattutto adolescenti con problemi di trasgressività sono state il 23%. Gli interventi effettuati dal Centro si sono concentrati sull'offerta di attività di consultazione e supporto psicologico in collaborazione con educatori e assistenti sociali, in grado di realizzare un intervento integrato sul minore e sul suo contesto di vita nell'ottica di fornire misure alternative soprattutto alla detenzione attraverso il lavoro psicosociale. La quasi totalità degli interventi (88,9%) ha previsto una consultazione rivolta direttamente all'adolescente in difficoltà, e laddove possibile, ai genitori.

La valutazione ha come esito non tanto una diagnosi, ma la formulazione condivisa con il ragazzo e gli operatori di un progetto individualizzato. Su richiesta (65% dei casi) è stata prodotta una relazione per i servizi e il tribunale.

Sono stati inoltre previsti ulteriori interventi di supporto psicoterapeutico (39,5% dei casi), colloqui con i genitori e/o con altri familiari (42%) e interventi di supporto psicoeducativo (21%), in affiancamento all'intervento di altri operatori. Gli incontri con gli operatori che a diverso titolo sostenevano il percorso di crescita dei minori (effettuati nel 51,8% dei casi) sono considerati come parte integrante dell'intervento.

Il Centro ha utilizzato la scheda di valutazione del rischio di recidiva creata dai servizi della giustizia di Milano allo scopo di rilevare il rischio di commissione di nuovi reati da parte dei minori al momento della presa in carico. Questo strumento ha permesso di raccogliere informazioni sul percorso penale e su fattori di rischio di contesto. Dalle elaborazioni dei dati raccolti in fase di accoglienza, nei minori presi in carico dal Centro è

stato rilevato un rischio di recidiva “basso” per il 33,3%; “medio” per il 47,4%; e “alto” per il 19,3%.

Per valutare il livello di problematicità dei ragazzi presi in carico è stato utilizzato uno strumento in grado di cogliere la variabilità nelle manifestazioni dell’antisocialità e di tenere in considerazione primaria la dimensione adolescenziale e quindi evolutiva della trasgressività. Dall’analisi dei protocolli raccolti è stato possibile osservare come il 48% degli adolescenti presi in carico mostrasse un livello di problematicità al limite della soglia clinica, con una diffusione leggermente inferiore di problemi internalizzanti rispetto a quelli esternalizzanti.

Il Centro ha condotto una valutazione dell’efficacia dell’intervento proposto. L’efficacia del trattamento con gli adolescenti antisociali è solitamente misurata in base al criterio della non reiterazione dei reati. Sono stati quindi considerati come recidivi i casi in cui è avvenuta la commissione di un nuovo reato successivamente alla presa in carico presso il Centro. A quasi un anno di distanza dall’inizio dell’intervento la percentuale di recidiva è risultata pari al 12,1%. Il progetto ha previsto la realizzazione di diverse tipologie di intervento, rivolto alle scuole del territorio milanese, raggiunte anche grazie alla realizzazione di volantini messi a punto per diffondere le iniziative preventive. In totale sono state raggiunte 8 scuole con 20 interventi. Sono stati anche realizzati 2 gruppi di prevenzione con genitori. Gli interventi di counseling rivolti agli studenti e ai consigli di classe o gruppi sono stati rivolti a classi “problematiche”, in cui fossero presenti specifiche difficoltà comportamentali, leadership negativa, difficoltà nella gestione e manutenzione del gruppo classe e comportamenti trasgressivi. La consulenza ha sostenuto e accompagnato la ricerca di nuovi punti di vista da cui osservare la “crisi” e l’attivazione di risorse interne necessarie per attuare una riorganizzazione del proprio potenziale. Sono stati inoltre condotti interventi di prevenzione attraverso gruppi di sostegno al ruolo genitoriale, che hanno coinvolto sia genitori di preadolescenti e adolescenti di diverse scuole milanesi, sia genitori di ragazzi inseriti nel circuito penale, con la collaborazione degli assistenti sociali dell’Ussm.

L’intento preventivo si è concentrato sulla possibilità di supportare i padri e le madri nel loro impegno educativo. Il dispositivo del gruppo ha permesso di mettere in parola e di confrontare le diverse esperienze e difficoltà che i genitori, alle prese con la crescita dei figli, si trovavano ad affrontare. La possibilità di trovare forme di lettura differenti rispetto ai conflitti e alle problematiche di comportamento dei ragazzi ha avuto come obiettivo l’intercettare e il disinnescare i “circoli viziosi” inscritti all’interno della relazione genitori-figli, spesso alla base delle difficoltà di comportamento e di gestione educativa.

Sono state inoltre tenute conferenze rivolte a genitori, insegnanti, e studenti su temi quali la trasgressività e antisocialità in adolescenza, gli interventi educativi a casa e a scuola, la comunicazione tra genitori e figli adolescenti, l’uso di droghe e i comportamenti trasgressivi in adolescenza.

Il progetto prevedeva anche un’attività presso il Centro giustizia minorile, di supporto a una migliore integrazione degli interventi pubblici e privati nell’area dell’antisocialità minorile, con l’obiettivo di mettere così a disposizione del minore in difficoltà una rete differenziata e integrata di servizi. Al fine di meglio coordinare questa area dedicata alle progettualità, il Cgm ha istituito un gruppo di lavoro interservizi composto da referenti di ogni servizio afferente (Istituto penale per minorenni, Centro di prima accoglienza e Ufficio di servizio sociale per minorenni) coordinata dal Servizio tecnico del Centro che si avvale della consulenza di Adolescenza&Giustizia. Il tavolo ha raccolto il lavoro che ogni servizio svolge al proprio interno e si è incontrato mensilmente. I compiti principali di questo tavolo hanno riguardato la rilevazione dei bisogni dei servizi e il monitoraggio in itinere e la valutazione annuale dell’andamento delle diverse progettualità presenti nei servizi. Presso il Cgm sono stati predisposti: un database mirato alla gestione aggiornata di progetti,

protocolli e convenzioni; una scheda di rilevazione dei bisogni presso i servizi che viene aggiornata annualmente; una scheda di primo contatto da far compilare ai soggetti del privato sociale che propongono progetti rivolti ai minori e un sistema di monitoraggio annuale delle progettualità nei diversi servizi.

3. LABORATORI PER L'APPRENDIMENTO 2

In continuità con la progettualità attiva dal 2003, il nuovo progetto ha inteso ridurre e prevenire l'abbandono e la dispersione scolastica nelle scuole medie e nella fase di passaggio alle superiori, favorendo il successo formativo dei ragazzi con azioni capaci di rafforzare la loro autostima e la loro capacità di auto-orientamento.

Il progetto opera sull'intero territorio cittadino sulla base di una analisi iniziale volta a individuare situazioni critiche all'interno dei vari istituti scolastici disponibili all'intervento. Le azioni previste si sono concretizzate in laboratori per l'apprendimento in scuole collocate in zone cittadine con un diffuso disagio scolastico e in laboratori di tipo espressivo (teatro scuola, musica, audiovisivi, cucina) nonché percorsi di orientamento e di rimotivazione allo studio.

La promozione dell'agio scolastico, del benessere fisico emotivo e relazionale e del successo formativo dei ragazzi sono raggiungibili grazie allo sviluppo di reti e processi di collaborazione/scambio tra scuole e risorse extrascolastiche del territorio.

Il progetto ha dato luogo a diverse azioni: laboratori per l'apprendimento in scuole collocate in zone cittadine con un diffuso disagio scolastico; laboratori di tipo espressivo (teatro scuola, musica, audiovisivi, cucina); percorsi di orientamento-riorientamento e di rimotivazione allo studio; aggregazione in rete di scuole e risorse territoriali.

In modo particolare il lavoro di rete tra i vari enti coinvolti (servizi pubblici, scuole, privato sociale) è funzionale alla volontà di superare la frammentazione degli interventi che afferiscono a ogni singolo istituto scolastico.

Tra i risultati raggiunti vi sono: miglioramento del clima nei gruppi classe, rinforzo dell'autostima dei minori, capacità di inserimento nel gruppo-classe di alcuni soggetti a rischio di isolamento ed emarginazione, aumento della partecipazione degli insegnanti e acquisizione, da parte degli stessi, di nuovi strumenti e modalità relazionali.

NAPOLI

AGENZIA SOCIOEDUCATIVA

Il progetto nasce nel 2008 con l'intento di realizzare una banca dati ubicata presso la sede centrale dell'Agenzia, in raccordo con la rete delle istituzioni scolastiche, al fine di documentare gli interventi realizzati nell'ambito del progetto di prevenzione della dispersione scolastica *I care*.

Il progetto s'inscrive nel contesto degli interventi di prevenzione e recupero della dispersione scolastica che il Comune di Napoli realizza da anni, insieme alle scuole della città, coinvolgendo oltre 10 mila minori all'anno. In collaborazione con l'Associazione volontariato Guanelliano e di intesa con l'Ufficio scolastico regionale della Campania e le scuole cittadine a partire dal 1998, nell'ambito delle attività finanziate dalla legge 285, è stato avviato un progetto denominato *I care* rivolto a studenti delle scuole elementari e medie, teso a offrire a questi ragazzi una serie di opportunità e di attività di socializzazione, orientamento al lavoro, di vera e propria formazione al lavoro, compresi tirocini e borse lavoro. Visti i risultati altamente positivi raggiunti negli anni, l'esperienza è stata estesa a tutta la città. Grazie anche all'impegno di giovani del servizio civile, dall'anno scolastico 2006/2007 in poi, hanno usufruito dell'intervento circa 50 scuole cittadine.

L’Agenzia territoriale intende stabilizzare e sistematizzare processi e percorsi operativi avviati negli anni, valorizzando la partecipazione attiva dei bambini, delle bambine e dei loro genitori. Inoltre, come luogo di corresponsabilità tra pubblico e privato sociale, si è proposto di:

- prevenire il disagio socioeducativo e relazionale dell’infanzia e dell’adolescenza, secondo i principi contenuti nella legge quadro di riforma dei servizi sociali (legge 328/2000) e del piano di zona triennale;
- promuovere e sostenere percorsi di crescita e potenziamento delle competenze e delle capacità genitoriali;
- sensibilizzare gli attori sociali e culturali della comunità locale per un’attivazione e un rafforzamento della rete di solidarietà;
- offrire servizi di formazione, tutoraggio, orientamento, informazione, documentazione;
- valutare e monitorare i percorsi operativi e le attività al fine di verificare i risultati conseguiti e migliorare le prassi adottate.

Il lavoro di rete ha portato i soggetti facenti capo al pubblico e al privato sociale presenti sul territorio a:

- calibrare le azioni sui bisogni specifici dei ragazzi in base al livello di rischio (drop out) rilevato;
- articolare le attività, l’organizzazione e le fasi di svolgimento del progetto;
- realizzare una banca dati ubicata presso la sede centrale dell’Agenzia in raccordo con la rete delle istituzioni scolastiche e attivare una rete dei giovani volontari del servizio civile e di operatori che collaborano con gli istituti scolastici;
- aggiornare il portale socioeducativo.

Il progetto ha portato a una conoscenza precoce del fenomeno e alla possibilità di sperimentare nuove forme di progettazione partecipata e di supporto alle famiglie.

Il progetto ha favorito la costruzione di una banca dati contenente l’anagrafe delle scuole, i progetti sul territorio, i dati delle associazioni nelle varie municipalità. Ciò ha consentito di realizzare una sinergia tra tutte le istituzioni che si occupano di dispersione scolastica, il reperimento, il controllo e la verifica dei dati sulle scuole e sui minori dispersi e sui servizi esistenti, una collaborazione positiva, che ha permesso di ridurre i tempi degli interventi, tra agenzia e centri di servizio sociale territoriale. Inoltre è stata istituita una postazione informatica presso ciascun centro di servizio sociale. La banca dati è accessibile non solo agli operatori ma, anche, al Comune, alla scuola, alle famiglie.

REGGIO CALABRIA

1. COMUNITÀ DI PRONTO INTERVENTO PER MINORI

Il progetto è attivo dal 2003 e si è inteso dare continuità al Servizio di pronto intervento per l’accoglienza di minori, di sesso maschile, nella città di Reggio Calabria, che si trovano in un bisogno immediato e temporaneo di ospitalità, integrando la possibilità di accoglienza in forma residenziale e semiresidenziale, in base a quanto determinato da provvedimenti dell’Autorità giudiziaria.

Alla base del progetto si trova la progressiva fragilità della famiglia che, anche al Sud, da un lato si sta trasformando in una dimensione mononucleare e, dall’altro, risente di fenomeni sociali di più vasta portata quali ad esempio, la debolezza della società civile, la cronica carenza di servizi di sostegno e di orientamento al singolo e alla famiglia, la precarietà economica che sembra caratterizzare oltre un terzo delle famiglie residenti, la debolezza delle agenzie educative che intervengono nell’area dei bisogni minorili. Tutti

questi elementi concorrono ad aumentare la solitudine in cui si trovano le famiglie e a favorire l'intreccio di più livelli di problematicità nello stesso nucleo familiare.

La domanda di aiuto può assumere connotazioni differenziate, a cui può rispondere solo un sistema integrato di interventi per la promozione della famiglia, con forme di sostegno finalizzate: al miglioramento della qualità della vita di tutti i nuclei familiari e al recupero di un ruolo propositivo e funzionale a un armonico sviluppo dei figli.

Globalmente il progetto della comunità rientra in una prospettiva di ospitalità qualificata ma, più in generale, di prevenzione del disagio in adolescenza e di contenimento del rischio di coinvolgimento dei minori in attività criminose, anche promuovendo per i ragazzi ospiti la possibilità di vivere nuove esperienze relazionali nel territorio per aumentare le loro occasioni di socializzazione. Sempre in termini di finalità generali la comunità intende sostenere le famiglie in difficoltà, anche con possibilità di consulenza psicologica ai genitori e/o familiari del minore.

Poiché la comunità è in stretta relazione con il sistema della giustizia minorile si tratta anche di proporre adeguate possibilità di recupero e reinserimento agli adolescenti già entrati nel circuito penale. Metodologicamente l'inserimento in comunità determina lo sviluppo di interventi fortemente personalizzati per raggiungere un miglioramento della loro condizione e situazione di vita, attraverso supporti di natura psicologica, formativa ed educativa, ed eventuali attività di formazione al lavoro.

2. ATTIVITÀ PER MINORI A RISCHIO NEL TERRITORIO DELLA XV CIRCOSCRIZIONE

In continuità con il progetto attivo dal 2003 l'amministrazione comunale e la circoscrizione hanno inteso prevenire e contrastare il disagio dei minori a rischio nella fase adolescenziale e, al contempo, sostenere le famiglie nello svolgimento del loro ruolo educativo, integrandone l'azione quando si riscontrassero carenze sul piano formativo. Per raggiungere tali obiettivi all'interno del Centro sono organizzate attività di studio e sostegno scolastico, culturali, artistiche, sportive, laboratori teatrali, animazione territoriale.

Il territorio reggino si presenta complesso sotto un profilo sociale: sono in aumento le famiglie multiproblematiche così come i fenomeni di povertà soprattutto riferite alla popolazione proveniente da altri Paesi. In questo contesto si manifestano i bisogni delle famiglie in rapporto ai figli (ad esempio mancanza di punto di riferimento), di integrazione nel tessuto sociale; di aiuto nel quotidiano. Bisogni, questi, che si innestano su una necessità sociale di promozione di migliori condizioni di vita per i giovani e gli adolescenti e sviluppo dell'ottica del territorio come comunità educante. La sensazione è che molte famiglie siano sole di fronte ai loro compiti sociali ed educativi e che questa solitudine comprometta lo stesso rapporto con i figli.

La metodologia di lavoro è basata sull'analisi della situazione e dei bisogni dei minori ospiti del Centro in funzione della stesura di un progetto educativo individuale comprensivo dell'attività di osservazione del minore, definizione degli obiettivi educativi, individuazione di strumenti operativi e dei tempi di realizzazione.

Operativamente il Centro mette a disposizione degli adolescenti uno spazio mensa, attività di studio e sostegno scolastico, attività culturali, artistiche, sportive, laboratori teatrali, animazione territoriale (animazione di strada, sport, cultura e teatro).

ROMA

CENTRO DI QUARTIERE FINALIZZATO ALL'INTEGRAZIONE E ALL'AGGREGAZIONE GIOVANILE

Con il progetto, attivo dal 2000, Comune e municipalità attivano un Centro di aggregazione giovanile, con l'intenzione di renderlo un punto di riferimento in cui gli adolescenti e i giovani possano socializzare e acquisire nuove competenze.

Il Municipio XV si presenta come territorio eterogeneo, nel quale i quartieri si differenziano anche per condizioni socioeconomiche: in alcuni, ad esempio, i livelli di vita sono più difficili e la popolazione è costituita, in larga parte, da cittadini con occupazioni precarie. Tutto ciò ha ricadute anche sui processi di crescita di bambini e adolescenti: le situazioni che si presentano all'attenzione dei servizi e delle realtà del territorio sono sempre più complesse e denotano un maggiore e diffuso disagio sociale, conseguente a difficoltà relazionali, lavorative, abitative, all'aumentata presenza di famiglie monogenitoriali, a una progressiva caratterizzazione in senso multietnico, con forti problemi di confronto, di integrazione e di accoglienza di culture diverse.

Sotto certi aspetti l'intera popolazione dei minori del XV Municipio è potenzialmente a rischio. Appare significativa la presenza di stranieri e nomadi, che comporta una continua evoluzione del vissuto locale. Le difficoltà, lo svantaggio e l'insuccesso scolastico sono fenomeni che si presentano più frequentemente e rilanciano l'esigenza di un serio ed efficace lavoro sociale, con funzioni educative e formative.

Uno dei problemi maggiormente evidenziatosi negli ultimi tempi tra gli adolescenti è il bullismo, nelle varie forme in cui si esprime. Il Centro può intervenire anche su questo fenomeno.

Il progetto prevede l'organizzazione di attività ludico-espressive, attività artistiche e gite per la conoscenza del quartiere rivolte ai bambini di 6/10 anni, mentre per i ragazzi da 11 a 17 anni è prevista l'attivazione di un laboratorio musicale, una videoteca nell'ottica dell'educazione all'immagine, un laboratorio musicale per l'ascolto, la conoscenza e l'utilizzo degli strumenti musicali, gite ed escursioni, la redazione di un giornalino di quartiere nonché la realizzazione di un laboratorio di prevenzione al bullismo. Recentemente sono stati attivati corsi di informatica e uno spazio di studio e punto di informazione e orientamento scolastico. Il progetto intende, infine, incrementare e ampliare le attività relative ai viaggi e agli scambi culturali. Sono stati realizzati percorsi per favorire la coesione del gruppo, la capacità di lavorare insieme e di affrontare e risolvere problemi, attraverso l'utilizzo di varie tecniche di animazione socioculturale.

L'organizzazione del Centro ha lasciato agli adolescenti la possibilità di fruire liberamente delle attività, con l'obiettivo di favorire una partecipazione responsabile e attenta, con l'adozione di un modello d'intervento non direttivo, in grado di dare voce ai pensieri e alle emozioni degli stessi.

Per adeguare il progetto alle esigenze degli utenti nelle riunioni organizzative periodiche sono stati coinvolti gli utenti più grandi (adolescenti e preadolescenti), con lo scopo di renderli protagonisti, stimolando e promuovendo la loro partecipazione attiva nella gestione del Centro. Grande rilievo è stato dato alla fase progettuale finalizzata alla costruzione di una rete territoriale efficace, attraverso la quale sono state individuate e sviluppate positive sinergie e collaborazioni.

Dopo 6 anni di attività si evidenzia che il Centro ha inciso in modo positivo nella crescita della persona e nello sviluppo del proprio progetto personale, rendendo gli utenti consapevoli delle loro potenzialità e favorendo processi di accrescimento della fiducia in se stessi e nella possibilità di cambiamento.

TORINO

1. ACCOMPAGNAMENTO SOLIDALE

Nell'ambito di un generale progetto di riqualificazione dei servizi della Città di Torino, il Comune ha voluto promuovere interventi di sostegno della genitorialità, di sviluppo della partecipazione attiva dei minori e delle loro famiglie alla vita socioculturale, di rafforzamento delle reti informali e formali di sostegno e integrazione dei minori in difficoltà.

Il progetto si incardina in un ampio processo di qualificazione dei servizi, contribuendovi attivamente, con particolare attenzione all'efficacia degli interventi e alla valutazione dei risultati. Tale iniziativa prevede la possibilità, da parte dell'amministrazione, di attivare collaborazioni sottoforma di contributo economico.

Il progetto, tra le sue finalità ha quella di stimolare occasioni di integrazione sociale, superando forme di autoreferenzialità istituzionale tramite "contaminazioni valoriali e operative" proprie degli "attori formali e informali", primo fra tutti la famiglia, che compongono la rete comunitaria.

Il progetto agisce nel campo della "fatica scolastica" di bambini e adolescenti, con l'attivazione di un intervento di doposcuola, di opportunità per il tempo libero dei ragazzi, di sostegno alla genitorialità. Il progetto ha diversi obiettivi: offrire occasioni di supporto e sostegno al ruolo e alle competenze genitoriali e favorire la messa a disposizione, a minori e loro famiglie, di competenze e abilità. Per fare ciò il progetto ritiene essenziale favorire la partecipazione attiva dei minori e delle loro famiglie alla vita socioculturale; rafforzare le reti informali e le occasioni di integrazione sociale dei minori in difficoltà; sensibilizzare il contesto locale alla conoscenza dei bisogni e delle potenzialità dei minori in difficoltà e delle loro famiglie; offrire opportunità di inserimento ai minori all'interno delle attività proprie dell'organizzazione proponente. Si tratta di un intervento di volontariato che risponde a esigenze logistiche o educative "semplici e lineari", dove la relazione con il minore è caratterizzata da attività di cura, accompagnamento e sostegno scolastico ma la funzione educativa di relazione interpersonale individualizzata, stabile e continua non costituisce la centralità del progetto. Il progetto prevede che i cosiddetti "fratelli maggiori" supportino e/o sostituiscano alcune funzioni genitoriali che le famiglie in difficoltà non riescono temporaneamente a svolgere e/o a esercitare nel quotidiano. I volontari fanno parte di organizzazioni del territorio (parrocchie, polisportive, associazioni culturali) al fine di supportare meglio il progetto e di favorire l'inserimento dei minori nei loro contesti di vita e di appartenenza (nel recentissimo bando sono 47 le organizzazioni territoriali che hanno aderito all'iniziativa). Complessivamente hanno partecipato alle attività, nell'ultimo anno, 500 ragazzi.

2. LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA PROVACI ANCORA SAM

Con il progetto il Comune vuole sostenere i ragazzi delle scuole elementari e medie (dagli 8 ai 14 anni) che non sono motivati allo studio, hanno difficoltà relazionali e d'inserimento e corrono un elevato rischio di dispersione scolastica e i ragazzi dai 14 ai 16 anni drop out. Gli obiettivi sono il conseguimento della licenza media e l'inserimento in formazione professionale. Il progetto si divide in prevenzione primaria e secondaria.

Tali interventi implicano l'elaborazione di un percorso individualizzato che include attività scolastiche ed extrascolastiche. Il progetto prevede che dei giovani volontari seguano i ragazzi, accanto agli insegnanti, in attività realizzate in classe e predispongano momenti di studio assistito.

Provaci ancora Sam è un progetto integrato tra scuola e istituzioni che operano sul territorio: Usr (Ufficio scolastico regionale), Usp (Ufficio scolastico provinciale), i servizi

comunali, l’Ufficio Pio e fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, associazioni di volontariato tutte concentrate a favore del successo formativo e contro la dispersione scolastica.

Il progetto, nello spirito di quanto espresso, è una proposta di soluzione del problema della dispersione scolastica, basato su una risposta articolata che pone in stretta correlazione la conoscenza quantitativa e qualitativa dei fenomeni di insuccesso e dispersione e delle cause che li generano, organizza interventi e attività sia in ambito scolastico sia extrascolastico in un quadro di coordinamento tra le scuole e le istituzioni.

Il principio-guida della metodologia è favorire le condizioni per un’integrazione educativa senza cadere nell’assistenzialismo deresponsabilizzante o favorire l’acettazione di un pressapochismo formativo. Concretamente ciò significa partire dall’osservare per conoscere, per offrire ai ragazzi l’opportunità di organizzare la propria vita scolastica ed extrascolastica con l’aiuto di giovani volontari nel ruolo di peer educator.

In altri termini, si tratta di operare con interventi mirati sul singolo e la classe, partendo dal riconoscimento che esiste uno stretto rapporto tra comportamenti problematici e difficoltà di apprendimento:

- l’osservazione occupa il primo mese dell’intervento. Insegnanti, volontari e servizi “osservano” le dinamiche del gruppo classe per individuare i ragazzi che corrono un elevato rischio di dispersione;
- l’intervento: insegnanti e volontari organizzano un percorso individualizzato con attività scolastiche ed extrascolastiche. I volontari, per alcune ore settimanali (15 h/sett., in parte a scuola e in parte negli ambienti esterni fuori orario scolastico), seguono i ragazzi in classe insieme con gli insegnanti, predispongono momenti di studio assistito, creano opportunità di rapporti sociali positivi con l’ambiente di vita del ragazzo (oratori, sede di associazioni, luoghi di ricreazione, centri sportivi).

I corsi di recupero per giovani “drop out”, avviati da più di dieci anni, hanno permesso nell’ultimo anno a circa 160 ragazzi di conseguire la licenza media e, in alcuni casi, di riagganciare la realtà scolastica proseguendo gli studi, nella scuola superiore o nei corsi di formazione professionale. Complessivamente hanno partecipato alle attività 750 ragazzi.

3. ARIA - CENTRO DI ASCOLTO PER ADOLESCENTI E GIOVANI

In continuità con il precedente progetto attivato nel 1992, il Comune ha inteso potenziare l’attività del Centro di ascolto per l’adolescenza che svolge attività di prevenzione del disagio psicologico e sociale delle adolescenti e interviene per favorire le relazioni con gli adulti, attraverso attività individuali e di gruppo.

Il Centro è stato aperto a Torino offrendo uno spazio informale in grado di accompagnare i ragazzi e le ragazze in tutti quei momenti di normale criticità presente nel loro percorso di crescita, aiutandoli a trasformare le crisi, perlopiù caratterizzate da un disagio asintomatico, in occasioni positive per dar vita a cambiamenti.

Il problema complessivo che il Centro affronta può essere declinato in riferimento al senso di disorientamento emotivo e sociale, alla scarsa conoscenza di sé e delle proprie emozioni e di quelle dell’altro, alle difficoltà di relazione con il mondo adulto, alla mancanza di ascolto attivo di sé e degli altri, alla difficoltà a interiorizzare le regole e a relazionarsi con le istituzioni.

Il Centro si prefigge di accrescere negli adolescenti la capacità di ascoltare e leggere le proprie emozioni; di rendere più fluida la circolazione di competenze e conoscenze, promuovendo la costruzione di una visione di sé e degli altri, più ampia e articolata. Al contempo il Centro cerca di potenziare le interazioni tra operatori che si occupano di questa fascia di età, per verificare e riprogettare con modalità integrate. Le azioni danno luogo a

colloqui individuali, di coppia, di gruppo, di classe, della durata media di un'ora ciascuno, a gruppi di incontro e di riflessione, a gruppi di confronto e scambio tra figure professionali diverse. Con ulteriori istituzioni è stata attivata una serie di reti di relazioni che consentono la produzione di capitale sociale tramite un continuo interscambio di informazioni e di attività.

In termini operativi, il Centro Aria si apre strategicamente al territorio, presentandosi come un luogo di facile accesso, privo di alcuna etichetta che connotti il servizio come assistenziale o di cura, ma anzi proponendosi come uno spazio libero in cui la persona non sia costretta a identificarsi con una specifica richiesta. L'intervento attuato in forma consulenziale rispetto al singolo o al piccolo gruppo è realizzato in riferimento alle esigenze degli utenti ma all'interno di una prospettiva in cui l'azione rispetto ai singoli è considerata uno strumento che può consentire il raggiungimento, indirettamente e per ricaduta, di un numero di persone più ampio.

Nel corso dell'ultimo semestre di attività sono stati accolti 337 adolescenti (con una proiezione di quasi 700 adolescenti all'anno), in gran parte femmine (due terzi) nell'arco di età che va dai 13 ai 21 anni, in gran parte studenti (66%). Normalmente arrivano grazie alla segnalazione di amici e chiedono un colloquio con uno psicologo.

Al Centro giungono anche quasi 200 adulti, per tre quarti donne, nel 90% circa dei casi genitori di ragazzi accolti. Chiedono informazioni e aiuto: per il figlio/a ma, anche, per se stessi. Il principale argomento trattato nei colloqui è la relazione con il figlio/a, seguito da problemi nella coppia e dal bisogno di sapere/capire il perché il figlio/a sia arrivato al Centro.

Nell'ultima fase di lavoro il Centro ha sviluppato anche un'attività on line, alla quale si sono iscritte quasi un centinaio di persone, prevalentemente femmine.

4. MEDIAZIONE PENALE MINORILE

L'idea di fondo del progetto è che si possa favorire il reinserimento sociale di minori entrati nel circuito della giustizia minorile, attraverso un processo di responsabilizzazione volto al raggiungimento della consapevolezza e alla riparazione del danno. Si prevedono, inoltre, percorsi reintegrativi tramite lo svolgimento di attività formative volte all'acquisizione di competenze professionali.

Le esperienze fatte negli ultimi anni indicano che una risposta utile al reato di ogni minorenne, sia italiano che straniero, non si basa sulla repressione e tanto meno sulla incarcerazione, bensì su una persuasione, forte, della necessità di stipulare un "contratto sociale" che consenta un recupero del soggetto, una sua integrazione e inclusione sociale.

Gli enti locali riconoscendosi quali garanti di non esclusione, si impegnano, oltre che nelle attività preventive, nelle azioni di recupero della devianza minorile attraverso la predisposizione di progetti coordinati in particolare con il Centro di giustizia minorile.

Con la riparazione si intende responsabilizzare i minori autori di reato, favorendo incontri con la vittima. Vi sono attività di utilità sociale che prevedono l'inserimento di minori presso associazioni del territorio e in ragione di ciò, è possibile costruire percorsi a favore di minori soggetti a misura penale, di accompagnamento, formazione, orientamento e lavoro svolti da cooperative sociali.

Il progetto "riparazione" prevede:

- la realizzazione di alcuni incontri mirati, e cadenzati, fino alla risoluzione dell'attività, svolti in locali dedicati, messi a disposizione della Città;
- la realizzazione di interventi, della durata massima di un anno, finalizzati al raggiungimento – nel minore – della consapevolezza e della condivisione intorno alla "riparazione del danno" (attività utilità sociale);

- lo sviluppo di percorsi di accompagnamento: attività individuali svolte da educatori professionali per sviluppare – nei minori – competenze e promuovere inserimenti in ambito lavorativo e sociale;
- lo sviluppo di azioni di sensibilizzazione della città sui temi relativi alla devianza minorile e l’attivazione di reti di sostegno con il coinvolgimento dei vari attori coinvolti.

2.5.2.3 Caratteristiche trasversali dei progetti

In questo ultimo paragrafo si opera una lettura trasversale dei progetti in riferimento a tre temi: il target, il sistema territoriale e la rete dei soggetti gestori, le risorse umane coinvolte nella gestione.

Target

La tabella che segue mette in luce sia elementi di condivisione sia elementi di forte differenziazione. Ad esempio, quasi tutti i progetti hanno come target la fascia dai 14 ai 16 anni, mentre pochi hanno come destinatari adolescenti nella fascia immediatamente successiva (17-20 anni).

In tre quarti dei progetti gli adolescenti non rappresentano l’unico target, in quanto è ritenuto essenziale coinvolgere sia i genitori sia gli operatori (categoria che include gli operatori dei servizi e i docenti).

Infine, come ricordato, sono diversi i progetti che presentano una significa estensione dell’età dei minori: si va dai 6 ai 20 anni. Questo comporta una certa difficoltà nel valutare se ci si trovi di fronte a servizi e interventi specificatamente destinati al mondo adolescenziale o meno.

	6-10	11-13	14-16	17-20	Fam	Ope
La scuola dei giovani talenti	○	○	○	○		
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimento civile		○	○		○	
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimenti penali		○	○		○	
Silenzio in aula		○				
Centro diurno		○	○		○	
Centro ludico ricreativo La Prua, Centro giovani, bar L’approdo	○	○	○			○
Azioni di sostegno al patto per la scuola	○	○	○			○
Reticola	○	○	○		○	
Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali in adolescenza			○		○	○
Laboratori per l’apprendimento 2		○	○		○	○
Agenzia socioeducativa	○	○	○	○	○	○
Comunità di pronto intervento per minori			○			
Attività per minori a rischio nel territorio della XV Circoscrizione	○	○	○		○	
Centro di quartiere finalizzato all’integrazione e all’aggregazione giovanile	○	○	○	○	○	○
Accompagnamento solidale	○	○	○		○	
Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam		○	○		○	
Aria - Centro di ascolto per adolescenti e giovani			○		○	
Mediazione penale minorile			○		○	

Sistema territoriale e rete dei soggetti gestori e attuatori

Quasi tutti i progetti sottolineano la centralità del sistema territoriale e della rete dei soggetti gestori e attuatori.

Nel merito, la tabella che segue, offre uno spaccato della situazione del Paese: una grande alleanza tra enti locali e organizzazioni di terzo settore, con un ruolo particolarmente importante della scuola che è parte integrante di ben 6 progetti su 18, segno delle difficoltà che bambini e ragazzi vivono nella scuola e della necessità di rafforzarne la valenza preventiva e promozionale. È da sottolineare che sono diversi i progetti che dispongono dell'apporto di una fondazione privata, sia essa di origine bancaria o di altra natura.

	Ente locale	ASL	Scuole	Università	Giustizia minorile	Terzo settore
La scuola dei giovani talenti	○		○			○
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimento civile	○	○			○	○
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimenti penali	○	○			○	○
Silenzio in aula	○		○			○
Centro diurno	○		○			○
Centro ludico ricreativo La prua, Centro giovani L'isola e bar L'approdo	○			○		○
Azioni di sostegno al patto per la scuola	○		○			○
Reticola	○					○
Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali in adolescenza	○				○	○
Laboratori per l'apprendimento 2	○		○			○
Agenzia socioeducativa	○	○	○			○
Comunità di pronto intervento per minori	○					○
Attività per minori a rischio nel territorio della XV Circoscrizione	○					○
Centro di quartiere finalizzato all'integrazione e all'aggregazione giovanile	○					○
Accompagnamento solidale	○					○
Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam	○					○
Aria - Centro di ascolto per adolescenti e giovani	○					○
Mediazione penale minorile	○					

Personale coinvolto

In riferimento al personale impiegato è possibile operare due analisi diverse: una prima in ordine alla questione retribuzione/volontariato, una seconda in ordine ai profili professionali coinvolti.

Sono 5 i progetti la cui realizzazione è affidata esclusivamente a personale retribuito e sono 4 quelli che si basano solamente su personale volontario. Sono 8, infine, i progetti che prevedono l'utilizzo sia di operatori retribuiti sia di volontari. Nel complesso, quindi, 13 progetti prevedono l'apporto di personale retribuito e 12 di personale non retribuito.

L'apporto dei volontari nella maggior parte dei casi è complementare a quello del personale retribuito a eccezione che nei due progetti della città di Torino (*Accompagnamento solidale* e *Provaci ancora Sam*) nei quali l'apporto di volontari, tramite il tessuto associativo cittadino, è la struttura portante dei progetti.

Per quanto concerne, invece, le tipologie di operatori coinvolti si può cogliere una netta prevalenza di personale educativo, presente in 13 dei 18 progetti. A seguire, con apporto quasi simile, la figura dell'assistente sociale (in otto progetti) e dello psicologo (7 progetti). Nell'insieme, quindi, considerando la tipologia di progetti (contenuti trattati e obiettivi da raggiungere) sembra di poter cogliere una notevole coerenza relativamente alle figure professionali coinvolte che delinea il campo di lavoro come un contesto fortemente orientato in senso socio-pedagogico, con un apporto della psicologia presente solo in una parte.

	Retribuite	Non retribuite	Assistente sociale	Educatore	Psicologo
La scuola dei giovani talenti	○	○	○		
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimento civile	○	○		○	○
Servizi di educativa territoriale per minori provvedimenti penali	○	○		○	○
Silenzio in aula	○				
Centro diurno	○	○	○	○	○
Centro ludico ricreativo La Prua, centro giovani, bar	○	○		○	
<i>Azioni di sostegno al patto per la scuola</i>		○			
Reticola	○				
Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali in adolescenza	○		○	○	○
Laboratori per l'apprendimento 2	○			○	○
Agenzia socioeducativa	○	○	○		
Comunità di pronto intervento per minori	○	○	○	○	
Attività per minori a rischio nel territorio della XV Circoscrizione	○	○	○	○	
Centro di quartiere finalizzato all'integrazione e all'aggregazione giovanile	○			○	
Accompagnamento solidale		○		○	
Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam		○	○	○	
A.R.I.A. – Centro di ascolto per adolescenti	○			○	○
Mediazione penale minorile		○	○	○	○

2.5.3 Conclusioni

Le esperienze progettuali rivolte agli adolescenti, oggetto dell'analisi descrittiva e valutativa sin qui operata, non vanno considerate come le "migliori pratiche" ma come "buone pratiche", dalle quali attingere spunti e stimoli per migliorare la qualità dell'attenzione che il Paese esprime verso i suoi adolescenti.

2.5.3.1 Punti di forza e di debolezza delle esperienze progettuali

I progetti sono, in modo indiretto, occasioni per condividere specifici modi di guardare e di pensare gli adolescenti. Dai progetti emerge una tipologia di adolescenti che continuano a

essere soggetti incerti del proprio presente e del proprio progetto di vita, sballottati in eventi e processi in costante e rapido cambiamento, carenti di riferimenti nella fase cruciale dell'esistenza, quella della costruzione della propria identità. Il disagio, tema presente in molti dei progetti analizzati, sembra sempre più connesso alla presenza di legami familiari e sociali deboli e/o allentati, nonché a contesti socio-ambientali complessi e a mancanza di punti di riferimento valoriali e culturali. Di fatto, attraverso i progetti, si rafforza l'idea che occorra, oggi, una rivisitazione e problematizzazione del concetto di disagio in adolescenza ma, soprattutto, del concetto di normalità in adolescenza.

Prima di entrare nel merito dei punti di forza e di criticità, è possibile provare a tracciare alcune linee di tendenza che si possono cogliere – tra le righe – degli interventi progettuali proposti.

Pur considerando che l'universo di riferimento di questo approfondimento è costituito esclusivamente dalle Città riservatarie (e, quindi, non totalmente rappresentativo dell'intero panorama nazionale), appare importante rilevare la crescita dell'investimento e dell'attenzione verso le tematiche degli adolescenti che si registra nelle aree Centro-meridionali: ben 8 delle 18 esperienze progettuali, prese in considerazione, sono attivate nelle regioni meridionali e 2 nelle regioni centrali.

Si conferma, rispetto ai precedenti lavori di analisi delle buone prassi con gli adolescenti, la centralità dell'ambito animativo-educativo, segno che questo tipo d'interventi è ritenuto importante dalle amministrazioni locali, alla luce delle sfide che l'adolescenza oggi propone al mondo adulto.

Si conferma la centralità della dimensione territoriale, segno dell'avvenuta sedimentazione della cultura del lavoro nel territorio, che ha aperto la strada alle prospettive di lavoro per e con le comunità cui, peraltro, molti dei progetti analizzati fanno continuo riferimento.

Si conferma, ancora, la presenza nei progetti per gli adolescenti di una duplice tensione: da un lato l'istanza protettiva, dall'altro quella promozionale. La partecipazione, la terza prospettiva culturale, fortemente promossa dalla legge 285, rientra nelle prime due come elemento di caratterizzazione qualitativa degli interventi.

Nell'insieme si conferma il passaggio in atto dalla tendenza a costruire e attivare servizi basati sulla logica erogativa a quella di costruire e gestire processi di negoziazione sociale, complessi, articolati e mai scontati (né nei loro risultati attesi e prevedibili, né nei loro risultati non attesi e imprevedibili).

Inoltre, appare in crescita la capacità di differenziare l'attività dei/nei servizi in funzione delle diverse espressioni adolescenziali: la panoramica delle tipologie di servizio considerate ma, ancora di più la differenziazione delle tipologie dei soggetti che accedono, determina caratterizzazioni dei servizi stessi: si può cogliere questa tendenza mettendo a confronto le due esperienze di educativa di strada condotte a Catania, con destinatari adolescenti in carico ai servizi sociali e ai servizi della giustizia minorile con le altre esperienze di lavoro di strada (animativo-educativo) condotte negli altri progetti.

Appare in crescita, nel complesso delle esperienze considerate, l'attenzione alla scuola in una duplice prospettiva: da un lato, la necessità di potenziare i fattori di successo della scuola, operando per migliorarla e per garantire la sua qualità (progetti di Genova e Napoli) e, dall'altro, la necessità di intervenire sui minori in situazione di disagio scolastico per garantire loro quelle azioni di supporto necessarie e funzionali al raggiungimento del completamento dell'iter scolastico. Tra queste due prospettive vi è anche quella di un lavoro di accompagnamento per adolescenti con forti problematiche nella scuola ma in una prospettiva di forte integrazione tra la necessità di sostenere la scuola e di offrire agli adolescenti opportunità specifiche di relazione e di attenzione.

Venendo ai punti di forza è possibile annoverare la continuità nel tempo delle iniziative progettuali, che presentano un'età media di 8 anni. Ciò significa, sostanzialmente, che si tratta di progettualità che hanno dimostrato, oltre alla capacità di risposta adeguata alle esigenze degli adolescenti, anche quella di trovare l'equilibrio tra la necessità, da un lato, di mantenere negli anni filosofia e impostazione del progetto per non perdere la rotta e, al contempo, di cambiare in modo da rendersi permeabili alle modificazioni via via intervenute nel mondo degli adolescenti.

Un secondo punto di forza è rappresentato dalla capacità crescente di porsi il problema di valutare l'esito del proprio agire. Si è ancora lontani dalla costruzione di linee guida sugli interventi per gli adolescenti basate su prove di efficacia ma, quanto meno, in qualche progetto si comincia a intravedere la prospettiva di un intervento accompagnato da un adeguato impianto di valutazione. In questa direzione, ad esempio, vanno anche le esperienze come quella del Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali di Milano che non solo ha individuato ed esplicitato uno specifico criterio di valutazione di esito (la mancanza di recidive nei comportamenti degli adolescenti in trattamento), ma anche esplicitato il modello scientifico di riferimento nella valutazione iniziale degli adolescenti che iniziano il trattamento. Molte analogie vi sono nelle esperienze di educativa di strada a Catania, laddove si segnalano con precisione gli esiti in materia d'inadempienza scolastica o di completamento del percorso scolastico per gli adolescenti partecipanti alle iniziative. Per altri aspetti è da segnalare, anche, l'esperienza del progetto *Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam* di Torino, che costantemente ha accompagnato il proprio evolversi con azioni valutative, sia di tipo quantitativo sia di tipo qualitativo, che hanno via via fornito elementi di analisi dell'esperienza utili per assumere decisioni strategiche sul progetto.

Un terzo punto di forza è individuabile nella capacità dei progetti di attrarre e coinvolgere molti soggetti operanti nel territorio, comprese le realtà parrocchiali, le associazioni di varia natura, le fondazioni locali. In particolare la lettura dei materiali documentari ha permesso di apprezzare la capacità dei progetti di coinvolgere fondazioni bancarie, di comunità e legate ad aziende, non solo nella logica del fund raising (della raccolta di fondi) ma nella logica di ampliare i soggetti capaci di sussidiarietà. Certamente la tendenza a coinvolgere fondazioni necessita di ulteriori approfondimenti nei prossimi anni, soprattutto per quanto concerne il tipo di rapporto che con esse si crea e il ruolo che esse acquisiscono e svolgono, ma nell'immediato è doveroso rimarcare la capacità delle amministrazioni locali di andare "oltre" i confini abituali del lavoro sociale e di assumere nuove sfide.

Un quarto punto di forza è individuabile nella capacità dei progetti delle Città riservatarie di accogliere la sfida dell'avvicinare gli adolescenti con proposte vicine al loro comune sentire. In un'epoca – televisivamente parlando – centrata su reality-show e talent-show, è una sfida affascinante, ma complessa, per i Comuni, quella di fronteggiare le organizzazioni promotrici di reality e di talent-show con una proposta valida su un piano pedagogico e sociale e interessante anche dal punto di vista dell'adolescente. L'esperienza di Catania, del progetto *La scuola dei giovani talenti* ha saputo evitare le derive televisive per puntare a un posizionamento nel territorio capace di far risaltare la proposta culturale sottostante al progetto: dare voce e fiducia agli adolescenti, anche in cambio di benefici che gli stessi possono apportare alla loro città, in termini non solo di spettacoli, ma di riscoperta dei valori di riferimento per la cittadinanza.

Le esperienze progettuali presentano anche alcuni aspetti di criticità che, sommariamente, è opportuno analizzare.

In primo luogo appare ancora debole l'integrazione tra politiche. In modo particolare se i progetti presentano un'intensa integrazione con i servizi del Ministero di giustizia e con le

istituzioni scolastiche, altrettanto non si può cogliere né per quanto riguarda i servizi rivolti agli adolescenti in area sanitaria (ad esempio i consultori per adolescenti) né per quanto concerne i servizi di informazione rivolti ai giovani e agli adolescenti (ad esempio gli informagiovani). È difficile continuare a pensare che questa integrazione non si verifichi in ragione di una mancata capacità degli operatori impegnati nei servizi e nei progetti. Sembrerebbe invece che persista una certa fatica nella costruzione dell'integrazione, a livello politico e dirigenziale, nonostante l'integrazione sia costantemente indicata come un obiettivo di sistema da raggiungere nei progetti a livello nazionale, regionale e locale.

In secondo luogo, nonostante in altra parte del testo sia stata sottolineata l'importanza di questi progetti anche sotto il profilo della partecipazione degli adolescenti, la tensione verso il protagonismo non appare pienamente espressa: certamente l'esperienza del progetto di Firenze, nel quale gli adolescenti sono arrivati ad assumere la gestione del bar presso il Centro di aggregazione, è un esempio del fatto che il protagonismo degli adolescenti, inteso come capacità di assumersi responsabilità per altri e non solo per sé, è possibile. In tutti gli altri progetti, la partecipazione e il protagonismo degli adolescenti assumono un risvolto essenziale personalistico, laddove l'adolescente contribuisce alla definizione del progetto educativo personalizzato che per lui è predisposto oppure collabora alla definizione del programma di attività del centro oppure dà il proprio apporto di elementi personali nella produzione artistica ed espressiva.

Un altro elemento di criticità è individuabile nella prospettiva in gran parte centrata sull'adolescente mentre, raramente, viene colta anche l'opportunità di guardare alla realtà familiare che sta dietro gli adolescenti che accedono al servizio. È il caso del Centro Aria di Torino che ha uno spazio di apertura per i genitori, sovente quelli i cui figli hanno iniziato a frequentare il servizio. In questo caso l'intervento con i genitori può essere orientato a rafforzare la loro competenza in modo da integrare l'apporto del servizio con l'apporto della famiglia. Nel caso dell'esperienza di Napoli, Agenzia educativa, la famiglia è al centro dell'attenzione del progetto in quanto i genitori possono attingere informazioni sui loro figli e il loro percorso scolastico per migliorare la relazione tra scuola e famiglia e tra genitori e figli.

Un altro elemento di criticità è rilevabile nella scarsa riflessione sull'incidenza di due variabili, quali il sesso e la nazionalità, negli interventi e nei progetti. In altri termini, il rischio che si intravede, è che si consideri implicitamente il valore dell'esperienza per tutti gli adolescenti a prescindere dal sesso e dalla nazionalità.

Essere maschi o femmine, italiani o stranieri nati in Italia o adolescenti arrivati da grandi in Italia, non appare essere oggetto di particolari attenzioni nei documenti progettuali e nei materiali documentari raccolti. Un altro tema oggetto di analisi dentro i progetti è la disabilità. Manca un pensiero sulla possibilità di operare in una logica inclusiva, intendendo con ciò la capacità di accogliere chiunque, quindi, anche una persona con disabilità.

Un ultimo aspetto critico è la carenza, nei documenti progettuali predisposti, di punti di riferimento gestionali e metodologici condivisi. È quasi del tutto assente, ad esempio, il riferimento a linee guida o standard di servizio per comprendere la specificità dell'unità di offerta e le sue caratteristiche. Se è vero che questo impegno costituisce campo di competenza regionale, le esperienze progettuali qui considerate richiamano l'esigenza, almeno a livello regionale, di comprendere cosa s'intenda, ad esempio, per centro di aggregazione o per educativa di strada o per consultorio per adolescenti. In assenza di riferimenti di questa natura diventa difficile anche operare un semplice confronto tra esperienze di regioni diverse, che rischia di essere poco produttivo e significativo per la mancanza di codici comuni nella lettura delle esperienze. In assenza di linee guida regionali per alcuni interventi/servizi potrebbe essere utile un riferimento a linee guida interne

all’organizzazione che promuove o gestisce il progetto/servizio, ma anche di ciò vi sono tracce labili nelle esperienze considerate.

2.5.3.2 Il senso degli interventi a favore degli adolescenti

A conclusione dell’analisi dei progetti merita uno spazio di approfondimento il senso di tutto questo agire. In particolare è opportuno capire se e come questi interventi interagiscono con i compiti evolutivi che gli adolescenti sono chiamati a superare nel periodo adolescenziale, riguardanti sia l’area dello sviluppo personale, sia le relazioni interpersonali e sociali.

Gli studi psicologici sull’adolescenza hanno individuato una serie di compiti di sviluppo che sinteticamente è possibile indicare:

- la capacità di separarsi dalla famiglia e di individuarsi, costruendo una propria immagine di sé;
- l’inserimento nel gruppo dei coetanei;
- l’integrazione della sessualità nell’immagine di sé, con la costruzione di un ideale di ruolo sessuale;
- lo sviluppo di un’identità sociale;
- l’avvio di relazioni sentimentali o sessuali;
- l’acquisizione di un sistema di valori e una coscienza etica;
- il raggiungimento della sicurezza e indipendenza economica.

Nei progetti presi in esame appaiono fortemente esplorati e praticati alcuni compiti di sviluppo, rispetto ad altri: a fronte, di un importante investimento rispetto al tema dell’esperienza del gruppo tra coetanei e dello sviluppo di un’identità sociale, nonché dell’acquisizione di un sistema di valori e di una coscienza critica, sembrano non del tutto esplorate le altre direzioni (connesse alla relazione con la famiglia, all’integrazione della propria immagine, alla capacità di gestire relazioni affettive e sessuali e di raggiungere sicurezza).

Può essere che questi ambiti di supporto all’adolescente rientrino in altri interventi e progetti, non inseriti nei Piani ex lege 285 dalle Città riservatarie, ma colpisce, ugualmente, la ridotta attenzione espressa verso queste altre sfere della crescita e dei processi di transizione che l’adolescenza è chiamata a svolgere. Si intravede il rischio, qualora questa tendenza nelle amministrazioni locali venisse confermata da altre rilevazioni, che la concezione di “azione pubblica” a supporto degli adolescenti e delle loro transizioni sia per alcuni aspetti forte (i percorsi della formazione, della socializzazione e del tempo libero) e per altri debole (i percorsi della maturazione affettiva e dell’accesso al lavoro). Una rinuncia di questa natura potrebbe produrre un esito del tutto particolare: lasciare gli adolescenti di fronte ai loro tentativi di maturazione affettiva e di genere, supportati solo da internet e dai coetanei, con la possibilità che la relazione non sia effettivamente di crescita ma di complicità e condivisione.

2.5.3.3 Le Città riservatarie: laboratori sociali per lo sviluppo del Paese

La realtà urbana, per le sue caratteristiche – nel campo dei servizi sociali e, più complessivamente, dei servizi alla persona – ha sempre svolto una funzione di “laboratorio sperimentale”. Questo è accaduto, e accade, perché nelle realtà urbane, prima che nei piccoli centri, si manifestano nuovi fenomeni sociali e compaiono nuove problematiche sociali, che costringono i soggetti deputati alla programmazione sociale e alle azioni sociali a trovare soluzioni adeguate per fronteggiarli.

L'adolescenza non sfugge a questa regola: i problemi a essa connessi cominciarono a emergere nelle grandi città (Torino, Milano, Roma, Napoli, ecc.) a metà degli anni '70, nella forma di situazioni connesse a comportamenti di tipo deviante, che generarono un elevato allarme sociale e costringono le amministrazioni locali e le realtà sociali a intervenire. Solo negli anni successivi le problematiche adolescenziali si manifestarono anche nelle piccole realtà locali e, nel complesso, vennero progressivamente caratterizzandosi sempre meno come devianza e sempre più come disagio diffuso, di complessa comprensione e di difficile prevenzione.

Nelle realtà urbane in questi 35 anni è stato sperimentato ogni tipo d'intervento, in nome di una ricerca spasmodica della "soluzione", ai tanti problemi degli adolescenti. La stessa legge 285, in particolare negli artt. 4 e 6, ne indica molti.

I Comuni sono riusciti, attraverso percorsi accidentati e mai lineari, a sviluppare – nella prassi dell'amministrazione pubblica – processi innovativi, "navigando a vista" (senza direttive o linee guida internazionali o nazionali), in ordine sparso (senza il supporto di livello di riconoscimento-legittimazione e coordinamento nazionale), con risorse economiche scarse e mai certe e con risorse professionali del tutto incerte (senza il riconoscimento di figure come l'animatore e l'educatore).

La differenza che storicamente è sempre esistita tra grandi centri e piccoli centri (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti³⁹) tende, per quanto riguarda i comportamenti e le problematiche adolescenziali e giovanili, a diminuire consistentemente in ragione del ruolo sempre più determinante dei media (televisione e radio), della pubblicità e di Internet. Se, fino a qualche decennio addietro, per far conoscere una particolare moda giovanile (consumi, tendenze, look, ecc.) occorrevano anni, adesso tutte le realtà locali, piccole e grandi, sono contemporaneamente raggiunte da svariati mezzi d'informazione e comunicazione. La conseguenza è che l'esigenza di trovare soluzioni adeguate è oggi comune tra grandi città e piccoli centri.

Una ricerca di pochi anni addietro, commissionata dall'Associazione nazionale dei Comuni (Anci) alla Swg⁴⁰ ha evidenziato come nei piccoli Comuni i cittadini percepiscano chiaramente un'esigenza di intervento adeguato connessa alle problematiche giovanili. Infatti, al secondo posto, nella scala di priorità disegnata dai residenti dei piccoli centri, si trova uno dei fattori che maggiormente indica la propensione a creare e solidificare nuove speranze e la ricerca di nuove dimensioni e scelte per il futuro. Si tratta del tema dei giovani e l'avvertita necessità di puntare sulle nuove generazioni, per dare prospettive alle realtà locali. Le risposte dei cittadini confermano la gravità degli effetti del processo d'invecchiamento della popolazione nei piccoli centri, sottolineando quanto tale dinamica sia uno dei fattori di "peso" delle comunità locali e la necessità di sviluppare nuove forme di sostegno. Tra le politiche da attuare, secondo i residenti, vi sono nuovamente al secondo posto le politiche per i giovani, intese come scelte d'investimento per dare opportunità ai ragazzi, ma anche per creare ambiti di socialità locale, per mantenere i giovani in loco e, quindi, per diminuire le capacità attrattive ed empatiche dei grandi centri.

Al fine di comprendere le problematicità dei piccoli centri è sufficiente considerare due dati.

Il primo concerne la disponibilità di servizi nei Comuni con meno di 5.000 abitanti: è possibile considerare le tipologie più diffuse identificate dalla loro presenza in almeno il 75% dei Comuni. La loro semplice elencazione, seppure in forma molto sintetica,

³⁹ Nel 2001, essi erano 5.836 (il 72% dei Comuni italiani) per un totale di oltre 10 milioni di abitanti (pari al 18,6% della popolazione italiana).

⁴⁰ Cfr. Risso, E., Vidoz, F., *La voglia di crescere e contare dei piccoli Comuni. Indagine sulle dinamiche dell'opinione pubblica nei piccoli centri del Paese*, Swg, 2004.

rappresenta quello che più comunemente i cittadini dei Comuni italiani più piccoli hanno a loro disposizione. Nell'ordine i tipi di servizio riguardano le strutture messe a disposizione dalla parrocchia (presenti anche laddove mancano tutti gli altri tipi di servizio!), negozi di alimentari, bar, il medico di base, l'ufficio postale, la rivendita di tabacchi, il ristorante o la pizzeria, la rivendita di giornali, la farmacia, la scuola dell'infanzia e quella elementare, i vigili urbani, il servizio di scuolabus, il posto telefonico pubblico, il servizio pullman, il parco giochi, l'idraulico e la pro-loco. Di servizi per adolescenti, come quelli descritti nelle pagine precedenti, non vi è traccia.

Il secondo concerne le variabili finanziarie. Uno studio dell'Anci⁴¹ sulla situazione dei bilanci dei Comuni piccoli del 2009 permette di valutare lo spazio economico-finanziario che viene ritagliato all'interno del comparto complessivo delle amministrazioni comunali e le differenze sostanziali con gli altri Comuni. Le entrate correnti dei piccoli Comuni rappresentano il 16,4% del totale dei Comuni italiani, mentre più rilevante è l'incidenza delle entrate in conto capitale sul totale, che supera il 25% dell'intero comparto, grazie alla presenza dei trasferimenti totali in conto capitale, assorbiti per oltre un terzo dai piccoli Comuni. Complessivamente, a differenza dell'intero comparto, i piccoli Comuni dipendono maggiormente dalla regione più che dallo Stato, essendo oltre il 57% dei trasferimenti provenienti da tale ente e solo il 43% dallo Stato. Per l'intero aggregato dei Comuni, invece, il 60% dei trasferimenti è di natura statale e solo il 40% proviene dalle Regioni. Il dato è di particolare rilevanza ai fini dell'analisi della capacità di programmazione dei piccoli enti e del rispetto degli equilibri finanziari. Infatti, nel caso dei trasferimenti in conto capitale le differenze sono marcate. In particolare per i piccoli Comuni, nel 2007, meno di un quinto delle spettanze regionali si è trasformato in effettivo pagamento, contro oltre la metà dei trasferimenti statali in conto capitale, generando una profonda carenza di cassa nei bilanci degli enti di piccola dimensione che molto dipendono proprio da tali fonti di entrata. Per quanto riguarda, invece, l'analisi della composizione della spesa nei bilanci dei piccoli Comuni, nel confronto con il resto delle amministrazioni comunali, si registra un divario consistente, pari al 5%: la spesa sociale nei piccoli Comuni è pari al 10% del totale, mentre nei Comuni in generale è del 15%.

In sostanza, nei piccoli Comuni la popolazione avverte le stesse esigenze della popolazione dei grandi Comuni, a proposito degli adolescenti e dei giovani ma le loro amministrazioni dispongono di risorse economiche limitate, la cui destinazione è, oltremodo, minimamente riferita al "sociale".

Sotto questo profilo se ne potrebbe dedurre che il ruolo di "laboratorio sociale" svolto dai grandi Comuni sia progressivamente meno incidente. In realtà se è vero che nuovi fenomeni e nuove problematiche adolescenziali si diffondono contemporaneamente in tutti i luoghi, non è del tutto vero che la differenza di potenzialità tra grandi e piccoli centri sia diminuita.

Gli elementi prima proposti, relativi alla minore capacità di spesa e d'investimento nel sociale da parte dei piccoli Comuni, potrebbe portare a immaginare che essi possano difficilmente essere orientati verso progetti e interventi di tipo sperimentale, in considerazione dei costi che, generalmente, essi hanno. I grandi Comuni, invece, nonostante le crescenti difficoltà di finanza pubblica mantengono ancora possibilità di agire iniziative nel campo degli interventi sociali, per sperimentare forme nuove di azione rispetto all'esigenza di intervenire su problematiche nuove così come su quelle più conosciute.

La legge 285 per molti Comuni ha rappresentato una risorsa preziosa in questa direzione, economica certamente, ma non solo. Molti progetti sono nati, infatti, come sperimentazioni, cui è seguito il passaggio a regime degli interventi. Questo ruolo di anticipazione resta uno dei più significativi per le Città riservatarie, proprio in virtù dei finanziamenti che

⁴¹ Cfr. Fondazione Anci, *I numeri dei piccoli Comuni*, Roma 2009.

continuano a ricevere ai sensi della legge 285 lasciando ai piccoli Comuni il compito di comprendere se e quali aspetti degli interventi modificare per renderli compatibili e riproponibili nei loro contesti locali.

È corretto, pertanto, porsi l'interrogativo circa il grado d'innovazione dei progetti finanziati e attuati ai sensi della legge 285 nelle Città riservatarie.

È difficile dare una risposta assoluta a quesiti di questa natura, in parte perché non può esserci un grado di innovatività assoluta (in altre parti del Paese, infatti, modalità di intervento del tipo in esame, saranno già presenti da tempo) e quella relativa (cioè riferita al contesto territoriale in cui le esperienze sono collocate) interessa meno.

Ciò che è possibile apprezzare, invece, è il fatto che questi progetti e le azioni che in essi si sviluppano, rafforzano un'ipotesi di fondo già emersa nel lontano 1986, nel documento prodotto dal Ministero dell'interno: le problematiche e le esigenze degli adolescenti richiedono il concorso di più soggetti in quanto solo il concorso di più competenze può permettere di dare risposte veramente adeguate agli adolescenti e sostenere i loro processi di transizione verso l'età adulta (o, forse, più realisticamente verso un periodo di giovinezza prolungata). È difficile separare problematiche che gli adolescenti vivono profondamente in modo unitario. Ugualmente, è difficile immaginare di trovare soluzioni "magiche" che evitino agli adolescenti la fatica del divenire adulti e del transitare. In ogni caso, infatti, le esperienze segnalano sia la possibilità di sostenere gli adolescenti in questi compiti di sviluppo ma, anche, la necessità – per il mondo adulto e le istituzioni pubbliche – di non sostituirsi a essi. Ogni adolescente deve poter compiere il proprio cammino, anche nelle situazioni più critiche (in ragione di specifiche problematiche familiari e/o personali dell'adolescente) perché è nel cammino che si possono costruire e potenziare le capacità e non introducendole dall'esterno.

Accompagnare i percorsi degli adolescenti significa, quindi, attribuire agli interventi un senso e un significato particolare: promuovere gli adolescenti nella loro ricerca e sostenerli più intensamente, laddove le risorse personali e/o familiari possono manifestarsi deboli e fragili.

L'istanza di accompagnamento degli adolescenti nel loro percorso di crescita può assumere diverse forme e l'analisi delle esperienze dei 18 progetti presi in esame, permette di scorgere un quadro di insieme, che integra quello proposto in altra parte di questo contributo.

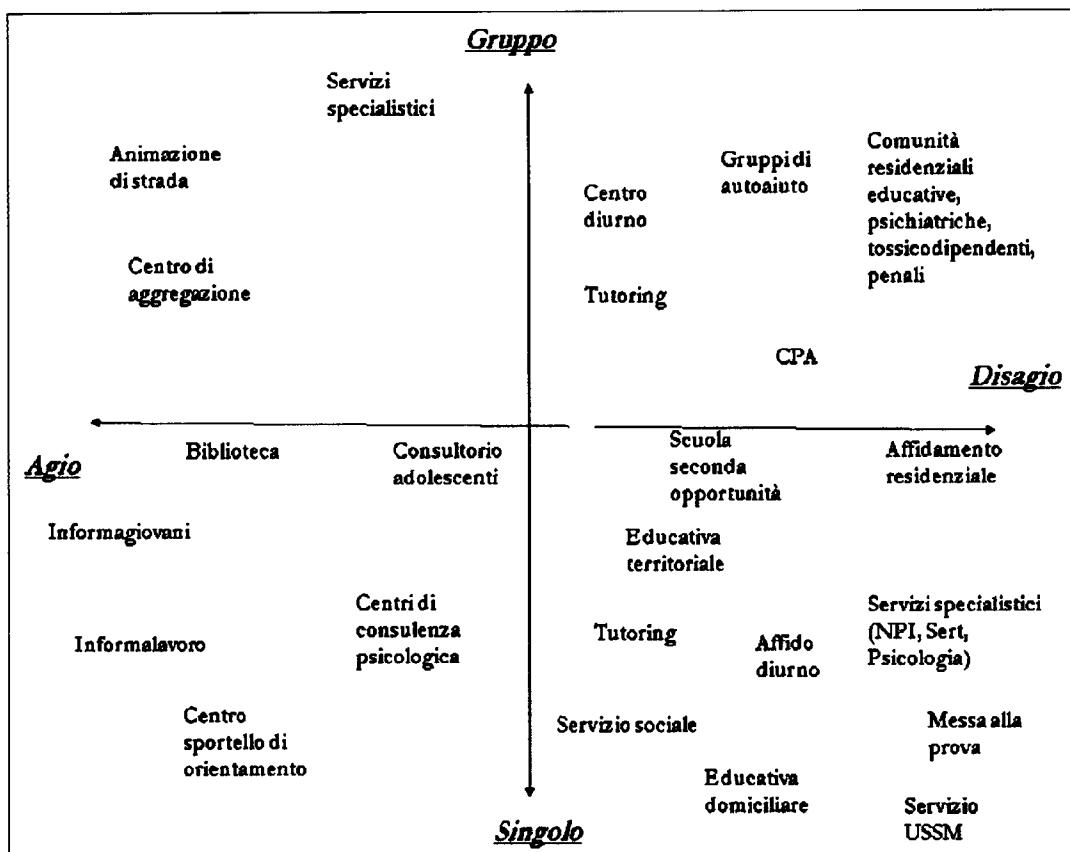
Nel grafico che segue sono riepilogate le diverse opportunità di servizi rivolti in modo diretto e indiretto, esclusivo o meno, agli adolescenti. Si può leggere il grafico in due direzioni: in senso verticale si può cogliere la diversità delle proposte laddove esse si pongano principalmente di avvicinare e agire con singoli adolescenti o con gruppi di adolescenti (le due dimensioni non sono alternative, ma quanto meno occorre avere chiara la differenza tra l'agire con un gruppo e l'agire con un singolo); in senso orizzontale si può cogliere la diversità delle proposte laddove siano centrate più su aspetti di disagio o su aspetti di normalità (agio) della vita degli adolescenti.

I quadranti che si determinano dall'incrocio dei due assi identificano delle aree di intervento e lavoro sociale del tutto peculiari:

- il quadrante in basso a sinistra si presenta come offerta di servizi di informazione, orientamento e counseling centrato su domande individuali, "libere" (cioè frutto di autonoma volontà dell'adolescente), laddove la domanda dell'adolescente sia riferita alla normalità della vita o, per altri versi, alla normale "complessità" e "fatica" dell'essere adolescenti. In questo quadrante, quindi, rientrano interventi e servizi capaci di proporre relazioni "leggere" ma, al contempo, efficaci: capaci, cioè, di offrire all'adolescente stimoli importanti (più che soluzioni) senza immaginare né

intensità elevate né durata elevata della relazione, quali condizioni di accesso al servizio;

- il quadrante in basso a destra, si configura sempre come insieme di interventi rivolti al singolo adolescente, rispetto ai quali la condizione del singolo adolescente, contestualizzata nel suo nucleo familiare e nelle sue relazioni sociali (legami e appartenenze), è oggetto di una valutazione professionale da parte di un servizio sociale o da parte dell'Autorità giudiziaria. È in questa valutazione che si assume la decisione sulla presa in carico e sugli interventi da proporre all'adolescente. Di fatto, quindi, in questo insieme d'interventi si opera a partire da domande solo parzialmente frutto di libera autonoma decisione dell'adolescente, anche se ciò non impedisce (come nel caso della messa alla prova in ambito penale) che l'adolescente possa diventare protagonista dell'intervento, compartecipando, nella misura in cui ciò è possibile, alle valutazioni e scelte;
- il quadrante in alto a sinistra apre a un orizzonte di servizi che si rivolgono a adolescenti senza particolari condizioni di disagio, con una potenzialità aggiuntiva rispetto a quelli del primo quadrante: si tratta di servizi sempre basati su una domanda individuale, libera e motivata da specifici interesse (musica, arte, sport, ecc.) ma che offrono all'adolescente la possibilità di sperimentarsi in una relazione non solo con operatori professionali ma anche con un gruppo di coetanei. È quanto avviene, ad esempio, sia nelle esperienze di animazione di strada (nelle quali l'interlocutore dell'operatore è sovente una compagnia/gruppo di adolescenti) o nelle esperienze dei centri di aggregazione dove il gruppo può essere, di volta in volta, costruito in relazione a chi è presente quel giorno o a chi si dichiara interessato a una certa attività. In questo ambito la dimensione del protagonismo degli adolescenti può aumentare significativamente in quanto uno degli elementi metodologici più rilevanti è proprio individuato nella capacità degli operatori di sollecitare, promuovere, raccogliere interessi, tensioni, passioni ecc. e trasformarli in un progetto non solo individuale ma di gruppo;
- il quadrante in altro a destra si configura, a differenza di questo ultimo, come insieme di opportunità rivolte esclusivamente ad adolescenti che esprimono in vari modi segnali di forte disagio e sofferenza, per i quali nuovamente è centrale il ruolo di filtro valutativo e decisionale svolto da un servizio sociale o dalla magistratura, che mette a disposizione (a volte, come nel caso dell'istituto penale minorile o della comunità di pronta accoglienza nel settore penale, coattivamente) un'opportunità di supporto "forte", con, in alcuni casi, anche processi di allontanamento dal nucleo familiare. Si tratta di servizi che rispondono a un "mandato" integrativo delle responsabilità familiari molto significativo, e che offrono all'adolescente la possibilità di far crescere le proprie competenze per diventare autonomo.



Il prospetto grafico mette in luce la complessità dell'agire a sostegno degli adolescenti, che cresce ulteriormente in ragione del fatto che la vita degli adolescenti è ricca di cambiamenti e di evoluzioni, a volte non prevedibili, tali da motivare la necessità di mettere in campo più opportunità nello stesso periodo o opportunità diverse (anche spostandosi nei diversi quadranti) in periodi successivi.

In altri termini il più delle volte il sistema dei servizi e dei progetti che entra in relazione con gli adolescenti, siano essi in condizione di agio (prevalente) o di disagio (prevalente), è chiamato a una costante navigazione a vista, con la necessità di mettere in campo competenze elevate in termini di flessibilità e adattamento (dell'operatore prima ancora che dell'adolescente), per sostenere in modo adeguato cambiamenti anche repentina del tipo di intervento. In questa prospettiva la possibilità di positivi e competenti percorsi di integrazione, su cui in precedenza si è sottolineata la difficoltà di concretizzazione, tra servizi appartenenti a ambiti e organizzazioni diverse, diventa un aspetto determinante per qualificare la proposta progettuale.

Alla luce di queste considerazioni di sintesi si può trarre dai progetti esaminati non tanto una generica dimensione di innovazione quanto, più opportunamente elementi utili a comprendere come costruire progettualità efficaci e come poterle replicare e riproporre in altri contesti territoriali.

Come già rilevato, i due elementi centrali di queste esperienze progettuali possono essere individuati, da un lato, nella capacità di immaginare che ciò che è essenziale non è l'idea in sé dell'intervento, quanto il modo con cui il sistema ne cura la sua traduzione operativamente, la sua dimensione processuale e metodologica e, dall'altro, la capacità di

leggere e rileggere castamente il proprio agire al fine di introdurre, laddove necessario, modificazioni nell'intervento e nel progetto.

Le altre realtà territoriali, quindi, siano esse città o piccoli Comuni, possono apprendere da queste esperienze soprattutto la necessità di sapere costantemente riflettere sul proprio agire. Ciò richiede contesti organizzativi capaci di sostenere e contenere la fatica che ne deriva, per dare valore all'esperienza in atto per l'adolescente, per gli operatori, per le organizzazioni che gestiscono servizi e progetti e per le comunità locali entro cui gli interventi e i progetti maturano e si realizzano. Di fronte a tale esigenza, le realtà territoriali piccole appaiono maggiormente svantaggiate per gli elementi proposti in precedenza. Ciò rende necessario, sempre più, operare con logiche territoriali di tipo macro, al fine di ridurre il carico su un solo Comune e aumentare le potenzialità grazie al lavoro sinergico di più Comuni. Tutto ciò anche per venire incontro a un aspetto peculiare dell'adolescenza, cioè la difficoltà a stare nei confini ristretti del Comune di residenza: è nota, infatti, la disponibilità degli adolescenti a spostarsi nella ricerca continua di luoghi e opportunità di divertimento, socialità ma, anche, di formazione e informazione.

PAGINA BIANCA

PARTE II
LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

Questa sezione della Relazione è dedicata alla progettualità 285 realizzata dalle Città riservatarie.

Si presenta innanzitutto l'analisi dei dati estrapolati dalla Banca dati progetti della 285 per l'infanzia e l'adolescenza delle Città riservatarie, gestita dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Segue un capitolo sugli esiti della rendicontazione contabile tenuta dalla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale (DG Fondo) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infine, si dà conto di tutte le attività di supporto messe in essere dal Centro nazionale per promuovere e accompagnare l'implementazione e lo sviluppo della legge 285.

Nella raccolta e nell'analisi dei progetti per l'anno 2009 vi sono state alcune novità sulle quali è utile soffermarsi.

La legge 285 affida al Centro nazionale le funzioni relative all'espletamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico della legge (art. 8 della L. 285/1997). Tali compiti si sono trasformati ed evoluti nel corso del tempo. A oggi, il monitoraggio effettuato dal Centro nazionale si concentra sulle Città riservatarie e ha come scopo quello di rilevare le dimensioni qualitative e quantitative dei progetti. Non solo la qualità del progetto, ma anche l'aspetto dei numeri è stato oggetto di riflessione in questi anni, e diversi strumenti sono stati messi a punto per cercare di restituire una fotografia del progetto che risultasse utile ed efficace.

Grazie al confronto con gli amministratori delle Città, anche in sede di Tavolo di coordinamento, è stato possibile definire più chiaramente il significato e l'accezione data agli elementi finanziari ed economici richiesti, al fine di rendere più omogenea e precisa la ricognizione e ottenere una migliore qualità dei dati da rielaborare.

È stato quindi avviato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso la DG Fondo che monitora la contabilità delle Città riservatarie nella loro gestione del fondo 285, un percorso importante di lavoro nella direzione della semplificazione delle procedure di raccolta e monitoraggio dei dati e della condivisione di queste con le stesse Città riservatarie. L'obiettivo è quello di armonizzare e fare "incontrare" i dati sui progetti, in particolare quelli relativi agli aspetti finanziari, che fino a oggi sono stati trasmessi dai referenti comunali in modo parallelo, una parte al Centro nazionale e un'altra alla DG Fondo del Ministero.

La natura dei dati, e le finalità della loro raccolta, sono state, finora, parzialmente differenti. Dal punto di vista dell'analisi del Centro nazionale, dedicata prevalentemente a mettere in evidenza la qualità e i contenuti della progettazione, il dato quantitativo risultava interessante soprattutto ai fini delle indagini statistiche trasversali, ed era utile che esso restituisse informazioni dalle quali dedurre indicatori sull'impatto dell'intervento, i tempi di realizzazione, i soggetti coinvolti, la professionalità degli operatori, la percentuale del fondo sulle risorse totali investite nel progetto.

Per vari motivi quindi, tra cui la raccolta dei dati curata da soggetti diversi e i tempi differiti della loro trasmissione, le informazioni sui singoli progetti non sono risultate sempre omogenee e del tutto confrontabili tra la rilevazione sulla progettazione effettuata dal Centro e quella contabile realizzata dalla DG Fondo.

Considerando l'importanza di valutare l'impatto del fondo 285 anche dal punto di vista della sua incidenza sulla spesa sociale dei Comuni, è risultato sempre più opportuno poter disporre di dati chiari e uniformi. Per tale motivo, è stato deciso, in sede di Tavolo di coordinamento, di far avvicinare e omogeneizzare le modalità di trasmissione dei dati e di iniziare in contemporanea un percorso di approfondimento sugli aspetti gestionali e contabili dei progetti.

Come primi obiettivi per la raccolta dei progetti del 2009 si è stabilito di conformare le due seguenti dimensioni:

- nome identificativo del progetto (indicato nella scheda DG Fondo come “Denominazione progetto” e nella scheda Banca dati con “Titolo”);
- somme liquidate nel 2009 (indicate nella scheda DG Fondo come “Importo liquidato nel 2009” e nella scheda Banca dati con “Risorse economiche liquidate”).

Ai referenti delle Città riservatarie è stato perciò espressamente richiesto, nel compilare la scheda on line della Banca dati del Centro nazionale, di inserire una scheda per ogni progetto rendicontato alla DG Fondo 285, nominandolo con lo stesso titolo. Nella compilazione del campo relativo a costi e finanziamento, è stato indicato di tenere conto di quanto inserito nella scheda di monitoraggio contabile del Ministero.

Questo primo passo ha contribuito ad accrescere la consapevolezza della necessità di disporre di informazioni omogenee per effettuare indagini basate su dati comparabili, capaci di produrre risultati corretti. Tuttavia, essendo un processo ancora in divenire, nella presente relazione, le due analisi – quella del Centro nazionale e della DG Fondo – risultano ancora distinte.

Per quanto riguarda la futura relazione sui progetti 2010 in corso di programmazione, in questa sede è bene fare accenno soltanto al fatto che lo strumento di rilevazione del dato contabile è stato reso unico ed è costituito dalla Banca dati del Centro nazionale. Dalla progettazione 2010 in poi sarà possibile “fotografare” all’interno della Banca dati anche i dati finanziari di ciascun progetto, grazie alla trasmissione effettuata dalle Città riservatarie che a questo punto inseriscono in unica soluzione sia le informazioni relative ai progetti che quelle relative alla spesa.

Questa novità abbastanza rilevante è stata operativamente possibile grazie al riadattamento della Banca dati del Centro nazionale, che negli ultimi anni ha subito diverse modifiche per essere uno strumento sempre più aderente alle necessità informative della legge e dei territori nei quali essa trova applicazione. Anche le modalità di trasmissione dei dati si sono evolute nel tempo. In particolare, con questa edizione della Relazione, si è giunti a una raccolta dei progetti realizzata da remoto, secondo una procedura on line. Ciò consente una sempre maggiore standardizzazione delle informazioni e la loro disponibilità in tempo reale rispetto al momento di compilazione della scheda progetto.

Gli aspetti di rinnovamento della Banca dati sono riportati dettagliatamente nei capitoli che seguono, nella parte dedicata alle attività di supporto della legge 285, tra le quali spicca anche l’indagine campionaria sul diritto alla partecipazione dei bambini e delle bambine, che insieme alla pubblicazione dell’opuscolo sui diritti dell’infanzia secondo la Convenzione Onu, rappresenta una delle forme in cui i diritti dei cittadini minori vengono monitorati e vogliono continuare a essere promossi anche attraverso la legge 285.

Prima di entrare nel vivo di questa parte della Relazione focalizzata sulla progettazione, e alla luce degli esiti degli ultimi monitoraggi sullo stato di attuazione della legge 285, ci sembra fondamentale richiamare l’attenzione sullo stampo di promozione dell’agio che il fondo per l’infanzia e l’adolescenza ha sempre voluto imprimere agli interventi con esso finanziati. Si tratta di un tema centrale rispetto al quale tuttavia la riduzione degli stanziamenti, insieme ad altre cause, ha concorso ad attenuarne l’interesse e l’orientamento nella programmazione politica locale.

Ma essendo la promozione del benessere dei bambini strettamente legata alla prevenzione, ci sembra doveroso soffermarci, seppure brevemente, su questo aspetto.

1.1 Progettare è prevenire?

La nostra riflessione si muove sul terreno delle politiche e delle prassi che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, stadi della vita riconosciuti particolarmente importanti per il futuro di ogni persona e tutelati da leggi speciali (Convenzione ONU sui diritti del fanciullo approvata il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176).

Proprio nell'infanzia e nell'adolescenza si succedono periodi sensibili, altamente importanti che andranno a modellare la visione del mondo e le relazioni con gli altri; da qui la necessità di godere e vivere in contesti ritenuti protettivi, carichi di relazioni gratificanti con adulti e tra pari, che permettano esperienze plurime, sollecitino autonomie, sostengano la costruzione delle proprie identità e favoriscano l'interiorizzazione di strumenti per comprendere la realtà in cui si vive. Essere parte di un contesto piuttosto che di un altro avrà quindi forti ripercussioni sulla vita delle persone e in particolare sullo sviluppo delle loro potenzialità¹. La cura del capitale umano, la vera ricchezza di ogni comunità nazionale o locale, dovrebbe essere in testa ai pensieri, agli investimenti e alle programmazioni delle Amministrazioni pubbliche ma anche delle famiglie. Si fa riferimento a una comunità 'politica' che guarda al bene comune come obiettivo, che finalizza tutte le sue decisioni e attività al benessere sociale e individuale, lungi da un'idea utilitaristica, difensiva o di piegamento del pubblico interesse a quello personale.

Pur avendo timore che quello che viene deciso in ambito politico, a vari livelli, potrebbe incidere sempre meno sulla vita delle persone², siamo convinti che, senza un forte rilancio delle politiche per i diritti dell'infanzia e la promozione di una cultura attenta ai bisogni dei cittadini più piccoli, sia impossibile mettere in campo una vera prevenzione per creare contesti di vita accettabili per tutti i bambini e gli adolescenti e, di conseguenza, anche per gli adulti.

1.2 Prevenire è meglio che riparare

Uno dei più famosi educatori A.S. Makarenko che ha speso gran parte della sua vita nel recupero dei ragazzi, in uno dei primi saggi scritti sull'educazione familiare ci ricorda che

è assai più facile educare in modo giusto e normale un fanciullo che non rieducarlo. [...] Chiunque può educare bene il proprio bambino, purché veramente lo voglia, qualsiasi padre, qualsiasi madre. [...] La rieducazione richiede maggiori energie e maggiori conoscenze, maggiore pazienza, e non ogni genitore possiede tali qualità. [...] Tenete conto che il lavoro di rieducazione, di trasformazione, non è solo un lavoro difficile, ma è anche un lavoro penoso³.

La prevenzione è promuovere l'agio, guardare alla normalità di vita, sostenerla e tutellarla indipendentemente dall'età del cittadino.

La prevenzione porta con sé una nuova visione della realtà e un ripensare in modo radicale il ruolo delle politiche e dei servizi sociali, ma non solo. Costruire convergenze,

¹ Si veda su questo tema: Del Boca, D., Pasqua, S., *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2010.

² Bauman, Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2008.

³ Makarenko, A.S., *Consigli ai genitori*, Roma, Noi donne, 1951.

accompagnamento, integrazione di professionalità, risposte corali è innescare processi innovativi e produrre nuova cultura.

In particolare ben sappiamo che la compartimentazione in ambito politico e amministrativo – da abito organizzativo poco alla volta diventa anche un’ottica mentale – non favorisce la prevenzione: solo il collegamento tra le politiche, i saperi e le prassi può creare contesti preventivi e tendenzialmente protettivi.

La programmazione in campo sociale ed educativo deve affrontare problemi correlati alla protezione e riparazione del danno, ma deve tenere presente soprattutto la promozione dell’agio e del benessere: da qui la necessità di superare politiche solo settoriali. Educazione, istruzione, urbanistica, edilizia convenzionata, trasporti e mobilità, verde pubblico, politiche del lavoro, sviluppo economico e industriale, non possono essere autonomi, senza legami con il sociale, altrimenti quello che viene fatto in un settore rischia di vanificare quello che si costruisce nell’altro. Né tanto meno il sociale da solo può correggere o risanare situazioni degradate dal punto di vista urbanistico, economico o dei trasporti.

Una politica di prevenzione esige una vigorosa *governance* pubblica che si interessi del bene comune e intervenga a cambiare la direzione di sviluppi pericolosi futuri.

La progettazione in campo sociale, ma non solo, può essere letta come l’inizio del superamento della frammentazione delle politiche.

L’importanza della legge 285 in questo campo è stata innegabile e ha innescato quell’esigenza di concertazione, di valorizzazione dei territori, di attenzione ai contesti di vita del bambino e del ragazzo che, in gran parte, hanno segnato la normativa seguente e avviato prassi locali più attente al benessere delle giovani generazioni. In particolare si è creato un inedito interesse verso gli interventi di riqualificazione del tessuto urbano e sociale, andando anche a creare nuove opportunità aggregative e partecipative alla vita della comunità e alle decisioni che interessano i cittadini più piccoli.

I progetti segnalati dalle Città riservatarie del fondo e analizzati nell’ambito del presente monitoraggio sulla legge 285, spesso fanno riferimento, nella loro filosofia e visione generale, al concetto di prevenzione anche se poi sovente non esplicitano il come; negli stessi progetti tipicamente rivolti alla riparazione si dichiara che quello che si vuole ottenere è comunque un prevenire situazioni ancora più a rischio o la ripetizione di comportamenti impropri. Sembra che la strada maestra per ottenere questo sia valorizzare il protagonismo, il coinvolgimento diretto e una corresponsabilizzazione del bambino o dell’adolescente già nella stessa fase di progettazione delle attività o iniziative o nella gestione dello stesso servizio.

Questi progetti contengono l’idea di intenzionalità e in particolare quella educativa e per questo si connotano come progetti che si collocano in un’ottica di prevenzione e usano strategie preventive, promozionali e di coinvolgimento diretto di bambini e adolescenti (si vedano per esempio i progetti: *Verso l’autonomia* a Milano; *Percorsi sicuri* a Milano; *L’Approdo* a Firenze; *Azioni di sostegno al patto per la scuola* a Genova; *Integrazione e aggregazione giovanile* a Roma).

Le attività di supporto alla scuola, laboratoriali, associative, sportive, hanno un significato anche per la costruzione di identità positive e vogliono favorire in ciascun bambino o ragazzo l’autopercezione e la coscienza di essere produttore di manufatti o di cultura e questo serve a rinforzare un’idea positiva di sé e a uscire da o non cadere in subculture marginali o marginalizzanti. In queste attività si concentra il maggior numero di progetti nelle due aree interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie e interventi e servizi per gli adolescenti (si vedano i progetti: *Mediatori culturali* a Genova; *Il muretto dei colori* a Milano; *Attività di integrazione socioculturale* a Reggio Calabria;

Silenzio in aula a Catania; Centro diurno a Catania; Reticula 7 a Milano; Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam a Torino).

Anche i numerosi progetti rivolti alle famiglie con bambini o con adolescenti che accusano difficoltà vogliono confermare il ruolo genitoriale e offrire loro più strumenti educativi e relazionali con i figli anche in tenera età per prevenire ulteriori situazioni diseductive e interrompere una spirale negativa (così, ad esempio, i progetti: *Centro di ascolto per le famiglie* a Bari; *Centro bambini-genitori* a Taranto; *Comunicazione scuola famiglia* a Milano; *A scuola con le mamme* a Milano).

Alcune amministrazioni per conoscere meglio la realtà dell'infanzia e dell'adolescenza, per avere flussi informativi aggiornati si sono dotate di osservatori che curano la documentazione e la ricerca, che rilevano gli andamenti e i nuovi bisogni per impostare scelte sensibili e tempestive per prevenire più che riparare (esempi di questo sono i progetti: *Osservatorio – diritti* a Genova; *Agenzia socioeducativa* a Napoli).

Altro merito riconosciuto alla legge 285 è aver contrastato una tradizione di disinteresse verso la programmazione, l'unico strumento che può dare prospettiva, continuità, futuro agli interventi e alle strutture sociali e garantire accompagnamento fattivo nella crescita.

1.3 Programmazione regionale e prevenzione

I problemi da affrontare in una società moderna sono tanti e complicati e non sempre trovano soluzioni che rispettano i diritti dei più piccoli, dei deboli e delle fasce marginali. Da qui il richiamo al principio di solidarietà e all'apertura di credito verso le giovani generazioni a perno delle scelte per costruire una cittadinanza comune globale e locale, esserne parte e diventare capaci di affrontare le sfide future.

Il fatto che a livello regionale, grazie agli indirizzi e alle prassi sponsorizzate dalla legge 285 e dalla 328, siano state approvate leggi che presentano un nuovo welfare con esplicativi intenti di creare condizioni di maggiore benessere, di integrare le politiche che si interessano delle persone, di concertarle con le rappresentanze della società civile, di ripensare il proprio modello organizzativo e di azione, ha creato una nuova sensibilità, attenta, almeno nelle dichiarazioni, all'aspetto preventivo.

La programmazione, almeno pluriennale, è la condizione indispensabile anche se non garanzia sufficiente di prevenzione e si traduce in:

- attenzione allo sviluppo e al benessere di ogni persona;
- apertura di orizzonti più vasti e interesse alle condizioni reali di vita di bambini, ragazzi e adulti e alla bonifica graduale ma costante di contesti inadeguati;
- volontà di valutare le conseguenze politiche, sociali, culturali, sanitarie, urbanistiche, ecc., delle scelte normative, programmatiche e amministrative stesse;
- possibilità di darsi delle priorità, grazie a un monitoraggio periodico che raccolga informazioni e dati validati e confrontabili, i più aderenti alla realtà dei fatti esplorati per decisioni sempre più puntuale, oculate ed efficaci;
- necessità di ritornare periodicamente sui problemi di maggiore criticità, stante la velocità dei cambiamenti e dei bisogni sociali e l'urgenza di razionalizzazione e di produttività delle risorse disponibili;
- un'adeguata organizzazione, strutturazione dei servizi territoriali e dei coordinamenti per attuare quanto dichiarato e a prevedere corresponsabilità ben identificabili ai vari livelli dell'amministrazione pubblica.

Le ricerche in ambito delle neuroscienze ci dicono quanto sia importante garantire a tutti i bambini di iniziare la vita nel miglior modo possibile e di avere le maggiori possibilità di realizzare tutto il loro potenziale. Nello stesso tempo anche ricerche in campo economico ci

confermano la produttività degli investimenti sulla prima infanzia, soprattutto se interessata a fenomeni di svantaggio culturale e sociale⁴.

Prevenire significa quindi:

- migliorare il contesto di vita e questo esige una capacità di mettere attorno allo stesso tavolo non solo gli addetti ai diversi settori della pubblica Amministrazione (sociale, sanitario, urbanistico, culturale) ma anche le organizzazioni imprenditoriali, sindacali e dei cittadini;
- rendere i servizi più strutturati e continuativi dal punto di vista istituzionale, capaci di ascolto, di interazione con tutti i soggetti coinvolti, di flessibilità e di continua innovazione⁵;
- attrezzare le nuove generazioni, che vivranno in un mondo globalizzato e complesso, ad affrontare i problemi a cui si troveranno di fronte e le incertezze esistenziali con un'intelligenza strategica per una scommessa verso un mondo migliore e una comunità di destino universale, pur nell'affiliazione a una cultura nazionale e locale.

Per raggiungere questi obiettivi, sarà determinante l'apporto delle comunità locali, dei servizi educativi per la prima infanzia e della scuola, la quale dovrà essere interessata a un forte rinnovamento per far fronte alle sfide future:

A un pensiero che isola e separa si dovrebbe sostituire un pensiero che distingue e unisce. A un pensiero disgiuntivo e riduttivo occorrerebbe sostituire un pensiero del complesso nel senso originario del termine *complexus*: ciò che è tessuto insieme⁶.

Il lavoro scolastico, solo se inteso in senso collaborativo, produttivo, supportato dalla ricerca, dialogico e critico potrà avere benefici non solo sulle conoscenze ma anche sui comportamenti, sulle abitudini di vita nei rapporti con i coetanei e con il contesto ambientale più ampio; si trasformerà per ogni bambino in un'opportunità protratta per lungo tempo (0-18 anni) quindi eccezionale luogo di esperienze di vita, di scelte e prassi preventive.

Le politiche sociali, pur avendo segnato un grande passo verso una concezione positiva e arricchente del benessere individuale e sociale, non hanno ancora imboccato completamente la strada maestra della prevenzione, uno dei pilastri della legge 328. Certamente le diminuite risorse, la persistente crisi finanziaria e di valori che ha attraversato e attraversa la nostra società, non hanno favorito la piena attuazione di politiche a favore dell'infanzia per la messa in atto di interventi e servizi precoci e di qualità in un'ottica preventiva e non soltanto riparativa.

⁴ Cfr. Unicef, *Come cambia la cura dell'infanzia*, Report Card 8, 2008, e Commissione europea, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Bruxelles, 17 febbraio 2011.

⁵ J. Heckman, Nobel per l'economia nel 2000, in un'intervista a *Bambini* (2009), ci ricorda che solo servizi per la prima infanzia di buona qualità, con personale preparato e in pieno raccordo con le famiglie sono produttivi e garanzia di successo scolastico e lavorativo futuro.

⁶ Morin, E., *La testa ben fatta*, Milano, Raffaello Cortina, 2000; cfr. anche: Morin, E., *Il metodo*, Milano, Feltrinelli, 1994.

2. I PROGETTI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA DELLA LEGGE 285/1997 NELL'ANNO 2009

2.1. Il quadro di insieme dei dati

Nel ricostruire il quadro di insieme della progettazione della legge 285/1997 relativa all'anno 2009 si è perseguito un duplice obiettivo: da un lato si è cercato di far emergere il contesto entro il quale la progettazione della legge 285 si colloca, nel tentativo di restituire quanto sia il peso specifico dei fondi 285 rispetto ai fondi generali impiegati per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle Città riservatarie; dall'altro, si è teso a evidenziare le caratteristiche proprie dei progetti finanziati dalla legge 285 nel corso del 2009, verificandone le peculiarità e gli elementi di novità o di continuità rispetto a quelli rilevati nel 2008.

Per il primo obiettivo risultano strumentali le informazioni contenute nei bilanci consuntivi dei Comuni¹ che permettono – pur nelle voci di spesa non troppo analitiche – una valutazione attendibile del contributo dato dal fondo 285 alle risorse disponibili per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare i quesiti valutativi, a cui già nella precedente Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie si è cercato di dare una risposta², intendono sondare quanto i fondi 285 pesano nel bilancio per le politiche per l'infanzia e quanto quest'ultimo pesa sul bilancio sociale complessivo. Tale operazione di misurazione non vuole essere fine a se stessa, ovvero relegata a uno scopo meramente conoscitivo, ma ambisce a un ruolo più attivo e propositivo. Al riguardo le evidenze dei dati possono infatti supportare e contribuire a indirizzare analisi, giudizi e scelte in merito all'allocazione delle risorse nonché in merito al loro efficiente ed efficace utilizzo.

Per il raggiungimento del secondo obiettivo risulta centrale l'apporto informativo assicurato dalla nuova Banca dati dei progetti 285 messa a regime a partire dalla raccolta, archiviazione e catalogazione dei progetti 2008 e 2009, finanziati in tutto o in parte attraverso la legge 285. Tale Banca dati garantisce uno sguardo approfondito sulle caratteristiche della progettualità espressa dalle Città riservatarie. Per ciascun progetto sono infatti raccolte informazioni relative a diciotto distinti item che prevedono in taluni casi ulteriori articolazioni in sottovoci più specifiche, capaci di sondare un ampio ventaglio descrittivo che riguarda le informazioni identificative di un progetto: l'ambito di intervento, il carattere e la durata dell'attività; la descrizione del progetto intesa come obiettivi, metodologia e attività; le modalità di gestione comprensive dei partner coinvolti; i destinatari dei progetti; le risorse umane e finanziarie movimentate. Questo variegato set informativo, previsto per ogni progetto, è stato reso disponibile attraverso l'immissione on line da remoto delle informazioni nella Banca dati da parte delle Città riservatarie.

¹ I bilanci comunali, certificati consuntivi per l'anno 2008, sono reperibili sul sito del Ministero dell'interno.

² Cfr. *Indagine valutativa sul fondo legge 285: stato di attuazione e processi di programmazione nelle 15 Città riservatarie*, in Bianchi, D., Campioni, L. (a cura di), *I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 49).

Per favorire un'analisi interpretativa dei dati collezionati sui progetti attivi e finanziati nel 2009 si è inteso presentarli oltre che distintamente per le quindici Città riservatarie anche aggregati, secondo le necessità, su base nazionale e di macro-area (Centro-Nord³ e il Sud e Isole⁴).

2.1.1. La spesa sociale, la spesa per i minorenni e il “peso” del Fondo 285 nelle Città riservatarie

Pur con un certo margine di approssimazione, variabile da città a città, i bilanci consuntivi riferiti all'anno 2008 permettono di estrapolare una stima attendibile dell'ammontare riservato alla spesa nel settore sociale e alla sottovoce di spesa “Asili nido e servizi per infanzia e minori”. L'incidenza media della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente delle quindici Città riservatarie risulta pari al 16,8%, con una significativa differenza tra le Città riservatarie del Centro-Nord (18,8%) e quelle del Sud-Isole (10,3%), differenza che a livello di singola città si contiene entro la distanza massima riscontrabile tra il valore massimo di Torino (22,5%) e quello minimo di Palermo (8,9%). Procedendo dal generale verso il particolare, si riscontra nelle stesse città che l'incidenza della spesa per “Asili nido e servizi per l'infanzia e minori” sul complesso della spesa sociale si attesta attorno al 33,6%⁵, con una forbice stavolta piuttosto contenuta tra le città del Centro-Nord (35,5%) e quelle del Sud-Isole (33,3%), sebbene a un livello di maggior dettaglio emergono forti differenze che oscillano in un ampio range compreso tra il valore minimo di Reggio Calabria (7,6%) e quello massimo di Roma (44,5%).

Il gap tra la ripartizione del Centro-Nord e del Sud-Isole che pure emerge con evidenza da questi primi dati si acuisce passando a considerare i livelli di spesa pro capite.

³ Il Centro-Nord comprende le città di Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Firenze e Roma.

⁴ Il Sud e Isole comprende le città di Napoli, Cagliari, Brindisi, Bari, Taranto, Palermo, Catania e Reggio Calabria.

⁵ È particolarmente interessante verificare che tra le due serie di dati si riscontra una correlazione – r di Pearson – praticamente nulla: non sussiste cioè, osservando le quindici città, alcuna relazione evidente tra incidenza della spesa corrente per funzioni nel settore sociale sulla spesa corrente del Comune e incidenza della spesa “Asili nido e servizi per l'infanzia e minori” sul complesso della spesa sociale.

**Tavola 1 - Spesa corrente per "funzioni nel sociale" e per "asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori":
valori assoluti, incidenze e spese pro capite - Anno 2008**

Città	Spese correnti per funzioni nel settore sociale	Spese correnti per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente del Comune	Spesa corrente pro-capite per funzioni nel sociale	Spesa pro-capite per minore per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori
Torino	€ 271.269.903,00	€ 45.296.272,00	16,18	22,53	3,64	€ 308,13
Milano	€ 366.162.624,00	€ 132.583.128,00	34,62	20,90	7,24	€ 295,54
Venezia	€ 87.652.259,00	€ 24.651.436,00	26,33	16,57	4,36	€ 346,61
Bologna	€ 111.213.923,00	€ 37.756.625,00	33,60	22,13	7,43	€ 299,74
Genova	€ 85.642.943,00	€ 38.493.246,00	42,03	13,10	5,51	€ 149,84
Firenze	€ 36.420.196,00	€ 36.420.196,00	39,52	18,81	7,43	€ 252,05
Roma	€ 425.767.248,00	€ 194.087.834,00	44,52	18,96	8,44	€ 160,03
Napoli	€ 113.892.639,00	€ 46.022.028,00	37,22	9,00	3,35	€ 128,30
Bari	€ 43.466.342,00	€ 13.069.848,00	28,55	15,09	4,31	€ 142,78
Brindisi	€ 8.581.497,00	€ 3.520.037,00	38,95	10,95	4,27	€ 100,75
Taranto	€ 15.938.310,00	€ 2.974.310,00	17,35	9,72	1,69	€ 88,36
Reggio Calabria	€ 15.978.282,00	€ 1.420.939,00	7,62	11,47	0,87	€ 100,49
Palermo	€ 66.987.209,00	€ 25.598.084,00	36,77	8,93	3,29	€ 105,58
Catania	€ 51.928.857,00	€ 19.023.276,00	34,83	14,39	5,01	€ 184,20
Cagliari	€ 42.093.485,00	€ 7.813.739,00	17,80	20,56	3,66	€ 279,02
TOTALE^(a)	€ 1.795.556.379,00	€ 628.730.998,00	33,60	16,84	5,66	€ 198,68
Nord e Centro^(a)	€ 1.436.689.758,00	€ 509.288.737,00	35,45	18,81	6,67	€ 219,32
Sud e Isole^(a)	€ 358.866.621,00		33,28	10,34	3,44	€ 125,18

(a) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche.
Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2008, Ministero dell'interno. I valori sono stati depurati della voce di spesa relativa al "servizio necroscopico e cimiteriale" non ritenuta pertinente.

La spesa pro capite per funzioni nel sociale è pari nel 2008 a 198,7 euro. Nelle città del Centro-Nord il valore della spesa pro capite sale a 219,3 euro a fronte di un valore poco meno che dimezzato nel Sud-Isole pari a 125,2 euro. A livello più analitico il divario di spesa pro capite mostra per ovvie ragioni differenze ancor più ampie che variano dagli 88,4 euro di Taranto al valore quattro volte superiore di Venezia, pari a 346,6 euro. Ancor più evidente è il dislivello territoriale se dalla spesa pro capite per funzioni nel sociale si passa a considerare la spesa pro capite per minore¹.

La spesa pro capite per minore è pari nel 2008 a 415,4 euro: nelle città del Centro-Nord il valore medio sale a 519,1 euro, 2,3 volte superiore a quello delle città del Sud-Isole (224,2 euro). Agli estremi di tale distribuzione si collocano le città riservatarie di Bologna, in positivo, con una spesa pro capite per minore di 801,7 euro e di Reggio Calabria, in negativo, con una spesa pro capite per minore di 42,8 euro (un ventesimo di quella bolognese). In questa situazione estremamente polarizzata, il fondo 285 ripartito tra le città riservatarie finisce per incidere in modo molto diverso sulla spesa nel settore dei servizi per i minori e sulla spesa sociale complessiva delle quindici città in studio.

Tavola 2 - Ripartizione del fondo legge 285, valori pro capite e incidenza sui bilanci dei Comuni

Città	Fondo legge 285 (decreto riparto 2009)	Fondo legge 285 pro capite per minori	% fondo legge 285	Incidenza percentuale del fondo 285 su spese correnti per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Incidenza percentuale del fondo 285 su spese correnti per funzioni nel settore sociale
Torino	€ 3.071.062,00	€ 23,80	7,0	6,8	1,1
Milano	€ 4.327.673,00	€ 22,91	9,9	3,3	1,2
Venezia	€ 830.484,00	€ 22,11	1,9	3,4	0,9
Bologna	€ 1.020.150,00	€ 21,66	2,3	2,7	0,9
Genova	€ 2.097.104,00	€ 25,18	4,8	5,4	2,4
Firenze	€ 1.307.078,00	€ 25,97	3,0	3,6	1,5
Roma	€ 9.495.149,00	€ 21,35	21,7	4,9	2,2
Napoli	€ 7.122.160,00	€ 37,23	16,3	15,5	6,3
Bari	€ 1.899.818,00	€ 35,79	4,3	14,5	4,4
Brindisi	€ 943.949,00	€ 58,42	2,2	26,8	11,0
Taranto	€ 1.477.743,00	€ 43,73	3,4	49,7	9,3
Reggio Calabria	€ 1.717.079,00	€ 51,74	3,9	120,8	10,7
Palermo	€ 4.933.557,00	€ 37,97	11,3	19,3	7,4
Catania	€ 2.348.133,00	€ 42,03	5,4	12,3	4,5
Cagliari	€ 1.160.218,00	€ 60,08	2,7	14,8	2,8
TOTALE^(a)	€ 43.751.357,00	€ 28,90	100,0	7,0	2,4
Nord e Centro ^(a)	€ 22.148.700,00	€ 22,58	50,6	4,3	1,5
Sud e Isole ^(a)	€ 21.602.657,00	€ 40,56	49,4	18,1	6,0

(a) Sono state calcolate le medie ponderate e non le aritmetiche.
Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2008, Ministero dell'interno.

¹ Tra le due serie di dati – spesa pro capite e spesa pro capite per minore – sussiste una forte correlazione, pari a 0,8, che indica quanto le città meglio posizionate sulla spesa pro capite lo sono anche sulla spesa pro capite per minore.

Al riguardo i dati riportati nella tavola 2 risultano illuminanti. Il valore medio di incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori si attesta attorno al 7% mentre rappresenta il 2,4% del complesso della spesa corrente per funzioni nel sociale. Su entrambe le incidenze il divario tra le città del Centro-Nord, da un parte, e Sud-Isole, dall'altra, è impressionante e pari a un fattore moltiplicativo di 4. Nel dettaglio il valore di incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia e i minori è pari al 4,3% nel Centro-Nord e al 18,1% nel Sud-Isole, mentre l'incidenza del fondo 285 sulla spesa corrente per funzioni nel sociale è pari al 1,5% nel Centro-Nord e al 6% nel Sud-Isole. Se si considera che le risorse del fondo 285 in termini assoluti sono destinate sostanzialmente in egual misura alle sette città del Centro-Nord e alle otto città del Sud-Isole, le risorse effettivamente allocate in relazione alla popolazione minorile delle città risultano fortemente sbilanciate a favore delle città del Sud-Isole con un valore medio di 40,5 euro a fronte di un valore medio dimezzato delle città del Centro-Nord di 22,6 euro.

Alla luce di questa ulteriore evidenza si può affermare senza tema di smentita che le notevoli differenze di incidenza della spesa sociale destinata ai minori non possono in alcun modo essere spiegate con la diversa allocazione del fondo 285, anzi, la spesa sociale a favore dei minori risulta più alta nelle città del Centro-Nord proprio laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più limitata, mentre è più bassa nelle città del Sud-Isole laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più rilevante.

Tutto ciò riflette lo scarso investimento sulla spesa sociale, in particolare a favore dei minori nelle città del Sud-Isole, e, di rimando, una maggiore “dipendenza” dalle risorse provenienti dal fondo 285.

BOX DI SINTESI

- La spesa sociale delle Città riservatarie del Centro-Nord, sia in termini percentuali sul totale della spesa corrente che nei valori pro capite, è doppia rispetto a quanto si verifica nelle città riservatarie del Sud-Isole.
- Nelle Città riservatarie a una maggiore spesa pro capite sociale corrisponde, tendenzialmente, una più alta spesa pro capite per minore.
- A eccezione di Taranto e Reggio Calabria – e tenendo presente di possibili effetti compensativi – la spesa pro capite per minore è ovunque più alta della spesa sociale pro capite.
- A parità di risorse del fondo 285 destinate alle città del Centro-Nord, da una parte, e alle città del Sud-Isole, dall'altra, in relazione alle rispettive popolazioni minorili le città del Sud-Isole possono contare su una disponibilità pro capite di 40,5 euro a fronte dei 22,6 euro delle città del Centro-Nord.
- Le Città riservatarie del Sud-Isole mostrano un elevato grado di “dipendenza” dalle risorse del fondo 285 in una misura di incidenza quattro volte superiore a quanto rilevato nelle Città riservatarie del Centro-Nord.

2.1.2 I progetti: la distribuzione sul territorio e aspetti temporali

Il numero complessivo di progetti presenti in Banca dati relativi all'anno solare 2009 è pari a 511², 38 in più rispetto a quelli presenti nella Banca dati per l'anno 2008 (+8%), anno in cui i progetti inseriti risultavano 473. Si tratta di un rilievo meramente numerico dato che una tale variazione dei progetti attivi non può essere considerato un indicatore significativo della capacità progettuale espressa dalle varie Città riservatarie, ne tanto meno della complessità dei percorsi progettuali e delle loro articolazioni.

² L'estrazione dei dati è stata effettuata a novembre 2010.

Dei 511 progetti inseriti in banca dati, poco più della metà (55% circa) fanno capo a Città del Centro-Nord Italia, con Torino, Roma e Milano che da sole assorbono circa l'85% dei progetti di questa area territoriale.

Tavola 3 - Numero di progetti e fondo legge 285 per Città riservataria e area geografica - Anno 2009

Città	Progetti	% di progetti	% fondo legge 285	Numero progetti ogni 10.000 residenti di 0-17 anni	
				Centro e Nord	Sud e Isole
Centro e Nord	Torino	96	18,8	7,0	6,3
	Milano	57	11,2	9,9	2,7
	Venezia	16	3,1	1,9	3,4
	Bologna	3	0,6	2,3	0,6
	Genova	10	2,0	4,8	1,1
	Firenze	15	2,9	3,0	3,0
	Roma	87	17,0	21,7	1,7
	Totale di area	284	55,6	50,6	2,5
Sud e Isole	Napoli	46	9,0	16,3	1,9
	Bari	30	5,9	4,3	5,7
	Brindisi	7	1,4	2,2	3,7
	Taranto	2	0,4	3,4	0,6
	Reggio Calabria	18	3,5	3,9	5,4
	Palermo	69	13,5	11,3	5,1
	Catania	15	2,9	5,4	2,7
	Cagliari	40	7,8	2,7	20,3
	Totale di area	227	44,4	49,4	4,0
	TOTALE	511	100,0	100,0	3,1

Per l'area geografica del Sud e delle Isole, Palermo è la città a cui fanno capo in assoluto il maggior numero di progetti (69), seguono Napoli (46) e Cagliari (40).

Si segnala, in un contesto di sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente nella distribuzione marginale dei progetti per città riservataria, il consistente aumento del numero di progetti della città di Palermo, per la quale la numerosità raddoppia rispetto a quella monitorata nel 2008. Analoga situazione per la città di Bari dove i progetti passano da 15 nel 2008 a 30 nel 2009.

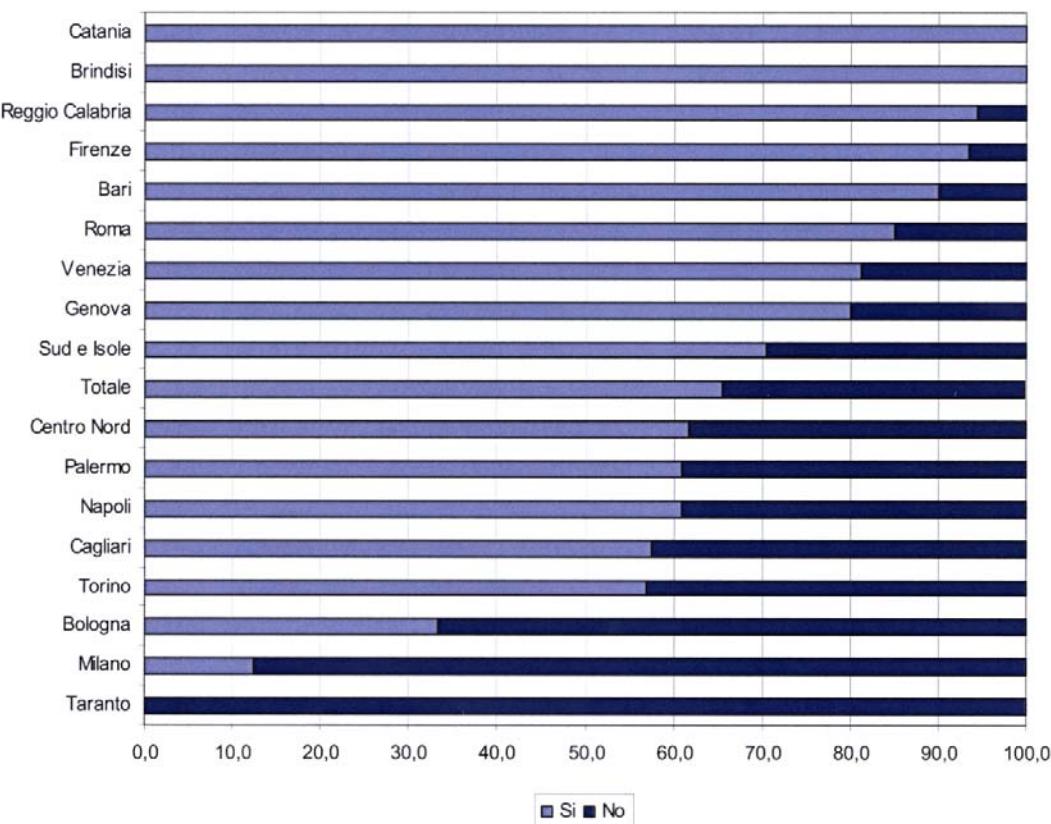
Se poniamo in relazione la progettualità espressa nelle varie Città con le risorse attribuite per l'anno 2009, ossia mettiamo a confronto le distribuzioni marginali dei progetti per le singole città con le quote di fondo attribuite, i risultati evidenziano la scarsa relazione di questi indicatori per due ordini di motivi. Da una parte si deve tener conto della variegata complessità con la quale vengono articolati i progetti, esistono perciò città in cui si hanno progetti molto strutturati e complessi e presumibilmente piuttosto costosi, e città che esprimono diversamente una progettualità molto meno articolata e quindi teoricamente meno costosa. Dall'altra bisogna considerare le strutture di finanziamento che stanno dietro il monte progetti, poiché alle variazioni nel numero di progetti segnalati può corrispondere un maggiore o minore utilizzo del fondo 285 come cofinanziamento o come fonte unica di finanziamento. I dati analizzati per il 2008 e il 2009 confermano queste premesse teoriche e rimandano a riflessioni ulteriori sulle modalità attraverso le quali valutare l'efficienza nella capacità di progettare da parte delle Città.

Andando più in profondità nell'analisi e rapportando il numero di progetti realizzati in ciascuna Città riservataria alla popolazione minore residente – diversamente da quanto verificato sulla distribuzione dei progetti – le Città riservatarie del Sud e delle Isole mostrano un valore all'incirca doppio rispetto a quelle del Centro-Nord, mediamente 4 progetti per 10.000 minorenni residenti a fronte di 2,5 progetti per 10.000 minorenni residenti. Per quanto riguarda le singole Città riservatarie, ai primi due posti della graduatoria delle città con il maggior numero di progetti per minore residente si collocano Cagliari e Torino: Cagliari, in particolare, con oltre 20 progetti per 10.000 residenti di 0-17 anni, rappresenta un unicum nel panorama della progettualità delle Città riservatarie, distaccando tutte le altre in modo netto e sostanziale. Nelle posizioni successive, le città del Sud e delle Isole continuano a giocare un ruolo decisivo, con quattro città che occupano le posizioni tra la terza e la sesta – Bari (5,7), Reggio Calabria (5,4), Palermo 5,1) e Brindisi (3,7).

Tra le altre caratteristiche dei progetti che la Banca dati riesce a catturare si evidenzia il dato relativo all'evoluzione temporale dei progetti, ossia il carattere di continuità del progetto stesso. Fra i 511 progetti del 2009, 334 risultano in continuità con esperienze attive nell'anno precedente, pari al 65,5% di quelli totali, percentuale che si conferma rispetto al monitoraggio svolto sui progetti attivi nel 2008.

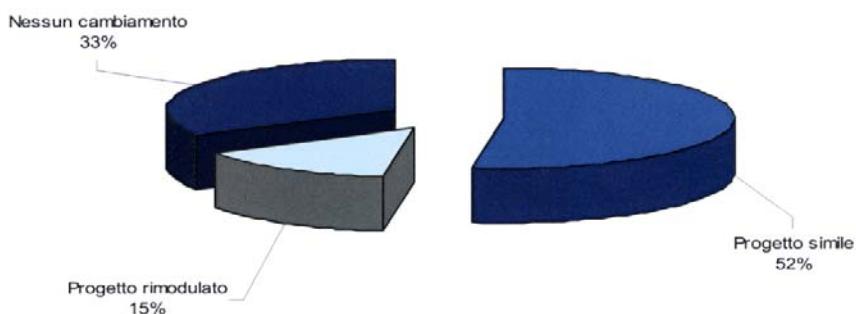
La continuità dei progetti ricorre in entrambe le aree geografiche, sebbene caratterizzi maggiormente l'area geografica del Sud e delle Isole – particolarmente le Città riservatarie di Catania, Brindisi, Reggio Calabria e Bari -, dove 159 su 227 progetti sono in continuità rispetto a quelli del 2008 (70%), mentre nel Centro-Nord – con punte massime a Firenze, Roma e Venezia - ammontano complessivamente a 175 su 284 (61,6%).

Figura 1 - Continuità del progetto per area geografica e città riservataria - Anno 2009



La continuità, se da una parte risulta senz'altro un aspetto rilevante in termini di consolidamento del progetto e di una sua eventuale “trasformazione” in servizio, dall'altra può essere in contraddizione con la logica di una legge che nasce per promuovere prioritariamente l'innovazione. Gli stessi referenti delle città su questo punto hanno delineato un quadro di sostanziale staticità della progettazione, laddove circa l'85% dei progetti in continuità sono simili o addirittura identici a quelli originari e solo nel restante 15% si è intervenuto rimodulando in maniera rilevante il progetto rispetto a quello iniziale.

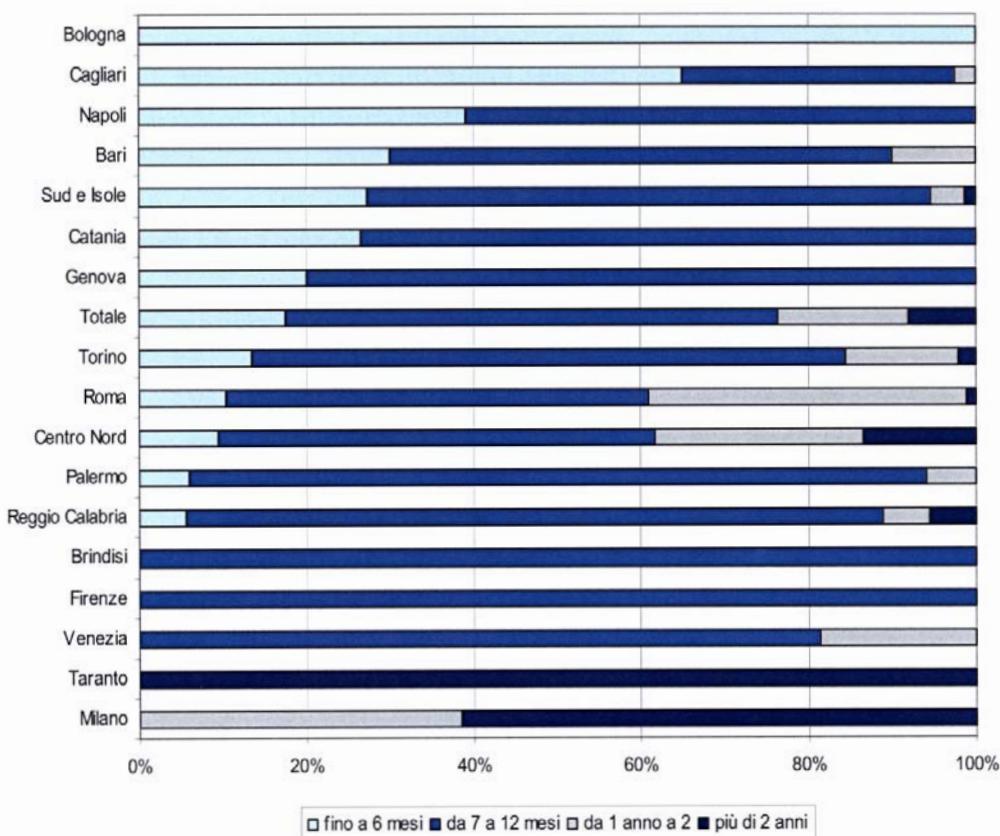
Figura 2 - Progetti in continuità secondo un'eventuale trasformazione - Anno 2009



Un'ultima annotazione sul tema deriva dal confronto tra l'indicazione della data di attivazione e quella della continuità del progetto, dal quale risulta una generale coerenza nell'indicazione fornita laddove la gran parte dei progetti risulta attivato in un'annualità precedente a quella dell'attuale monitoraggio, dimostrando un grado di consapevolezza e cura da parte degli operatori delle città nell'immissione dei dati.

L'analisi della variabile “durata” completa il quadro delle caratteristiche legate agli aspetti “temporali” della progettualità delle Città.

Complessivamente metà dei progetti hanno una durata compresa fra i sette mesi e un anno, sia al Centro-Nord (148 progetti), sia e soprattutto al Sud e nelle Isole (152 progetti); 71 progetti nel Centro-Nord, pari al 25% del totale, coprono un lasso temporale compreso fra un anno e due anni, costituendo la seconda modalità più diffusa; al Sud e nelle Isole, invece, il 27,4% dei progetti si conclude entro sei mesi dall'attivazione. In quest'area geografica solo il 5% dei progetti ha una durata superiore a un anno. In conclusione, i progetti nel Centro-Nord tendono ad avere durata maggiore rispetto a quelli del Sud e delle Isole: la durata media dei progetti, infatti, è di 15 mesi nel Centro-Nord e di 9 mesi al Sud e nelle Isole.

Figura 3 - Durata del progetto per area geografica e città riservataria - Anno 2009

Coniugando la lettura della continuità dei progetti nel corso degli anni con quella della durata, le due aree geografiche risultano così caratterizzate: il Centro-Nord vede la prevalenza di progetti di durata maggiore di un anno solare, che in buona parte sono ripristinati alla scadenza degli stessi; il Sud e le Isole mostrano, invece, la preponderanza di progetti di durata inferiore, che tendono a essere rinnovati da un anno all'altro.

2.1.3 Le tipologie di intervento e i diritti promossi

La Banca dati dei progetti 285 delle Città riservatarie prevede 13 tipologie di intervento, che tengono conto delle aree di intervento contenute nei quattro articoli della legge 285 per quanto riguarda le azioni di implementazione da realizzarsi, ma allo stesso tempo sono il frutto dell'adeguamento e dell'ampliamento dello strumento di rilevazione, al fine di renderlo sempre più funzionale alla rappresentazione delle pratiche messe in campo sul territorio, e di fatto più aderente alla realtà. In questa ottica conoscitiva, vista l'articolazione dei progetti, è stata data la possibilità ai curatori dell'immissione dei dati di poter specificare le 2 tipologie di intervento prevalenti.

L'area del tempo libero e del gioco concentra il maggior numero di interventi, seguito, a breve distanza, dal sostegno alla genitorialità, confermando il dato emerso nel 2008, pur essendo molto più ravvicinate le posizioni (circa 1 punto percentuale di distanza) a differenza di quanto emerso nel 2008 dove tale distanza ammontava a circa 8 punti percentuali.

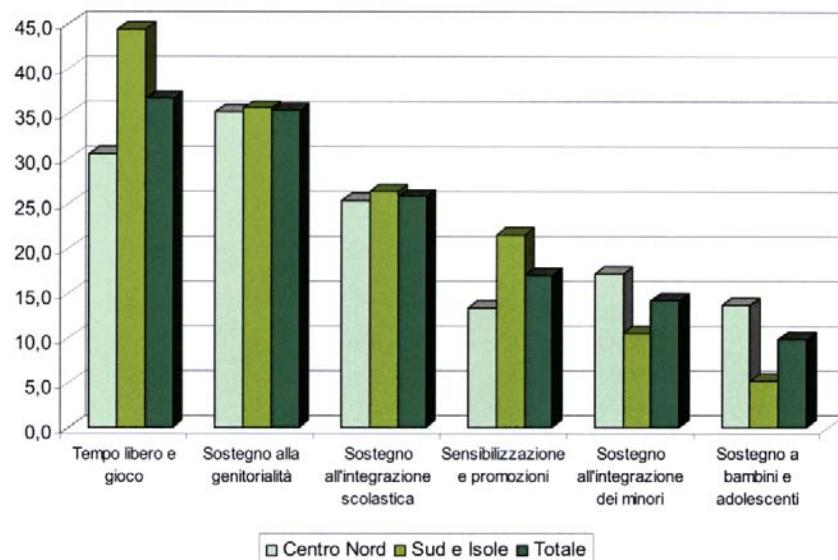
Analizzando la distribuzione delle tipologie di intervento per area geografica, la tipologia più diffusa al Centro-Nord risulta il sostegno alla genitorialità - che riguarda il 35,2% dei progetti), mentre al Sud e nelle Isole il tempo libero e gioco (riscontrabile nel 44,5% dei progetti). Complessivamente, queste due tipologie risultano le più frequenti per area geografica e a livello aggregato italiano. I progetti in cui ricorre l'una, l'altra o entrambe le tipologie sono, infatti, 168 al Centro-Nord (pari al 59,2% dei progetti dell'area) e 166 al Sud e Isole (pari a ben il 73,1% dei progetti dell'area), per un numero complessivo di 334 progetti.

Tavola 4 - Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento e area geografica - Anno 2009

Tipologia prevalente	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Tempo libero e gioco	87	30,6	101	44,5	188	36,8
Sostegno alla genitorialità	100	35,2	81	35,7	181	35,4
Sostegno all'integrazione scolastica	72	25,4	60	26,4	132	25,8
Sensibilizzazione e promozioni	38	13,4	49	21,6	87	17,0
Sostegno all'integrazione dei minori	49	17,3	24	10,6	73	14,3
Sostegno a bambini e adolescenti	39	13,7	12	5,3	51	10,0
Interventi socio-educativi per la prima infanzia	24	8,5	11	4,8	35	6,8
Educativa domiciliare	22	7,7	11	4,8	33	6,5
Contrasto alla povertà	13	4,6	19	8,4	32	6,3
Progetto di sistema	17	6,0	7	3,1	24	4,7
Abuso	9	3,2	8	3,5	17	3,3
Interventi in risposta	9	3,2	8	3,5	17	3,3
Affidamento familiare	4	1,4	6	2,6	10	2,0

Tra le altre tipologie prevalenti di intervento maggiormente segnalate nei progetti emergono inoltre: il sostegno all'integrazione scolastica che riguarda circa 1 progetto su 4, seguito dalle azioni di sensibilizzazione e promozione, dal sostegno all'integrazione dei minori e infine dal sostegno a bambini e adolescenti, con quote di progetti che oscillano tra il 10% e il 20% del totale dei progetti. Differenze sostanziali fra le aree geografiche in base alle tipologie di intervento non ve ne sono: le due aree mostrano una sostanziale omogeneità fra le azioni di intervento messe in atto dai progetti.

Figura 4 - Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento più diffuse e area geografica - Anno 2009



La variabilità che si riscontra anche per questo anno di monitoraggio nelle tipologie di intervento delle varie Città riservatarie è il segno distintivo di questa legge, la quale, grazie all'ampia gamma di interventi previsti, permette la realizzazione di politiche mirate per l'infanzia, per l'adolescenza e per le famiglie, dimostrando grande adattabilità e flessibilità alle esigenze delle varie realtà territoriali.

Oltre alla tipologia di intervento che il progetto intende mettere in atto, viene richiesto di indicare la tipologia prevalente di diritto promosso dal progetto stesso. L'acquisizione di tale informazione risponde in pieno alla logica per la quale è stata creata e affinata nel tempo la modalità di rilevazione e cioè il monitoraggio sullo stato di attuazione della legge. Una valutazione complessiva delle azioni poste in essere di anno in anno non può quindi prescindere dall'analisi dei diritti promossi e tutelati, anche in relazione alla possibilità di verificare il livello di attuazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (Crc) nel nostro Paese.

I diritti selezionabili nella maschera di inserimento sono tipologie di diritti, che ripropongono, aggregandoli, gli articoli delle Crc. Va ricordato che per questa domanda potevano essere indicate fino a 3 tipologie di diritto. Le indicazioni che emergono dall'analisi dei dati per l'anno 2009 confermano quanto già emerso negli anni scorsi, ovverosia una forte preferenza per il diritto al gioco, indicato in poco meno di 1 progetto su 2 (il dato risulta perfettamente coerente con i risultati precedenti relativi alla tipologia di intervento) (vedi tavola 5).

Tavola 5 - Tipologia prevalente di diritti promossi dal progetto - Anno 2009

Tipologia di diritto	per 100 progetti
Diritto al gioco	41,9
Diritto allo studio	29,4
Diritto all'educazione	28,2
Diritto alla partecipazione	28,0
Diritto al recupero	21,5
Diritto alla propria identità	18,8
Diritto famiglia responsabile	13,7
Diritto all'autonomia	12,5
Diritto alla salute	12,1
Diritto all'informazione	10,6
Diritto alla protezione da abuso	6,3
Diritto alle cure	2,3
Diritto di speciale trattamento	1,6

Il diritto al gioco trova particolare diffusione nei progetti che fanno capo alle città dell'area del Sud e delle Isole, con la città di Palermo in particolare evidenza (44 progetti su 69 complessivi). Il diritto allo studio, all'educazione e alla partecipazione sono gli altri diritti richiamati dalle attività promosse dai progetti, con percentuali comprese tra il 20% e il 30%. Anche questi risultati confermano le indicazioni ricevute per l'annualità 2008, sottolineando il ruolo importante che la legge sta svolgendo come supporto alle difficoltà che la scuola incontra in relazione alle emergenti problematiche di integrazione e di accoglienza della multiculturalità. Inoltre, la tendenza già evidenziata di una diffusione del diritto alla partecipazione trova ampia conferma nell'attuale monitoraggio, laddove la quota di progetti che nel 2008 ammontava al 22% del totale, nel 2009 sale al 28%, con una diffusione sul territorio piuttosto generalizzata.

2.1.4 I destinatari della progettualità

Ulteriori elementi di conoscenza della capacità progettuale delle città riservatarie derivano dall'analisi delle caratteristiche dei destinatari dei progetti realizzati³. Le categorie o gruppi di destinatari cui sono riferibili i progetti da parte degli operatori addetti all'immissione dei dati sono suddivise fra: minori (ripartiti per classi di età); famiglie; operatori; e infine persone⁴, in cui può esser specificata più chiaramente la tipologia di utenza cui è rivolto il progetto. Oltre alla tipologia di destinatario, le Città riservatarie possono specificare sia il genere prevalente cui è rivolto il progetto (se esistente), sia la stima del numero annuo di utenti⁵.

Fra le varie tipologie di destinatari la più indicata nei progetti realizzati nel 2009 dalle Città riservatarie è quella dei pre-adolescenti, sia al Centro-Nord, cui sono rivolti il 46,1% dei progetti di area, sia al Sud e nelle Isole, dove tale percentuale sale addirittura a circa il 70%. Tali dati, considerando complessivamente i progetti, appaiono in continuità con quelli del 2008, anno in cui questa fascia d'età risultava sempre la più indicata, sebbene la percentuale di progetti sia lievemente scesa (dal 60,5% del 2008 al 56,6% del 2009).

³ Nel format di rilevazione è consentita la risposta multipla, in modo tale da poter indicare tutte le differenti tipologie di utenze cui è diretto il progetto.

⁴ Tali destinatari comprendono, solitamente, bambini e adulti che partecipano a convegni, manifestazioni sportive, ecc.

⁵ Entrambe queste variabili non saranno presentate di seguito a causa dell'esiguo numero di risposte indicate.

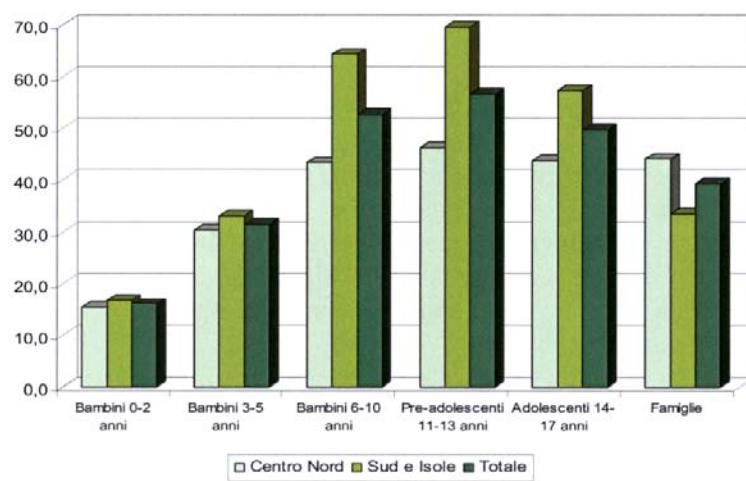
Soffermandosi sulle disparità di area, il Centro-Nord mostra differenze più contenute fra le varie tipologie di utenti rispetto al Sud e le Isole; la famiglia appare la seconda categoria più diffusa al Centro-Nord, mentre nell'area del Sud e Isole le maggiori frequenze si concentrano sulle fasce di età che vanno dai 6 ai 17 anni.

Tavola 6 - Progetti secondo i destinatari e area geografica - Anno 2009

Destinatari dei progetti	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Bambini 0-2 anni	44	15,5	38	16,7	82	16,0
Bambini 3-5 anni	86	30,3	75	33,0	161	31,5
Bambini 6-10 anni	123	43,3	146	64,3	269	52,6
Pre-adolescenti 11-13 anni	131	46,1	158	69,6	289	56,6
Adolescenti 14-17 anni	124	43,7	130	57,3	254	49,7
Famiglie	125	44,0	76	33,5	201	39,3
Operatori	96	33,8	38	16,7	134	26,2
Persone	47	16,5	36	15,9	83	16,2
Altro	105	37,0	58	25,6	163	31,9

Concentrandosi sulla progettualità rivolta ai bambini più piccoli, il numero di progetti destinati ai minori di 3 anni risulta l'insieme più esiguo in entrambe le aree geografiche, pari a circa il 16% dei progetti realizzati. Le cose migliorano già per la fascia di destinatari di 3-5 anni: circa il 30% in ciascuna area geografica li coinvolge. Una lettura complessiva dei progetti evidenzia una tendenza, per ora più marcata nell'area del Centro-Nord, ad allargare il bacino di utenza dei destinatari a un target quanto più ampio possibile, dimostrando in questo un'accresciuta consapevolezza delle opportunità che la legge mette a disposizione, valorizzando contestualmente interventi per i bambini e ragazzi in cui non si prescinda dal coinvolgimento degli adulti di riferimento.

Figura 5 - Progetti secondo alcune tipologie di destinatari e area geografica - Anno 2009



2.1.5 La titolarità e la gestione dei progetti

In questa sezione i progetti realizzati dalle Città riservatarie vengono analizzati in riferimento agli enti titolari e gestori. Riguardo alla titolarità, si conferma rispetto alle precedenti rilevazioni, una netta preponderanza dell'ente pubblico come soggetto titolare

(90% circa dei progetti), con un 67,6% che vede l'amministrazione comunale direttamente coinvolta, e nel rimanente 22,5% la titolarità afferisce ad altri enti di decentramento quali i municipi, le circoscrizioni e i quartieri.

Se si considerano le dinamiche interne alle aree geografiche prese in considerazione (Centro-Nord e Sud e nelle Isole) rispetto alla titolarità dei progetti emergono modalità operative territoriali nettamente differenziate: mentre al Centro-Nord la titolarità di 235 progetti (pari all'82,7% dei progetti di area) è dell'ente pubblico, in proporzioni simili fra il Comune (42% circa) e il municipio, quartiere o circoscrizione (40% circa), per le città del Sud e delle Isole la quasi totalità dei progetti dell'area (225 progetti su 227, pari al 99,6%) ha sì come titolare l'ente pubblico, ma quasi sempre (224 su 225) tale ente è lo stesso Comune.

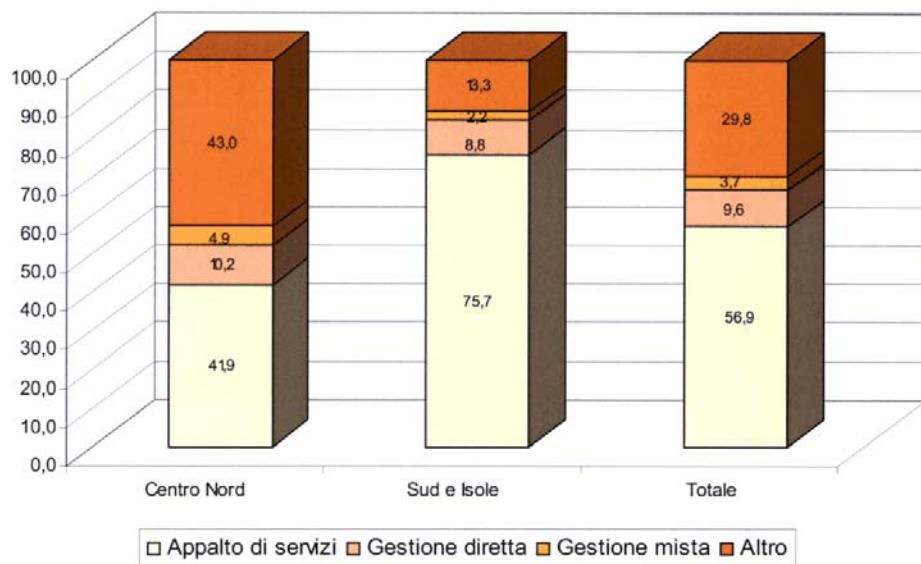
Approfondendo quindi l'analisi di questi dati si evidenzia una forte differenziazione tra il Centro-Nord, che sta sviluppando un processo di decentramento della titolarità – anche per evidenti questioni di dimensionamento delle stesse città oltre che di strutturazione organizzativa territoriale più spinta (circoscrizioni, municipalità, ecc.) –, e le città del Sud e delle Isole, dove la titolarità resta ancora per lo più accentuata nelle mani dell'amministrazione comunale.

Tavola 7- Progetti secondo l'ente titolare e area geografica - Anno 2009

Ente titolare	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Titolarità della città riservataria						
Comune	121	42,6	224	99,1	345	67,6
Municipio/Circoscrizione/Quartiere	114	40,1	1	0,4	115	22,5
Titolarità di un altro ente						
Terzo settore	37	13,0	1	0,4	38	7,5
Scuola, ente di formazione	5	1,8	0	0,0	5	1,0
Azienda sanitaria locale	4	1,4	0	0,0	4	0,8
Altro	3	1,1	0	0,0	3	0,6
<i>Non risposta</i>	0	-	1	-	1	-
TOTALE	284	100,0	227	100,0	511	100,0

La conseguente ulteriore caratteristica su cui si pone l'attenzione attiene alla forma di affidamento del progetto fra ente titolare ed ente gestore, dalla quale emerge che la forma prevalente in entrambe le aree geografiche consiste nell'appalto dei servizi, riguardando 290 progetti di cui l'amministrazione comunale ha la titolarità, con differenze territoriali piuttosto significative. In particolare, mentre nel Centro-Nord poco meno della metà dei progetti la cui titolarità compete direttamente alla Città riservataria ha una gestione in appalto, al Sud e nelle Isole, invece, l'appalto esterno dei servizi è praticato per il 75% dei progetti in cui la titolarità è pubblica.

La gestione diretta riguarda solamente 50 progetti realizzati (pari al 9,6% dei totali), risultando ben poco praticata se non del tutto residuale; ancora più marginale il dato relativo alla gestione mista indicata dal 3,7% dei progetti. La modalità di affidamento che sfugge alla precedenti voci e che confluisce in “altro” rappresenta complessivamente circa un terzo dei progetti, con una sostanziale differenziazione tra Centro-Nord e Sud e Isole, come risulta evidente dalla figura che segue.

Figura 6 - Progetti secondo la forma di affidamento e area geografica - Anno 2009

L'analisi delle diverse forme di affidamento che sono confluite nella voce "altro", evidenzia il ricorrere di tre parole chiave: contributo; convenzione; affidamento diretto.

I dati a disposizione non permettono una valutazione compiuta delle motivazioni per le quali le amministrazioni comunali stanno via via spostandosi verso altre forme di affidamento, ma certamente è lecito pensare che si preferisca muovere in queste direzioni poiché tali modalità coniugano una maggiore flessibilità organizzativa a un contenimento dei costi altrimenti difficilmente ottenibile, pur garantendo la qualità dei progetti da realizzare.

Ma quale ente si occupa di fatto della gestione dei progetti?

Tenendo presente che la coincidenza fra titolarità e gestione dell'amministrazione pubblica avviene in soli 29 progetti nel Centro-Nord e 21 progetti al Sud e nelle Isole, pari a circa il 10% dei progetti complessivamente realizzati, per i rimanenti 461 la gestione è affidata a un altro ente⁶. È nell'ambito del terzo settore che si gestiscono circa l'80% dei progetti, rappresentando il riferimento principale per le amministrazioni comunali.

⁶ Nel caso vi siano più gestori, l'ente qui specificato è il capofila nella gestione del progetto.

Tavola 8 - Progetti secondo l'ente gestore e area geografica - Anno 2009

Ente gestore	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Gestione della città riservataria						
Comune	28	9,9	21	9,3	49	9,6
Municipio/Circoscrizione/Quartiere	1	0,4	0	0,0	1	0,2
Gestione di un altro ente						
Terzo settore	224	78,9	181	80,1	405	79,4
Scuola, ente di formazione	13	4,6	1	0,4	14	2,7
Azienda sanitaria locale	6	2,1	2	0,9	8	1,6
Soggetto - Impresa privata	1	0,4	7	3,1	8	1,6
Ente pubblico locale	2	0,7		0,0	2	0,4
Altro	9	3,2	14	6,2	23	4,5
<i>Non risposta</i>	0	-	1	-	1	-
TOTALE	284	100,0	227	100,0	511	100,0

Ulteriore aspetto, su cui i dati a disposizione permettono alcune riflessioni finali sul tema della gestione dei progetti, riguarda la verifica delle eventuali forme di partenariato che si possono instaurare tra soggetto attuatore e altri soggetti. L'ente gestore del progetto può, infatti, avvalersi nell'attuazione dello stesso di un eventuale ente partner. Fra i progetti attivi nel 2009, solo una parte sono realizzati con la presenza di un partner (il 27% dei progetti totali), equamente divisi tra Centro-Nord e Sud e Isole. Fra le tipologie di partner, il più diffuso è ancora una volta un ente appartenente al terzo settore, che compare nel 40% dei casi.

2.1.6 Risorse economiche

Ultimo aspetto da considerare nell'analisi della progettualità delle Città riservatarie riguarda le risorse economiche impegnate per la realizzazione dei progetti. Per quanto attiene ai costi previsti, la classe di costo col maggior numero di progetti in entrambe le aree geografiche è quella più bassa “fino a 25.000 euro”, dove rientrano 75 progetti del Centro-Nord e 52 del Sud e delle Isole, pari al 29% dei progetti⁷. Inoltre, quasi un progetto su due ha un costo previsto “entro i 50.000 euro” (il numero di progetti ammonta a 200, pari al 45,9%), mentre la proporzione sale a 7 progetti su 10 con un costo previsto “fino a 100.000 euro”.

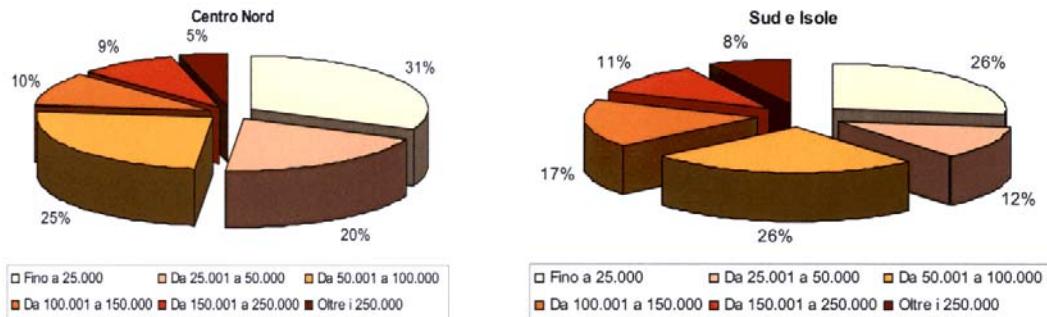
Confrontando le due aree geografiche, al Centro-Nord il maggior numero di progetti si colloca nelle prime due classi di costo, il 51% dei progetti di area a fronte del 38% di quelli del Sud e delle Isole. Al contrario, al Sud e nelle Isole sale il numero di progetti nelle classi di costo più alto, ovvero superiori a 100.000 euro (ammontano a 70, pari al 36% di quelli di area), mentre nel Centro-Nord la stessa percentuale è inferiore di oltre dieci punti (57, pari al 23,8%). Fra le Città riservatarie, Genova e Brindisi sono le due città col maggior numero di progetti a costi “elevati” rispetto al totale dei progetti attivi: Genova, infatti ne ha 5 su 10 con un costo previsto oltre i 150.000 euro, mentre quelli di Brindisi ammontano addirittura a 6 su 7.

⁷ Le percentuali indicate nel presente paragrafo sono rapportate al numero di progetti per cui sono specificati nel database i costi previsti o liquidati.

Tavola 9 - Progetti secondo la classe di costo previsto per Città riservataria e area geografica - Anno 2009

	Città	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da 100.001 a 150.000	Da 150.001 a 250.000	Oltre i 250.000	Non risposta
Centro Nord	Milano	20	17	11	3	4	0	2
	Torino	46	9	8	3	5	4	21
	Genova	1	1	2	0	3	2	1
	Venezia	2	4	3	5	1	0	1
	Bologna	0	0	0	1	1	1	0
	Firenze	4	3	2	2	2	2	0
	Roma	2	15	33	11	5	2	19
Totale di area		75	49	59	25	21	11	44
Sud e Isole	Napoli	6	14	9	5	7	5	0
	Cagliari	31	2	1	1	2	2	1
	Brindisi	0	0	0	1	2	4	0
	Bari	0	1	0	3	2	1	23
	Taranto	1	0	1	0	0	0	0
	Palermo	5	4	29	21	5	3	2
	Catania	6	1	2	1	0	0	5
Reggio Calabria		3	2	8	1	4	0	0
Totale di area		52	24	50	33	22	15	31
TOTALE		127	73	109	58	43	26	75

Figura 7 - Percentuale di progetti secondo la classe di costo previsto e area geografica - Anno 2009



Per quanto riguarda il costo medio per progetto, la maggiore propensione a realizzare progetti con costi elevati al Sud e nelle Isole rispetto al Centro-Nord implica un costo medio previsto più alto al Sud e nelle Isole.

Per un confronto territoriale maggiormente significativo, si prenderà in considerazione un indicatore più corretto e meno sensibile alle classi estreme di costo (che influenzano molto il valore medio) rappresentato dal costo mediano⁸, che è in grado di fornire una lettura per area più attinente alla realtà. Comparando i costi mediani previsti e liquidati nelle due aree, le differenze emergono nettamente: i costi mediani previsti sono, infatti, pari a circa 49.000 euro al Centro-Nord e 76.000 euro al Sud e nelle Isole. Il Centro-Nord è, quindi, caratterizzato da costi previsti nettamente inferiori rispetto al Sud e alle Isole, com'era lecito attendersi dall'analisi dei progetti per classi di costo.

Alcune conclusive considerazioni derivano dall'analisi incrociata dei costi dei progetti in relazione alla tipologia di intervento che viene messo in atto. Si intende comprendere al riguardo se la distribuzione dei progetti per classi di costo è influenzata dalla tipologia di intervento messo in atto o se invece le due variabili siano statisticamente indipendenti⁹. Il risultato del test evidenzia la dipendenza tra il costo del progetto e la tipologia di intervento prevista, ovvero progettare in un ambito di intervento piuttosto che in un altro ha delle inevitabili ripercussioni sul fronte dei costi.

Infine, i progetti realizzati per classi di costo previsto sono stati messi in relazione con la durata del progetto. Dai dati elementari riassunti nella tabella sottostante non emerge una stringente relazione fra i progetti nelle varie classi di costo in rapporto alla loro durata, al punto che l'indice di correlazione fra le due variabili¹⁰ in studio è pari a -0,04, mostrando cioè una totale assenza di correlazione fra durata e costo previsto per ciascun progetto.

Tavola 10 - Durata del progetto per classe di costo previsto. Totale - Anno 2009

Durata del progetto	Fino a 25.000	Da 25.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Da 100.001 a 150.000	Da 150.001 a 250.000	Oltre i 250.000	Non risposta	Totale
Fino a 6 mesi	39	13	6	4	7	5	15	89
Da 7 a 12 mesi	53	36	71	44	30	20	46	300
Da 1 anno a 2 anni	26	11	23	6	1	1	12	80
Più di 2 anni	9	13	9	4	4	1	1	41
Non risposta	0	0	0	0	0	0	1	1
TOTALE	127	73	109	58	42	27	75	511

⁸ Il costo mediano è la modalità di costo che bipartisce la distribuzione ordinata dei costi dei progetti esattamente a metà, ossia il costo del progetto per cui il 50% dei progetti ha un costo inferiore.

⁹ Per fare ciò si ricorre a un test statistico denominato "test di indipendenza chi-quadrato". Il risultato del test restituisce con un livello di significatività del 95%, l'indipendenza o meno tra le variabili in studio.

¹⁰ L'indice di correlazione è stato calcolato fra le due variabili continue: durata del progetto in mesi e costo del progetto in euro.

BOX DI SINTESI

- Le Città riservatarie del Sud-Isole mostrano un valore doppio rispetto a quelle del Centro-Nord relativamente al numero di progetti in riferimento alla popolazione residente, rispettivamente 7,9 progetti per 100.000 residenti a fronte di 4,3 progetti per 100.000 residenti. Osservando le città secondo il numero di progetti sulla popolazione di riferimento, la sola Torino (10,6 progetti per 100.000 residenti), fra le città del Centro-Nord, figura fra le prime sei posizioni, subito dopo Cagliari che con 25,5 progetti per 100.000 residenti stacca nettamente tutte le altre città riservatarie.
- Se l'innovazione è un tratto peculiare della progettualità e dello spirito della legge 285, la continuità è divenuta nel tempo una caratteristica distintiva della stessa. Dei 511 progetti attivi nel 2009, 334 risultano in continuità con progetti attivi nell'annualità precedente – l'incidenza di continuità è del 61,6% nelle città del Centro-Nord e sale al 70,4% nelle città del Sud-Isole. Gli stessi referenti delle città su questo punto hanno delineato un quadro di sostanziale staticità della progettazione, laddove circa l'85% dei progetti in continuità sono simili o addirittura identici a quelli originari.
- Coniugando la lettura della continuità dei progetti nel tempo e della durata degli stessi, le due aree geografiche del Centro-Nord e del Sud-Isole risultano così caratterizzate: il Centro-Nord vede la prevalenza di progetti di durata maggiore di un anno solare, che in buona parte sono confermati alla scadenza degli stessi; il Sud-Isole mostra, invece, la preponderanza di progetti di durata inferiore all'anno, che tendono comunque a essere rinnovati da un anno all'altro.
- Le tipologie di intervento più diffuse riguardano l'area del tempo libero e del gioco e del sostegno alla genitorialità, confermando il dato emerso nel 2008.
- Sono i pre-adolescenti – una fascia d'età ancora oggi notoriamente poco approfondita anche rispetto ai servizi a essi dedicati – i principali destinatari della progettualità della legge 285 nel corso del 2009: il 46,1% nel Centro-Nord; il 70% nel Sud-Isole.

2.2 La progettazione nelle singole Città riservatarie

2.2.1 Metodologia di analisi

Come ogni anno, anche per il 2009, la relazione sullo stato di attuazione della legge 285 prevede la restituzione dell’analisi della progettazione realizzata da ogni singola città e finanziata col fondo previsto dalla legge stessa. Questa analisi è possibile grazie all’esistenza della Banca dati progetti 285 (<http://www.bancadatiprogetti285.minori.it/>) che prevede come strumento di raccolta dati una scheda progetto funzionale a recuperare informazioni di carattere contenutistico, metodologico, organizzativo, contabile e amministrativo dei diversi progetti.

I dati qui analizzati, come nel capitolo precedente, fanno riferimento all’ estrazione effettuata a novembre 2010 e riguardano progetti dell’annualità 2009. Di seguito si offre una presentazione esaustiva, seppur sintetica, dell’articolazione dei molteplici progetti che sono stati realizzati nell’anno di riferimento, territorio per territorio, individuando i criteri, gli orientamenti e le priorità che ogni città si è data per implementare quella parte delle politiche rivolte all’infanzia e l’adolescenza realizzate con fondo 285.

L’analisi proposta è suddivisa in 15 schede, una per città, in ognuna delle quali i progetti sono stati aggregati in dieci macro aree di intervento (otto dedotte dal testo della legge, due aggiunte). La lettura per macro aree consente di avere una visione globale delle priorità sociali, educative e culturali a cui ogni singola città risponde, così come del costo di spesa previsto per ciascuna area: l’ordine delle macro aree segue per l’appunto il criterio economico, partendo dagli ambiti in cui si è investito maggiormente (secondo le previsioni di spesa) e seguendo via via un ordine decrescente. Nel caso in cui una città non abbia investito alcun finanziamento su una particolare area, questa non viene riportata.

Per ogni città viene inoltre richiamato il modello seguito nella programmazione degli interventi sostenuti con i fondi 285, rispetto al quadro generale delle politiche sociali locali. Le tipologie utilizzate sono state riprese dall’elaborazione scaturita dall’indagine valutativa realizzata nel corso del precedente monitoraggio¹¹. I modelli proposti si riferiscono dunque ai diversi modi in cui le città hanno fatto dialogare tra loro le due leggi chiave per la programmazione in campo sociale e dell’infanzia, ovvero la legge 328/2000 e la legge 285/1997. La tabella che segue riassume le forme dei diversi approcci scelti dalle città, raggruppandoli in tre macrotipologie:

¹¹ Cfr. Leone, L., *Modelli di programmazione delle politiche sociali a livello cittadino e modalità di integrazione del fondo L. 285/97*, in *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285*, anno 2008, p. 27.

Modello di integrazione tra legge 285 e legge 328		Città
Modello “inclusivo” con quadro programmatorio più generale	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro programmatorio più generale che include la programmazione a valere sul fondo legge 285 - Presenza di piano di zona legge 328 	Genova (PRS), Torino, Cagliari (PLUS), Roma Bologna (1), Bari, Milano, Napoli
Modello a “gestione parallela o affiancamento”	<ul style="list-style-type: none"> È stata mantenuta la gestione parallela dei fondi 285 e del Fondo nazionale delle politiche sociali legge 328, a cui fanno capo strutture di coordinamento differenziate. 	Firenze, Palermo, Catania, Reggio Calabria (1), Brindisi (1), Taranto (1)
Modello “dipartimento funzionale”	Assenza del piano di zona legge 328 ma sviluppo di modelli organizzativi per l’integrazione a livello tecnico amministrativo	Venezia

(1) *Assenza di uno staff dedicato appositamente alla gestione legge 285*

2.2.2 Le macro aree

La scelta di individuare delle macro aree nasce dall’esigenza di restituire lo stato di attuazione della legge tenendo costantemente conto del lungo, lento ma vitale modificarsi della prassi che produce inevitabili ricadute sugli strumenti di raccolta e codifica delle informazioni. A questo si aggiunge l’esigenza di realizzare un elaborato il più possibile conciso e attento alle mutate condizioni di vita dei bambini nelle Città riservatarie.

La definizione delle macro aree rappresenta l’evoluzione dell’applicazione pratica delle indicazioni fornite negli articoli della legge, ed è legata alla dinamicità delle politiche e dei territori. L’analisi costante e continuativa della progettazione delle Città riservatarie ha reso evidente l’emergere congiunto di due tendenze: da un lato, a fronte dell’evoluzione normativa in merito ai diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, alcuni articoli della legge 285 hanno visto diminuire il loro potere propulsivo e innovativo; dall’altro, l’approvazione della legge 328 e una maturazione delle logiche di intervento relative ai bisogni sociali ed educativi hanno indotto gli amministratori a modificare le modalità di programmazione a favore di logiche di sistema.

La graduale diminuzione dell’investimento da parte delle Città riservatarie su alcune tipologie di intervento elencate nel testo della legge è stata sostenuta da numerosi fenomeni tra cui l’approvazione di leggi o lo stanziamento di nuovi fondi su aree di intervento specifiche, successivamente alla 285: esempi di questo sono la Legge 149/2001 e il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (varato nel 2007 e finalizzato al potenziamento della rete dei servizi educativi per la prima infanzia presenti sul territorio, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell’obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona). A questi processi interni si sono aggiunti fenomeni sociali importanti: l’emergere del fenomeno migratorio ha prodotto per esempio un necessario (in alcuni casi forzato) cambio di rotta nella definizione delle priorità di intervento e quindi nella gestione del fondo, a favore di interventi di inclusione e integrazione sociale per minori e famiglie straniere.

Di seguito un breve presentazione delle macro aree.

MACRO AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

L'individuazione di una macro area specifica legata all'intercultura si è resa necessaria al fine di far emergere una nuova tendenza di gestione del fondo in risposta al fenomeno dell'immigrazione degli ultimi anni. Si è reso altresì necessario perché la legge 285 non comprende al suo interno che un generale riferimento ai minori stranieri (vedi art. 3, *Finalità dei progetti*, comma 1, lettera a), senza prevedere esplicitamente nei quattro articoli relativi alle tipologie di intervento alcune misure volte all'integrazione e inclusione sociale per i minori di cultura non italiana.

MACRO AREA PROGETTI DI SISTEMA

L'altra macro area che negli anni ha richiesto visibilità e spazio è quella relativa ai progetti di sistema.

Per progetti di Sistema si intende «quei progetti che non hanno come destinatari diretti i minori e/o le loro famiglie, bensì il personale o l'organizzazione titolare o realizzatrice dei progetti stessi. Sono considerati Progetto di sistema attività quali, ad esempio: la creazione di un portale che raccoglie le informazioni e la documentazione della progettazione a favore dell'infanzia e/o dell'adolescenza realizzata sul territorio; oppure percorsi di formazione congiunta tra personale pubblico e del privato sociale; campagne informative sui diritti dei minori e così via»¹². Il motivo che sottostà allo sviluppo di questa tipologia di intervento (non prevista dalla 285 ma coerente con gli scopi della legge) è da ricercare, come nel caso precedente, al modificarsi della normativa successivamente all'emanazione della legge 285: l'implementazione del sistema integrato dei servizi richiesto dalla 328, congiuntamente con lo sviluppo del decentramento amministrativo (il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali è sempre del 2000)¹³, ha indotto alcune amministrazioni centrali a dotarsi, per la gestione del sistema dei servizi rivolto a minori e famiglia, di organismi o strumenti di coordinamento specifici.

MACRO AREA AFFIDO

Il riferimento all'«affidamento familiare sia diurno che residenziale» inserito nella legge 285 (art. 4, comma 1, lettera d) si inserisce oggi in un contesto profondamente mutato: l'approvazione della legge 149/2001 ha infatti dato vita a una nuova cultura e disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Con essa viene rafforzato il diritto dei bambini e delle bambine a vivere nella propria famiglia e, allo stesso tempo, viene sostenuto il diritto della famiglia in crisi a ricevere sostegno quando attraversa situazioni di temporanea difficoltà. La legge, da un lato, e gli attuali fenomeni sociali, quali la presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale (molto spesso preadolescenti e adolescenti) dall'altro, hanno dato una spinta propulsiva all'attivazione di sperimentazioni in grado di rendere effettivo il diritto sancito sulla carta.

MACRO AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Rientra in quest'area la molteplicità di interventi volti a fornire sostegni di tipo materiale, sociale e psicologico alla famiglia, intesa come nucleo ma anche come somma di singoli individui che si trovano spesso da soli ad affrontare il ruolo di genitori.

MACRO AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Quest'area comprende quel complesso di iniziative culturali, didattiche e sociali tali da assicurare l'esigibilità dei diritti fondamentali come lo studio e l'educazione, anche da parte

¹² Bianchi, D., Campioni, L. (a cura di), *I progetti nel 2008. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010, p. 92 (Questioni e documenti, 49).

¹³ D.Lgs. 267/2000.

dei bambini che vivono situazioni personali diverse (ossia situazioni non comuni che costringono gli adulti a prestare un'attenzione particolare). Questa tipologia serve a far emergere l'interesse e l'investimento delle Città riservatarie nei confronti di bambini malati con lunghe ospedalizzazioni, con disabilità di tipo fisico, psichico e sensoriale, che richiedono un'accoglienza temporanea in strutture specializzate.

MACRO AREA PRIMA INFANZIA

Rientrano in quest'area quei servizi integrativi al nido rivolti ai bambini da 0 a 3 anni. Tali servizi hanno caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale dei bambini e prevedono l'accoglienza di bambini per poche ore al giorno; o in alternativa, accompagnati da adulti di riferimento.

MACRO AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Quest'area riconosce il diritto al gioco e a tutte quelle forme che esso può assumere. Vi rientrano tipologie di intervento come le ludoteche, i ludo bus, i centri aggregativi, le feste, le iniziative ludiche di strada. La legge fa anche riferimento al periodo extrascolastico, accogliendo quegli interventi che vengono realizzati in estate o nelle festività.

MACRO AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Questa è l'area che contiene i progetti che promuovono i diritti dei bambini, la loro partecipazione, riconosce i loro spazi di cittadinanza. Qui si supera la visione adultocentrica per arrivare a integrare nella pratica, nelle scelte, nelle analisi, nelle soluzioni, il punto di vista dei più piccoli. Osservare gli interventi che le città mettono in campo in quest'area aiuta a comprendere su quale cultura effettivamente poggiano le politiche per l'infanzia e l'adolescenza delle diverse Città riservatarie.

MACRO AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

Quest'area raccoglie tutti quei progetti specificatamente e/o prioritariamente destinati ai minori "conosciuti" dai servizi sociali, per cui vengono attivati interventi e proposti servizi di natura socioeducativa o assistenziali, come i servizi domiciliari, la presa in carico personalizzata, i centri diurni, il pronto intervento.

MACRO AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

In questa area ricadono i progetti di cura, protezione e contrasto alla violenza, ma anche interventi a sostegno di donne con figli agli arresti domiciliari, o allontanate dal nucleo familiare.

Per facilitare la comprensione dell'accorpamento del testo contenuto negli articoli 4, 5, 6, 7, della legge 285/1997 nelle dieci macro aree di intervento viene presentato il seguente prospetto.

ARTICOLI	TIPOLOGIE DI INTERVENTO (indicate nella legge)	MACRO AREA
ART. 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	<p>Lettera a) l'erogazione di un minimo vitale</p> <p>Lettera b) sostegno alle scelte di maternità e paternità</p> <p>Lettera i) mediazione familiare e di consulenza per famiglie e minori al fine del superamento delle difficoltà relazionali</p> <p>Lettera d) affidamenti familiari sia diurni che residenziali</p> <p>Lettera c) servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento</p> <p>Lettera e) l'accoglienza temporanea di minori, anche sieropositivi, e portatori di handicap fisico, psichico e sensoriale, in piccole comunità educativo-riabilitative</p> <p>Lettera J) diretti alla tutela dei diritti del bambino malato ed ospedalizzato</p> <p>Lettera f) residenze per donne agli arresti domiciliari</p> <p>Lettera g) case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori</p> <p>Lettera h) abuso e maltrattamento</p>	<p>SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ</p> <p>AFFIDO</p> <p>SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO</p> <p>PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI</p> <p>INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO</p>
ART. 5- Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia	<p>Lettera a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni</p> <p>Lettera b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni</p>	<p>PRIMA INFANZIA</p>
ART. 6 servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero	<p>realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche</p>	<p>TEMPO LIBERO E GIOCO</p>
ART.7 - Azioni positive per la promozione dei diritti di infanzia e adolescenza	<p>Lettera a) interventi che facilitano l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali</p> <p>Lettera b) misure orientate alla promozione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</p> <p>Lettera c) misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa</p>	<p>PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE</p> <p>PROGETTI DI SISTEMA</p> <p>INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA</p>

2.2.3 L'aggregazione dei progetti

L'aggregazione dei progetti per macro aree è avvenuta sulla base di tre criteri:

- indicizzazione e soggettazione operata dal settore documentazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
- prima attribuzione alla tipologia di servizio indicata dalla Città riservataria;
- analisi della sezione contenuto di ogni scheda progetto.

Quest'ultimo criterio si è reso imprescindibile in quei casi di diversa identificazione semantica dei servizi: la denominazione di alcuni servizi, come ad esempio Centro polivalente o Centro polifunzionale, non trova riscontro né con le tipologie di servizio presenti nel Vademecum della Banca dati¹⁴, né nel Thesaurus elaborato dal Centro nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Dovendo aggregare i progetti per macro aree e trovandoci ad accorpore un servizio che per la sua denominazione non trova collegamento con i testi appena citati, si è scelto di aggregare i servizi sulla base dell'analisi delle singole schede progetto attribuendone l'appartenenza sulla base delle finalità, degli obiettivi e delle attività svolte.

La realizzazione del modello di integrazione delle politiche sociali dettato dalla 328, a fianco di una maturazione delle logiche e metodologie di intervento a sostegno dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva, hanno spostato il paradigma interpretativo/organizzativo degli amministratori verso logiche di sistema, andando così a modificare la lettura del testo della legge. La legge 285, così come è strutturata, presenta una distribuzione netta delle tipologie di intervento (previste dagli articoli 4, 5, 6, 7) su due grandi ambiti di intervento: protezione e promozione, leggibili anche in una prospettiva sociale ed educativa, a loro volta suddivisi su tre settori: area socioassistenziale (articolo 4, che raccoglie interventi di cura rivolti a singoli e a gruppi a fronte di un disagio o un'emergenza sociale), area socioeducativa (articolo 5, interventi in risposta alle famiglie con bambini molto piccoli), area educativo-promozionale (articoli 6 e 7, interventi legati al tempo libero e alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza). I confini tra una categoria e l'altra hanno assunto, nel tempo, caratteri sempre più sfumati: la cospicua letteratura in merito mostra come modelli di intervento ad approccio integrato consentono una maggiore efficacia e creatività degli interventi attraverso l'unione di differenti orientamenti, competenze e potenzialità.

Inoltre, l'analisi mostra una serie di interventi che andando a modellarsi sul territorio, per rispondere in maniera forte ai bisogni in esso presenti, costituiscono progetti che contengono istanze sociali, assistenziali ed educative al contempo.

Il dato contabile

Per ogni area di intervento in cui ricadono i progetti di ogni singola Città riservataria è stato fornito il dato contabile complessivo del costo previsto per il 2009. La relazione sullo stato di attuazione della legge 285 avendo cadenza annuale si focalizza esclusivamente su quanto inserito in banca dati e messo in bilancio come "Costo previsto" nell'anno 2009. Ciò significa che il totale indicato per ogni singola area in alcuni casi è da considerare parziale e non totale della spesa complessiva per l'area specifica.

¹⁴ Cfr. Banca dati progetti 285 per l'infanzia e l'adolescenza nelle Città riservatarie. Vademecum in http://www.minori.it/files/Vademecum_banca_dati_285_citta_riservatarie.pdf

BARI

Popolazione residente (2009): 320.150
Popolazione 0-17enni (2009): 52.606
% 0-17enni sul totale (2009): 16,4
Indice di vecchiaia (2009): 149,1
Quoziente di natalità (2009): 8,5
N° famiglie (2009): 132.783
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,40

Dati 285 - Anno 2009

Fondo 285 anno 2009	1.899.818,00
Progetti realizzati	30

La città di Bari si compone di nove circoscrizioni e tre distretti sanitari. Il modello di integrazione tra 285/1997 e 328/2000 è di tipo “inclusivo” e la programmazione della 285 ha cadenza triennale dal momento che essa si inserisce nel piano di programmazione triennale ai sensi della legge 328. L’anno 2009 è stato un anno di passaggio tra un piano di zona e un altro, pertanto la programmazione della 285 è stata annuale. Come risulterà evidente nella lettura del testo, i dati economici disponibili relativi all’anno di finanziamento 2009, per la città di Bari, sono relativi a soli sette progetti; i rimanenti sono stati finanziati con fondi residui.

I progetti realizzati nel 2009 sono 30 e ricadono sostanzialmente su quattro macro aree. La progettazione sviluppata col fondo 285 nel 2009 risponde quasi completamente all’articolo 4 della legge stessa (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). Ciò dipende, come indicato anche nelle relazioni precedenti, dal processo di integrazione tra 285 e 328, avviato nella città di Bari nel 2006¹⁵. Infatti a partire da tale anno la città di Bari ha finanziato col fondo 285 prevalentemente progetti finalizzati a interventi di sostegno a situazioni di disagio riconosciuto e situazioni a rischio. L’attenzione si è così concentrata su:

- l’ampliamento di servizi voltati alla prevenzione dell’allontanamento dei bambini dalla famiglia di origine attraverso i centri diurni aggregativi e il servizio di educativa domiciliare, voltati al sostegno e al recupero di quelle situazioni di crisi e rischio psicosociale attraverso il centro aperto polivalente per minori;
- il consolidamento dei servizi per la famiglia, come i centri di ascolto, rivolti in particolare alle famiglie povere e ai soggetti seguiti dai servizi sociali;

¹⁵ Si fa riferimento alla LR 19/2006, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*, e il relativo regolamento di attuazione RR 04/07.

- il consolidamento dei servizi di protezione come la casa rifugio e il centro antiviolenza¹⁶.

L'integrazione con la legge 328, oltre che un ancoraggio metodologico e tematico della legge 285, ha costituito motivo di valutazione e revisione dei progetti fino ad allora realizzati. Da tutto ciò è scaturito l'orientamento a non riproporre servizi educativi ad ampio raggio, come quelli relativi agli artt. 6, 7 (aggregazione, promozione, socializzazione "per tutti"), preferendo un maggior livello di concentrazione delle risorse sulla dimensione del contrasto al disagio, in particolare a favore della fascia di utenza legata ai minori adolescenti e del sostegno alla famiglia. In quest'ottica i progetti attuati nel 2009 consistono in:

- nove Caf (Centri di ascolto per le famiglie);
- quattro Cap (di cui tre per minori fino ai 14 anni e uno per minori dai 14 ai 18 anni);
- un Cav (Centro antiviolenza);
- un CR (Casa rifugio);
- Attività ludiche negli ospedali pediatrici;
- sette Centri diurni;
- Home maker;
- Borse lavoro Uisp in attività sportiva, culturale e ricreativa;
- cinque Cpsi (Centri polifunzionali per servizi integrati).

A partire dal 2009, sulla base dell'esperienza maturata dai Centri di ascolto per le famiglie (Caf) e i Centri aperti polivalenti per minori (Cap), l'amministrazione di Bari ha scelto di accorpate queste due tipologie di servizi integrandole nei Centri polifunzionali per servizi integrati (realizzati nei quartieri di Carbonara, Carrassi, Libertà, S. Spirito e Poggiofranco e partiti nel mese di luglio 2009). Tale intervento è risultato funzionale al superamento degli interventi di "categoria", ovvero settoriali e separati tra di loro, a favore di un "sistema di prestazioni". È stato così dato l'avvio all'esistenza di strutture uniche che, evitando di operare a compartimenti stagni, basano i loro interventi sul lavoro di rete e facilitano i processi di integrazione dei minori e delle famiglie.

La fascia di età su cui intervengono le attività dei centri va dai 6 fino ai 18 anni¹⁷. L'avvio di processi di integrazione degli interventi ha favorito la messa in campo di un approccio multilivello. Questo permette di introdurre vari livelli d'intervento socioeducativo, come le attività di aggregazione e interventi di tipo multidisciplinare che, facendo intervenire più figure – educatore, psicologo, legale – determinano un'azione a più ampio raggio caratterizzata anche dalla partecipazione delle famiglie che tornano a essere riferimento per il minore e il perno su cui far ruotare le azioni di recupero e di socializzazione. Si realizzano quindi attività che, pur partendo da finalità progettuali più ancorate all'art. 4 della legge 285, di fatto producono iniziative e risultati in stretta connessione con quanto previsto negli artt. 5, 6 e 7.

Un esempio è fornito dall'iniziativa *Parchi aperti* che, sviluppata dai Cpsi di Poggiofranco e di Carrassi, con attività decentrate a Madonnella, presenta un ampliamento delle iniziative nel periodo estivo, in alcune aree verdi della città, attraverso attività ludico-ricreative per minori, che ha visto la partecipazione allargata a famiglie e anziani.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

Dopo questa premessa non può certo stupire che l'area che raccoglie più progetti (18) e che riceve la somma più cospicua del finanziamento 285 è, per la città di Bari, quella che

¹⁶ Cfr. *Relazione primo Piano di zona - anno 2009*, p. 36.

¹⁷ In attuazione dell'art. 104 del Regolamento Regionale n. 4/07, Regolamento di attuazione della Legge Regionale 10 luglio 2006, n. 19, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia*.

comprende «azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un’efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale» (legge 285, art. 4, comma 1, lettera c).

Il primo tipo di servizio che si presenta nell’analisi della progettazione di Bari per impegno economico è il servizio denominato Centro diurno¹⁸ (nel territorio barese se ne contano sette), dedicato a quei soggetti con problemi di socializzazione e/o esposti al rischio di emarginazione e/o devianza sociale. Nei centri diurni vengono realizzate attività culturali, ricreative e sportive volte a sviluppare nel minore comportamenti sani, rispettosi di sé e degli altri, e a sostenere la crescita di autostima.

Seconda tipologia di servizio per investimento economico previsto è il cosiddetto Centro polifunzionale per servizi integrati (Cpsi). A Bari se ne contano cinque; sono servizi di più recente acquisizione e sono il risultato delle priorità che il Comune di Bari si è dato in termini di integrazione delle politiche e dei settori¹⁹. Essi rappresentano l’evoluzione del sistema integrato dei servizi: raccordano tra loro, in modo funzionale, i Centri aperti polivalenti per minori e i Centri di ascolto per le famiglie. I Cpsi offrono azioni multiple e diversificate a supporto di tutta la popolazione del territorio. Rispetto al settore specifico di interesse di questa analisi, questo servizio garantisce azioni di supporto e aiuto al minore e alle famiglie tramite qualificati interventi psico-socio-pedagogici finalizzati alla riduzione delle conflittualità familiari, gruppi di auto mutuo-aiuto, attività di consulenza psicologica e legale ai nuclei familiari, attività socializzanti per minori e famiglie, sostegno alle neomamme, recupero della scolarizzazione e socializzazione dei minori, consulenze psicologiche all’interno delle strutture scolastiche. A queste prestazioni si aggiungono consulenza agli immigrati, educazione alla legalità, sportello anziani/pensioni, sportello di orientamento socio-lavorativo, banca della solidarietà.

Il secondo servizio a diffusione territoriale comunale è il *Servizio di assistenza domiciliare minori (Home maker)*. Questa tipologia di azione è conseguente alla presa in carico del minore e della famiglia da parte dei servizi sociali e garantisce un mirato intervento di sostegno educativo domiciliare al fine di accrescere le competenze genitoriali e il miglioramento della relazione genitore-figlio. Questo servizio è rivolto a circa 37 nuclei familiari con figli minori in condizione di grave disagio socio-ambientale e relazionale, nonché nuclei che vivono condizioni di grave marginalità sociale. Sulla base di un progetto individualizzato per il minore, elaborato in accordo tra la famiglia e le istituzioni coinvolte, viene offerto un supporto psicologico ai minori e alle famiglie e congiuntamente l’organizzazione di attività di recupero scolastico e incontri tra genitori.

Il servizio denominato Centro aperto polivalente per minori (Capm)²⁰ rappresenta un servizio storico in questo territorio, insediatisi congiuntamente ai Centro ascolto famiglie (CAF, di cui parleremo in seguito) di cui ha da sempre rappresentato il corrispettivo perché rivolto più specificatamente a infanzia e adolescenza. Sebbene la denominazione di Centro polivalente non sia rintracciabile all’interno del *Thesaurus*, e sebbene questo si rivolga a un’utenza più vasta rispetto a quelli precedentemente citati (che invece si rivolgono specificatamente a un’utenza “conosciuta” dai servizi sociali), si è deciso di inserire questo servizio in quest’area perché, analizzando uno a uno le schede progetto e i dati inseriti in Banca dati, si è riscontrato che nel territorio barese svolgono una funzione di sostegno

¹⁸ Si definisce Centro diurno «quella struttura di accoglienza giornaliera, con la possibilità di provvedere anche al pranzo per i destinatari del servizio, che svolgono attività di prevenzione nei confronti di bambini, preadolescenti e adolescenti a rischio sociale e/o che necessitano di un sostegno educativo» (*Th.I.A. Thesaurus italiano infanzia e Adolescenza*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2007, p. 74).

¹⁹ Cfr. *Relazione primo Piano di Zona - anno 2009*.

²⁰ La lettera “m” sta per “minorì”: è stata introdotta per differenziare questa tipologia di centro dal servizio riconosciuto dalla Regione Puglia e denominato Centro aperto polivalente per anziani.

sociale andando a intervenire, ancora una volta, su fenomeni di devianza minorile legati a un territorio ad alto rischio di criminalità e caratterizzato da forte disagio sociale (e quindi strettamente connessi all'articolo 4 della legge).

Rientra in quest'area anche il progetto *Borse lavoro Uisp* in attività sportiva, culturale e ricreativa dedicato specificatamente ai ragazzi entrati nel circuito penale (sono 25 i soggetti a cui questo progetto si rivolge) e segnalati dal servizio sociale. Il progetto si basa sull'assunto che lo sport è uno spazio di condivisione di regole, emozioni, senso di appartenenza e solidarietà e per questo, se vissuto in maniera adeguata, veicolo per il recupero del rispetto di sé, delle regole e dell'altro. Il progetto prevede l'accompagnamento costante dei ragazzi, nelle diverse attività individuate, da parte di educatori.

Dovendo aggregare i progetti per macro aree, si è scelto di aggregare i servizi sulla base dell'analisi delle singole schede progetto. La somma di costo previsto è di 1.209.278,01€.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Il nucleo familiare è al primo posto nelle politiche sociali della città di Bari²¹: ciò è dimostrato da un lato dalla trasversalità dell'obiettivo presente in tutti i progetti di questa città e dall'altro dal servizio denominato Centro ascolto famiglie che ha a Bari una diffusione capillare (è, infatti, quello più numeroso, diffuso e storicamente radicato nel territorio comunale: ce ne sono nove, uno per ogni circoscrizione). Esso interviene in risposta alle forme di disagio manifestate dalla famiglia e dai minori e legate al degrado del quartiere, alle forti problematiche economiche della popolazione residente e alla criminalità organizzata. Gli interventi sono principalmente rivolti al nucleo familiare e si compongono di azioni di consulenza legale ai nuclei familiari; ascolto pedagogico alle famiglie immigrate; consulenza agli immigrati; educazione alla coppia e alla genitorialità; mediazione familiare e sociale; attività socializzanti per famiglie con l'obiettivo di avvicinare in modo particolare le donne appartenenti a famiglie coinvolte nel crimine, nel tentativo di trasformare la forza del loro ruolo come componente positiva per un recupero della legalità.

Le azioni rivolte più specificatamente ai minori vengono realizzate nella scuola attraverso lo sportello psicologico nei contesti scolastici e quello di orientamento scolastico e professionale. Su nove Centri di ascolto per la famiglia, solo di sei disponiamo di informazioni relative alla parte contabile (i Caf S. Nicola, S. Paolo e Japigia non hanno fornito i dati richiesti).

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

La *Casa rifugio "La città di Petra"* e il *Centro antiviolenza Desirée* sono servizi esclusivamente dedicati a donne e minori vittime di maltrattamento e abusi. Gli interventi realizzati in questi servizi riguardano il colloquio iniziale e presa in carico, counseling e sostegno psicologico; consulenza legale; individuazione dell'operatrice di riferimento all'interno della casa; interventi socioassistenziali; incontri con le istituzioni coinvolte e attività di orientamento sia per costruire nuove relazioni con il mondo esterno, sia per un possibile inserimento lavorativo.

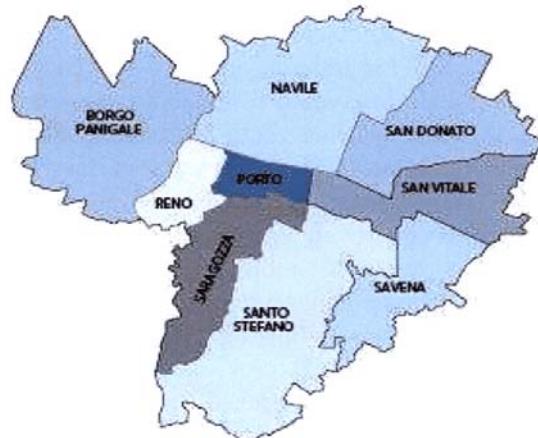
AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Rientra in quest'area il progetto denominato *Attività ludico artistiche ed espressive negli ospedali pediatrici* che si rivolge all'ampia fascia di bambini e famiglie che usufruiscono dei servizi di day hospital, trattamenti ambulatoriali, a quelli affetti da malattie gravi e ai ricoverati per lungodegenze nei tre ospedali pediatrici di Bari: il Policlinico, il Giovanni

²¹ Va ricordato a questo proposito che la Regione Puglia nel 2004 ha emanato la Legge quadro per la famiglia n. 5 del 2 aprile.

XIII e il S. Paolo. Le attività proposte agli utenti degli ambulatori e del day hospital hanno carattere animativo, itinerante e di breve durata in quanto rivolte a un’utenza numerosa, di varia età e impegnata per un tempo variabile. Le attività invece rivolte ai lungodegenti hanno carattere più relazionale/educativo: laboratori espressivi, lettura, spettacoli in corsia, progettazione e costruzione di giochi e giocattoli, spettacoli di burattini, letture animate, giochi, disegno, attività di manipolazione.

BOLOGNA



Popolazione residente (2009): 377.220
Popolazione 0-17enni (2009): 48.150
% 0-17enni sul totale (2009): 12,8 4
Indice di vecchiaia (2009): 243,4
Quoziente di natalità (2009): 8,4
N° famiglie (2009): 200.058
N° medio componenti per famiglia (2009): 1,87

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	1.020.150,00
Progetti	3

La città di Bologna si compone di nove quartieri e un unico distretto per l'area metropolitana bolognese. Il modello di integrazione tra 285/1997 e 328/2000 è di tipo “inclusivo” e il fondo 285 rientra completamente nella programmazione triennale realizzata ai sensi della legge 328.

I progetti realizzati con fondo 285 per l'anno 2009 sono tre, ma il ridotto numero di interventi non deve far pensare a una riduzione dell'attività realizzata col fondo 285. Per questo anno, infatti, il Comune di Bologna, in accordo con le indicazioni regionali orientate al superamento della frammentarietà degli interventi e allo sviluppo dell'integrazione con gli altri soggetti e servizi che costituiscono il welfare di comunità, ha riunito le azioni finanziate con parte del fondo 285 all'interno di tre macro progetti, ovvero azioni che sottendono al loro interno una serie di azioni rivolte a tutto il territorio cittadino.

La particolarità riguarda la completa implementazione del sistema integrato di servizi a seguito della delibera dell'Assemblea legislativa n. 179 del 10 giugno 2008, *Definizione di norme e principi che regolano l'autonomia delle Aziende pubbliche di servizi alla persona - Secondo provvedimento (Proposta della Giunta regionale in data 12 maggio 2008, n. 648)*, che rappresenta uno degli atti di un processo di riorganizzazione avviato nel 2003²². L'obiettivo riguardante la costruzione di un'organizzazione dei servizi (in campo sociale e sanitario) capace di rispondere a bisogni complessi e “multidimensionali”, mantenendo il ruolo centrale della persona e della sua famiglia, ha comportato la ridefinizione radicale del modello organizzativo precedente attraverso:

- la costituzione di Asp;
- il passaggio della gestione dei fondi dal Comune ai quartieri. L'impulso al processo di decentramento è caratterizzato dal completamento delle deleghe dei servizi sociali ai nove quartieri che compongono la città.

²² Vedi LR 2/2003, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

La costituzione di Asp²³ è lo strumento base su cui è strutturata la riorganizzazione della gestione dei servizi. Come già indicato nelle relazioni precedenti, nella città di Bologna la programmazione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza rientra, ormai dal 2003, nel Piano di zona triennale per la salute e per il benessere sociale, che individua le priorità e gli indirizzi strategici e a cui si affianca il Programma attuativo annuale che declina, su base annua, le attività nei diversi ambiti d'intervento e le relative risorse. Il Programma attuativo annuale 2009 presenta le schede d'intervento che traducono gli obiettivi strategici individuati nel Piano triennale, rispetto ai diversi gruppi target di popolazione: le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza, i giovani, gli anziani, le persone con disabilità, gli immigrati stranieri, gli adulti in stato di povertà ed esclusione sociale, disagio psichico e dipendenze patologiche. Da settembre 2008, inoltre, è stata avviata operativamente la fase di transizione al nuovo modello organizzativo che ha visto come primo step, così come accennato in precedenza, il passaggio di funzioni e di personale dal settore di coordinamento sociale e salute del Comune ai quartieri.

I progetti realizzati col fondo 285 si iscrivono, per questa città, esclusivamente, nell'area dell'accoglienza funzionale alla protezione di quei bambini che vivono situazioni di crisi connesse a violenza diretta o assistita, a vulnerabilità sociale e familiare, all'esposizione ai rischi di abuso, maltrattamento e devianza, o stranieri non accompagnati²⁴.

AREA AFFIDO

I tre interventi inseriti in Banca dati 285 dal Comune di Bologna per l'anno 2009 rientrano tutti nell'area affido, considerando l'affido nella sua accezione ampia relativa all'allontanamento del minore dalla famiglia di origine per l'accoglienza in una comunità di tipo residenziale, tra cui anche in comunità di tipo familiare. Ognuno rientra nel Piano di zona triennale per la salute e per il benessere sociale 2009-2011²⁵ e rappresenta un macro progetto funzionale all'esigenza del territorio di rispondere a questa tipologia di utenza. Si tratta di: *Seconda accoglienza minori non accompagnati*; e del *Sistema per l'accoglienza per minori in comunità di tipo educativo*; *Sistema di accoglienza residenziale e semiresidenziale per minori, madri con minori e gestanti*.

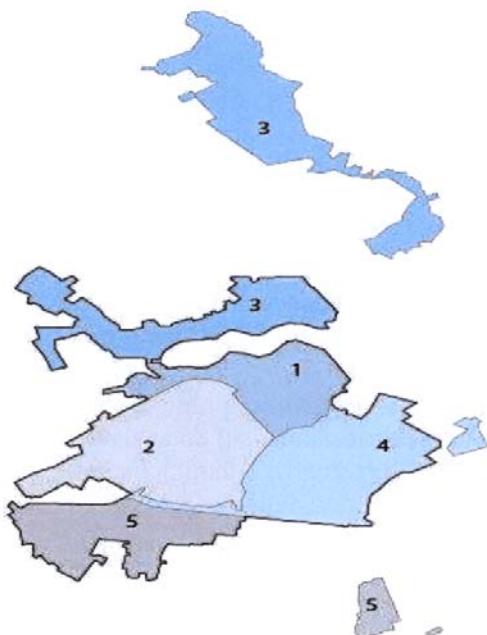
È evidente come l'obiettivo del Comune di Bologna sia stato per il 2009 di migliorare al massimo il sistema di accoglienza, prevedendo azioni diversificate come accoglienza presso comunità di tipo familiare o attraverso percorsi educativi e formativi per quei minori per i quali non sono praticabili o proponibili percorsi di affidamento familiare.

Tutti i progetti sono stati dati in gestione, dall'aprile del 2009, alla Asp Irides attraverso la stipula del contratto di servizio. Nessun dato di natura contabile è stato inserito nella Banca dati relativamente al costo previsto per ciascun intervento per due ragioni: l'integrazione della 285 nella 328, per la parte dedicata all'accoglienza, non rende più possibile la tracciabilità del fondo; inoltre, la parte residua del fondo 285 viene data in affidamento diretto ai nove quartieri in risposta alle politiche di decentramento amministrativo attivate dalla città. Questa gestione del fondo 285 rende impossibile, una volta di più, la tracciabilità del fondo stesso.

²³ Le Asp si caratterizzano come aziende multiservizi funzionali a garantire maggiore economicità e miglioramento della qualità degli interventi attraverso la riorganizzazione, in tutto il territorio, dell'offerta pubblica di servizi che, con gli altri soggetti pubblici e privati, costituisce la rete integrata dei servizi territoriali (vedi Delibera di assemblea legislativa 179/2008 appena citata).

²⁴ Tale orientamento è in continuità con la Direttiva in materia di accoglienza approvata dalla Giunta regionale, nella seduta dell'11 giugno 2007, progr. n. 846; i progetti finanziati col fondo 285 rientrano nel più ampio quadro degli strumenti di accoglienza previsti per i bambini e ragazzi allontanati o privi di una famiglia.

²⁵ Cfr. Piano attuativo 2009 del Piano triennale per la salute e il benessere sociale 2009-2011, p. 44.

BRINDISI

Popolazione residente (2009): 89.735
Popolazione 0-17enni (2009): 16.061
% 0-17enni sul totale (2009): 17,9 4
Indice di vecchiaia (2009): 124,1
Quoziente di natalità (2009): 9,4
N° famiglie (2009): 35.028
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,56

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	943.949,00
Progetti	7

La città di Brindisi è suddivisa in sei circoscrizioni (una è fuori carta perché molto distante) e coincide con un unico distretto sanitario. La programmazione legata alla 285 segue il modello “a gestione parallela o affiancamento”. Dal 2006 con la programmazione del Piano sociale di zona si è dato un ulteriore impulso alla promozione e allo sviluppo di un sistema articolato di opportunità e di servizi che attenessero non solo alla funzione riparatrice e/o di contenimento dei bisogni, ma fossero orientati a favorire una migliore qualità della vita nella comunità cittadina, a facilitare e promuovere la coesione sociale, a cogliere ed esplorare i nuovi bisogni anche con il coinvolgimento delle politiche della formazione, del lavoro, della casa.

L'assioma di tale percorso è il Piano comunale cittadino, colonna portante delle buone prassi a tutela della qualità degli interventi di cura a favore dell'infanzia e dei suoi diritti. Per tali motivazioni all'interno del Piano sociale di zona è stato compreso il Piano comunale cittadino per l'infanzia e l'adolescenza, riconosciuto dapprima all'interno delle azioni prioritarie e successivamente come parte integrante degli obiettivi di servizio negli ambiti d'intervento individuati dal Piano regionale settore politiche sociali, divenendo così progetti di sistema.

La progettualità della città di Brindisi si sviluppa su una molteplicità di aree di intervento: i sette progetti sono infatti distribuiti su sette aree (uno per area) delle nove indicate in premessa. Finanziariamente i fondi 285 mantengono la loro identità, anzi hanno costituito l'asse economico intorno al quale è stato pianificato il Peg del settore servizi sociali e le risorse rinvenienti dalla pianificazione regionale.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

A Brindisi la quota maggiore del finanziamento relativo al fondo 285 è destinato all'area funzionale al sostegno della famiglia. Il servizio *Centro per la famiglia - Servizio di mediazione* ha come obiettivi promuovere e garantire alle famiglie un livello sempre crescente di benessere psicofisico, supportandole nelle varie fasi del ciclo vitale, sostenendole nel loro ruolo genitoriale, promovendo i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il servizio prevede la programmazione degli interventi per obiettivi, fondata su piani di lavoro dimensionati sulle risorse e sui limiti della persona e del suo contesto di vita. Si caratterizza per il "lavoro di rete" che sviluppa intorno al nucleo e agisce coniugando la dimensione della prestazione con quella dello sviluppo, fornendo risposte dirette ad alcuni bisogni delle famiglie, ponendosi contestualmente obiettivi di promozione sociale, di sviluppo di reti solidaristiche, di capacità di mutuo aiuto e di cura dei problemi della comunità. Due sono i livelli di intervento:

- un primo livello più generale di prevenzione primaria, rivolto a tutte le famiglie, nel quale si offrono informazione e sostegno. I progetti insistono sul potenziamento delle risorse delle famiglie da realizzarsi in una logica di partnership famiglia-servizi, in cui la logica prevalente è quella di favorire l'*empowerment* delle famiglie in generale e delle comunità, rafforzando le reti sociali;
- un secondo livello di prevenzione secondaria, più attento alle situazioni di difficoltà, e in particolare ai minori in situazione di disagio familiare, realtà in cui si interviene per evitare l'insorgere di disagi più gravi e accompagnare il nucleo a livelli di benessere più accettabili.

Il costo previsto per questo progetto, il più significativo per questa città, è pari a 446.046,00 euro.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

La seconda area di intervento è rappresentata dal servizio *La casa di Pollicino - Assistenza domiciliare minori*. L'obiettivo del progetto è prevenire l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine. Una famiglia stabile e sana è il miglior posto di cui possono disporre i bambini per crescere. Questo significa che la salute dei bambini e il supporto ai genitori sono due facce della stessa medaglia, pertanto è rafforzando le famiglie che, quasi sempre, si può prevenire l'allontanamento dei bambini dal loro contesto di vita familiare e sociale. Solo lavorando in questa prospettiva sarà possibile rendere il nucleo familiare soggetto risolutivo dei propri problemi, agente di cambiamento della propria situazione e delle proprie relazioni. Il servizio di *Assistenza domiciliare ai minori* appronta un sistema di valutazione, trasversale a ogni azione professionale, finalizzato a verificare il reale cambiamento all'interno dei nuclei familiari. Con esso viene fornito un sostegno doppio: uno dedicato alle famiglie di origine, attraverso la definizione delle problematiche presenti in esse, in termini concreti e condivisi, al fine di individuare un progetto evolutivo; uno a favore dei minori, per guidarli alla costruzione del proprio modo di vivere, affrontare la realtà in maniera autonoma e stimolare l'acquisizione di competenze relative all'organizzazione del ménage familiare.

Il costo previsto per questo progetto è di 273.333,00 euro.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

Terza area di intervento per rilevanza economica risulta essere quella relativa alla protezione/cura nei casi di abuso e maltrattamento. Il progetto è il *Centro antiviolenza CrisALide*. Esso si inserisce nel sistema di azioni messe in campo dall'amministrazione comunale volte a favorire e sostenere una più compiuta capacità di risposta, da parte dei servizi territorialmente presenti, nei riguardi dei fenomeni di maltrattamenti, abuso e violenza ai danni di minori e, con particolare riguardo, all'abuso intrafamiliare. Il servizio si

struttura in interventi di accoglienza e di presa in carico dei minori, valutazione diagnostica e trattamento dei casi, lavoro di rete, attività di informazione, di indagine e pubblicizzazione dei risultati per sensibilizzare la comunità locale. Il servizio persegue l'interesse generale della comunità per la promozione umana, l'integrazione sociale e il miglioramento della qualità della vita. Nelle attività mantiene uno stretto legame con il territorio in cui opera; promuove attività di sensibilizzazione e prevenzione sui temi dell'uso di sostanze psicotrope con iniziative svolte nelle scuole medie superiori di Brindisi, discoteche e luoghi d'incontro di giovani, distribuendo materiale informativo e questionari volti ad approfondire le abitudini dei ragazzi sull'uso di queste sostanze.

Il costo previsto per questo progetto è di 363.348,00 euro.

AREA AFFIDO

La quarta area è quella relativa all'area affido. Il progetto *Affidi* prevede la realizzazione di un servizio che agisce affiancando il servizio sociale professionale. Dal punto di vista psicologico il termine "tutela" costituisce la ricerca e l'individuazione delle ragioni relazionali che hanno generato una situazione di sofferenza. È questa la ragione per cui nel progetto viene prevista una specifica presa in carico dei genitori, che si articoli in relazione alle risorse presenti nella rete dei servizi e alle problematiche relazionali e psicopatologiche dei genitori. In quest'ottica, l'affidamento familiare non svolge solo una funzione protettiva, che ne privilegia la sicurezza momentanea senza un'ottica prospettica, ma è parte di un più ampio progetto di recupero di una famiglia temporaneamente inabilitata a curare adeguatamente i propri figli. Il centro offre servizi qualitativi a tutte le famiglie, promuove e garantisce alle stesse un livello sempre crescente di benessere psicofisico, supportandole nelle varie fasi del ciclo vitale, sostenendole nel loro ruolo genitoriale e favorendo i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'obiettivo principale è di favorire il rientro del minore o adolescente affidato nel suo nucleo familiare di origine. Da evidenziare le azioni intraprese di particolare innovatività: la creazione e il potenziamento della "Banca famiglia" riferita alle famiglie affidatarie; l'attivazione del numero verde; l'affido *sine die*; l'affidamento di minori che raggiungono la maggiore età; il progetto di affidamento per minori stranieri a famiglie italiane.

Il costo previsto per questo intervento risulta essere di 287.793 euro.

AREA PRIMA INFANZIA

Il progetto *Servizio socio educativo prima infanzia* è il corrispettivo del servizio *Ludoteca*, che però si rivolge alla fascia dei bambini 0-3 anni. Attivo tutti i giorni solo nelle ore pomeridiane, esso costituisce un sistema di opportunità educative che favorisce, in stretta integrazione con le famiglie, il benessere nonché l'equilibrato e armonico sviluppo fisico e psichico delle bambine e dei bambini; è inoltre finalizzato a fornire al bambino l'occasione di allargare e arricchire i propri contatti sociali incontrando altri bambini e adulti, impossibile in un ambito unicamente familiare. La presenza dei genitori all'interno di questo progetto al fianco dei propri figli ha l'obiettivo di facilitare i momenti di gioco per i piccoli e creare al tempo stesso la possibilità per i grandi di conoscersi e confrontarsi in merito ai problemi che si incontrano nell'esperienza genitoriale. Si realizzano programmi tempestivi ed efficaci di prevenzione e recupero di forme di disagio e marginalizzazione sociale; si accolgono i bambini non abili, assicurando specifici interventi di accompagnamento, concordati con le famiglie, attraverso opportuni raccordi con i servizi sociali e sanitari locali. Il progetto tende a creare un forte collegamento con le istituzioni, a sostegno della rete dei servizi e per progettare azioni che producano una migliore qualità del vivere.

Il costo previsto per questo intervento risulta essere di 185.487,00 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

La *Ludoteca* è il progetto dedicato alla promozione del diritto al gioco e alla socializzazione (legge 285, art. 6); è aperta alcuni giorni della settimana e in precise fasce orarie così da poter accogliere tipologie diverse di destinatari (sia bambini che le loro famiglie). Gli interventi sono improntati a una metodologia di tipo educativo-ricreativo e democratico-inclusivo. Le attività in cui si articola il servizio sono le stesse di ogni ludoteca, ovvero momenti di gioco libero e gioco strutturato, laboratori, attività tematiche diverse (ad esempio per le festività natalizie, pasquali o altri appuntamenti religiosi), gite alla scoperta del territorio. Il servizio mira ad agevolare attraverso il gioco la crescita del bambino, soddisfacendo il suo bisogno di divertimento e di piacere, indispensabile perché acquisti fiducia in se stesso e negli altri e per lo sviluppo delle sue capacità relazionali, cognitive e fisiche. Fornisce, inoltre, una reale risposta al problema del disagio e dell'emarginazione, per i quali svolge una funzione preventiva favorendo l'integrazione di modelli culturali diversi.

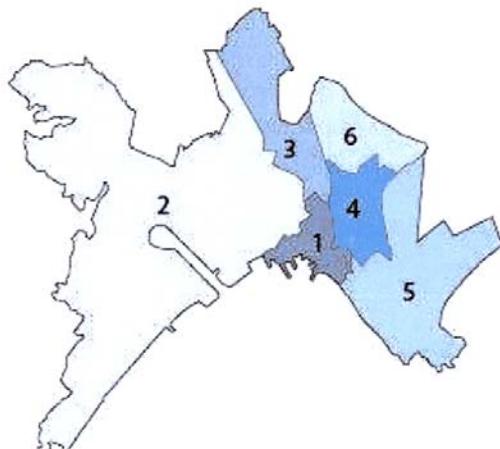
Il costo previsto per questo intervento risulta essere di 167.642,76 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Il progetto la *Città dei ragazzi* è l'unico che rientra nell'area della promozione alla cittadinanza attiva dei ragazzi; si basa sull'assunto per cui è ritenuto indispensabile che, dai 6 anni in poi, accanto alla famiglia e alla scuola, siano presenti sul territorio occasioni educative e di socializzazione informali e formali promosse da agenzie educative *ad hoc*. L'idea progettuale proposta nelle attività educative e ludiche con gruppi di bambini, ragazzi e giovani, nasce dalla convinzione che nessun progetto possa raggiungere obiettivi concreti e visibili se non tiene in considerazione i bisogni, le esigenze, le possibilità e le attitudini dei propri destinatari, inseriti nel loro contesto di vita.

Dal punto di vista dei ragazzi, quindi, il servizio ha cercato di far sperimentare ai ragazzi un'occasione per diventare soggetti attivi nelle trasformazioni del proprio territorio-scuola, non solo nella fase di elaborazione progettuale, ma anche di realizzazione degli interventi; queste profonde esperienze di riflessione/crescita personale sviluppano, inoltre, la comprensione del valore della cittadinanza attiva e della convivenza civile, evidenziando i significati e i risvolti pratici nei comportamenti quotidiani. Il percorso realizzato con i ragazzi e le ragazze ha prodotto interventi partecipati nelle aree verdi di alcune scuole, un cortometraggio dal titolo *Brindisi: sguardi attenti a presenze silenziose*, un'agenda progettata e realizzata con l'aiuto dei ragazzi nel reperimento di tutte le esperienze svolte durante l'anno.

Il costo previsto per questo intervento risulta essere di 104.673,00 euro.

CAGLIARI

Popolazione residente (2009): 156.951
 Popolazione 0-17enni (2009): 19.192
 % 0-17enni sul totale (2009): 12,2 4
 Indice di vecchiaia (2009): 234,1
 Quoziente di natalità (2009): 6,7
 N° famiglie (2009): 71.061
 N° medio componenti per famiglia (2009): 2,19

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	1.160.218,00
Progetti	40

La città di Cagliari è suddivisa in cinque circoscrizioni, più la Municipalità di Pirri, e rientra nel distretto sanitario della Usl n. 8. La progettualità relativa al fondo 285 si realizza all'interno di un modello "inclusivo" ma afferente a un quadro programmatico più generale, definito nell'ambito della città di Cagliari Piano locale unitario dei servizi alla persona (Plus)²⁶. Esso rappresenta per la Regione il nuovo strumento di programmazione locale, delle politiche sociali e sociosanitarie integrate. La progettualità della città di Cagliari si sviluppa su tutti gli aspetti operativi di implementazione delle politiche: essi infatti sono distribuiti sull'area della cura e presa in carico, su quella della prevenzione e su quella relativa a promozione e protagonismo dei ragazzi. I progetti pubblicati rivolti a infanzia e adolescenza del 2009 sono 40 e si sviluppano sostanzialmente su ben otto aree di intervento. L'amministrazione comunale ha utilizzato il fondo derivante della legge 285 su molteplici aree di intervento, garantendo così una vasta gamma di servizi e opportunità ai minorenni e alle loro famiglie.

Il fondo 285 utilizzato per il finanziamento dei 40 progetti attinge sia dal fondo annualità 2009 che da fondi residui provenienti da annualità precedenti. La presente relazione si focalizza esclusivamente su quanto messo in bilancio relativamente al fondo 2009, pertanto il costo previsto indicato per i singoli progetti è, in questo caso, da considerarsi parziale.

AREA PRIMA INFANZIA

Per la città di Cagliari l'area dei servizi rivolti alla prima infanzia e la famiglia costituiscono l'area prioritaria di finanziamento con fondo 285. I due progetti compresi in quest'area possono più ragionevolmente essere considerati dei macro progetti data la loro

²⁶ Il Piano locale unitario dei servizi (Plus) è lo strumento di programmazione previsto dalla nuova LR 23/2005 di riordino dei servizi alla persona. Grazie a tale strumento i diversi soggetti che concorrono a costruire la rete dei servizi alle persone di ciascun distretto (azienda Usl, Comuni, Provincia, attori professionali, soggetti sociali e solidali, ecc.) insieme determinano obiettivi e priorità, programmano e dispongono in modo integrato gli interventi sociali, sanitari e sociosanitari, anche con il contributo diretto dei cittadini.

entità di bilancio e l'impatto sul territorio. Il primo è il cosiddetto *Servizio centri per i bambini e la famiglie integrati alle scuole paritarie 3-36 mesi*: si rivolge ai bambini tra i 18 e i 36 mesi, avvalendosi di 17 strutture attive per cinque giorni la settimana, dalle 7.30 alle 15.30, per 11 mesi l'anno. Il secondo tipo di servizio incontra sempre questa fascia di età ma ha caratteristiche diverse: il *Micronido a domicilio alla cooperativa sociale Arl Il mio mondo* offre una risposta alle esigenze delle famiglie in relazione alla possibilità di garantire ai propri figli sostegno, cura e favorire lo sviluppo psicofisico e sociale all'interno dell'ambiente familiare.

La somma complessiva del costo previsto per l'anno 2009 per questa macro area è di 600.190,52 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

I 22 progetti che rientrano in quest'area sono finalizzati alla «realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche» (legge 285, art. 6). Quest'area comprende centri ricreativi, progetti legati alle attività estive e interventi tesi a promuovere esperienze di socializzazione e aggregazione. I Centri di aggregazione sociale sono 4: *Centro polivalente comunale per l'infanzia e l'adolescenza presso la circ. n. 3*; *Centro polivalente di aggregazione e di creatività per bambini e ragazzi CIGS Ex Vetreria*; *Centro polivalente per l'infanzia e l'adolescenza c/o La Vetreria, Cagliari - Pirri - La Carovana*; *Centro polivalente di aggregazione e creatività per bambini e ragazzi Passaparola*. Ognuno di essi presenta specifiche peculiarità legate alla loro dislocazione sul territorio cittadino; sono realtà ormai consolidate e riconosciute dalla popolazione e costituiscono dei punti di riferimento per le famiglie. Rispondono allo scopo di offrire una molteplicità di iniziative e attività di aggregazione sociale, culturale, ricreative, sportive, ludiche, favorendo la partecipazione sociale anche dei soggetti minorenni diversamente abili.

I progetti legati alle attività estive per bambini e ragazzi sono 13, si realizzano nei tre mesi estivi (da luglio a settembre), garantiscono un'alternativa educativa e ricreativa ai mesi di attività invernale e sono funzionali a restituire un servizio alle famiglie nel periodo di sospensione delle attività scolastiche. Ne riportiamo solo alcuni esempi per rendere evidente la diversificazione dei soggetti che territorialmente le realizzano: *Attività estive oratoriali - S. Elia*; *Attività estive: spiaggia day Efys*; *Attività estive spiaggia day, cooperativa sociale L'Immacolata*; *Attività estive oratoriali - Parrocchia San Giuseppe*; *Attività estive territoriali: Collegio della Missione*; *Attività estive territoriali: Ass. sportiva GSD Gemini Pirri*; *Al centro dell'estate 2009: cooperativa sociale la Carovana*.

Altri 3 progetti rientrano in questa macro area. Promossi con cadenza annuale, si rivolgono a tutti i minori del territorio e si caratterizzano per avere specifiche declinazioni sulle diverse fasce di età evolutive. Il progetto *Aiuto, sto cambiando! Racconti, visioni e libri per rospi da baciare* è un festival letterario dedicato ai bambini dai 4 ai 13 anni; *Il grande teatro dei piccoli a cura della Compagnia viaggiante di burattini e marionette* interessa all'incirca la stessa fascia di età, dai 5 ai 12 anni; *Attività motoria a favore di minori* sono una proposta realizzata in tutte le scuole elementari.

Gli ultimi due progetti che si collocano all'interno di questa area hanno caratteristiche che li rendono ascrivibili anche a un'altra area, quella del sostegno scolastico ai fini dell'inclusione sociale. Come indicato anche in premessa l'evoluzione dei bisogni e con essa l'evoluzione del sistema di servizi hanno condotto gli addetti ai lavori all'utilizzo di approcci molteplici al fine di meglio corrispondere ai bisogni complessi del territorio. Sono stati inseriti in questa area coerentemente all'inserimento fatto in Banca dati, anche se, come appena detto, gli obiettivi e le attività realizzate in questi servizi non sono meramente di natura ludico-ricreativa. *La bottega dei sogni* è un progetto con finalità di prevenzione del

disagio nei preadolescenti e adolescenti. È una struttura di accoglienza che giornalmente svolge attività di prevenzione nei confronti di preadolescenti e adolescenti che necessitano di un sostegno educativo attraverso la proposta di sostegno scolastico e anche attività educative, ricreative, di socializzazione, espressive, di animazione. Anche il progetto *Attività oratoriali invernali della città* è volto alla prevenzione del disagio sociale, concentrandosi sul sostegno educativo e scolastico attraverso attività educative e ricreative.

Il costo complessivo previsto per il 2009 è di 373.439,07 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Sono 12 i progetti che rientrano nell'area della promozione dei diritti e il protagonismo dei soggetti in età evolutiva e si inseriscono all'interno del più ampio progetto la *Città dei bambini* che si definisce e si propone quale centro propulsivo, dinamico e aperto alle varie collaborazioni al fine di soddisfare i reali bisogni dei bambini, cercando di migliorare la vivibilità della città di Cagliari da parte dei più piccoli. I numerosi progetti che compongono quest'area si articolano in diverse modalità di protagonismo dei ragazzi: la promozione della partecipazione civica, della conoscenza di sé e dei propri diritti, ma anche la promozione della conoscenza storica del proprio territorio.

Il progetto *Consiglio comunale dei ragazzi e delle ragazze* coinvolge le scuole secondarie di primo grado della città. In continuità dal 2005, il protagonismo dei ragazzi si esprime attraverso la loro partecipazione a diverse manifestazioni cittadine e la realizzazione di diversi incontri, dibattiti e interviste nelle piazze della città.

Il progetto *Filmati audiovisivi percorsi di educazione culturale-civica-sociale rivolti ad adolescenti: Calco* promuove la realizzazione di un percorso di educazione civica per gli studenti delle scuole secondarie di primo grado, finalizzato a favorirne la graduale consapevolezza dei meccanismi e delle dinamiche che regolano la vita sociale, attraverso incontri con i politici del territorio, dibattiti e realizzazione di filmati.

Ulteriore intervento è *Il progetto adolescenza del Lions Quest International*: percorso formativo rivolto agli insegnanti, ai genitori e ai ragazzi delle scuole secondarie di primo e secondo grado e finalizzato a promuovere la crescita di quelle capacità personali utili alla gestione dei propri sentimenti e delle conflittualità.

Progetto contro il disagio adolescenziale dell'associazione "Needream Entertainment" ha previsto corsi per deejay e vocalist, un concorso letterario studentesco con la pubblicazione dei migliori racconti, percorsi visivi di artisti emergenti e rassegna di arti cinematografiche.

Il progetto *Orchestra S. Elia*, attivo dal 2007, promuove la creazione e la crescita dell'orchestra giovanile della città composta da bambini e adolescenti a rischio in età scolare, al fine di favorire l'integrazione sociale tra minori appartenenti a diverse culture e ceti sociali e sopperire alla mancanza di opportunità culturali attraverso lo studio della musica con metodologie adeguate all'età.

Il progetto *Unicef*, che riguarda le scuole di primo e secondo grado, ha l'obiettivo di sensibilizzare i minori al rispetto dei diritti dell'infanzia attraverso l'organizzazione di laboratori attinenti alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo.

Spettacoli di fine anno Akroama prevede l'insegnamento ai ragazzi dell'attività teatrale. Il fine è quello di sviluppare in loro la consapevolezza del ruolo che il diritto all'apprendimento scolastico ha nella vita di ognuno, sia come diritto, e quindi riconoscimento del valore dello studio, sia al fine di prevenire fenomeni di dispersione scolastica.

“Correre de sa scola” è il giornalino scolastico dedicato ai bambini delle scuole primarie della città e ai bambini ospedalizzati. Attraverso la redazione di una rivista mensile, in cui,

in parte, i bambini sono stati sollecitati a partecipare, è stata promossa la conoscenza della cultura e della storia della Sardegna.

Microfono d'argento è un progetto che si rivolge alle scuole secondarie di primo grado della città. Si articola in un ciclo di trasmissioni dedicate alla figura dello storico, studioso di tradizioni popolari Fernando Pilia, in cui circa 100 ragazzi si sono confrontati su temi riguardanti i grandi personaggi storici della Sardegna, ai quali sono state dedicate le vie della città di Cagliari.

Un ulteriore progetto che promuove la conoscenza delle tradizioni della cultura sarda è *Sentimentos*: in una serie di incontri settimanali viene promossa la conoscenza della cultura locale attraverso la musica e il canto.

Il progetto *Festival scienza 2009: scienza società scienza*, composto di conferenze, dibattiti, mostre, ecc., ha teso a promuovere la cultura scientifica fra i bambini e gli adolescenti, al fine di renderli consapevoli del ruolo che la scienza svolge nello sviluppo della società e anche delle opportunità che essa offre a livello professionale. Infine, l'ultimo progetto che ricade in quest'area di implementazione della legge è *Documentari televisivi sulla condizione educativa e sociale dell'infanzia e dell'adolescenza*, finalizzato a divulgare la conoscenza dei servizi a favore dei minori e delle famiglie tramite documentari televisivi.

Il costo previsto complessivo per quest'area è di 364.283 euro.

AREA AFFIDO

I 2 progetti inseriti in quest'area vi rientrano considerando l'affido, così come indicato nel caso della Città riservataria di Bologna, nella sua accezione più ampia quella cioè relativa all'allontanamento dalla famiglia di origine per l'accoglienza del minore in una comunità di tipo residenziale. I progetti *Inserimento presso la Casa protetta di n. 8 minori con genitori in regime residenziale* e *Interventi di accoglienza residenziale pronto intervento a favore dei minori in situazioni di grave pregiudizio familiare e sociale* sono residenze che l'Amministrazione ha realizzato e sostenuto e che sostituiscono temporaneamente il nucleo familiare. Il costo complessivo previsto per quest'area di intervento per l'anno 2009 è di 190.182 euro.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

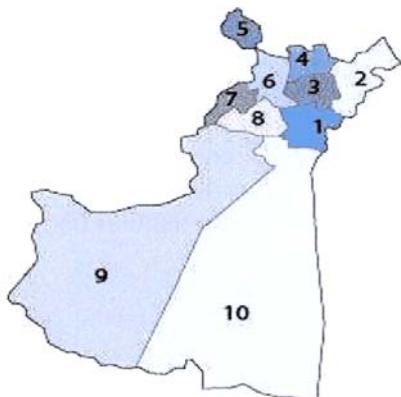
Il progetto che rientra in questa macroarea è il *Servizio educativo assistenziale semiresidenziale*. Rivolto a minori in età scolare in particolare stato di bisogno, è attivo sei giorni alla settimana dalle ore 7.30 alle ore 17.30, nove mesi l'anno. Tale servizio ha l'obiettivo di promuovere l'integrazione socioculturale, l'avvio di percorsi personalizzati, l'integrazione dell'istruzione scolastica con un costante supporto pomeridiano, svolto da educatori specializzati, e il contrasto a forme di bullismo e di dispersione scolastica.

Il costo complessivo previsto per l'anno 2009 è pari € 134.494,849.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Un unico progetto rientra in quest'area, *Servizi di accesso al mare* il quale promuove la realizzazione di interventi logistici destinati al supporto dell'accesso e della fruizione della spiaggia da parte dei bambini e adolescenti diversamente abili nel periodo estivo.

Il costo previsto per questo intervento è di 50.000 euro.

CATANIA

Popolazione residente (2009): 295.591(
Popolazione 0-17enni (2009): 55.138
% 0-17enni sul totale (2009): 18,7 4
Indice di vecchiaia (2009): 129,5
Quoziente di natalità (2009): 9,6
N° famiglie (2009): 135.309
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,17

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	2.348.133,00
Progetti	15

La città di Catania è suddivisa in dieci municipalità. I progetti inseriti in Banca dati per l'anno 2009 sono 15. Il modello di gestione implementato da questa città è a "gestione parallela", pertanto la gestione del fondo si sviluppa sull'arco temporale di un anno e non sul triennio. La progettazione sul territorio cittadino, finanziata con fondo 285, anche per questo anno è andata principalmente a rispondere ai problemi più urgenti caratterizzanti il tessuto sociale locale e in particolare quello minorile, quali la devianza e la criminalità, le condizioni di degrado socioambientale, la dispersione scolastica e l'esclusione sociale. Meno numerosi sono gli interventi rivolti a tutta la popolazione minorile, principalmente realizzati nelle scuole e comunque a carattere preventivo.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

L'aspetto più critico per questa città relativamente ai minori è la devianza e la microcriminalità minorile, non può quindi sorprendere che la maggioranza dei progetti realizzati nel 2009 a Catania rientri in questa macro area (otto progetti) e si rivolga ai minori già sottoposti a provvedimenti giudiziari civili o penali, reclusi o comunque segnalati dai servizi, ma anche a minori che vivono in territori fortemente disagiati e ad alto livello di criminalità. Le tipologie di intervento proposte si basano sulla valorizzazione delle potenzialità presenti nei contesti di riferimento dei minori (a partire dalle famiglie) e delle relazioni minori/adulti e minori/agenzie sociali, sull'ascolto e sull'accoglienza, al fine di offrire ai ragazzi strumenti atti a renderli autonomi e responsabili.

Attraverso la presa in carico e l'implementazione del lavoro di rete interistituzionale finalizzate alla progettazione individualizzata per il recupero di minori e delle rispettive famiglie vengono proposte attività sportive, creative e socializzanti (anche in carcere, per i minori reclusi). Fanno parte di questa area: *Canoa solidale*, progetto che si rivolge ai minori segnalati dai centri sociali comunali e dagli istituti a semiconvitto; *Centro anch'io*, *Centro diurno nella I municipalità* e *Chirone* sono centri diurni «che svolgono attività di prevenzione nei confronti di bambini, preadolescenti e adolescenti a rischio sociale e/o che

necessitano di un sostegno educativo»²⁷. *Servizio di educativa territoriale mirata a minori sottoposti a provvedimento (civile o amministrativo) dall'Agm. e affidati al Servizio sociale del Comune di Catania e Servizio di educativa territoriale mirata a minori sottoposti dall'Agm. a provvedimenti penali. 2: 2008-2009* sono interventi rivolti «a soggetti svantaggiati o a rischio, al fine di aiutarli a superare le difficoltà senza doverli allontanare dal contesto di appartenenza»²⁸.

Vivere e raccontare la città risponde all'aumento tra i preadolescenti e adolescenti di comportamenti devianti, promuovendo attività di tipo giornalistico (interviste, approfondimenti su tematiche di interesse dei ragazzi) per comprendere a fondo il territorio e assumere un approccio critico rispetto alla realtà di vita.

Il costo previsto complessivo per quest'area di intervento è di 311.469 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Quattro sono i progetti che rientrano in questa categoria. *La scuola dei giovani talenti* fornisce ai bambini e agli adolescenti delle varie scuole del territorio una preparazione musico-teatrale al fine di favorire la socializzazione e il lavoro di gruppo prevenendo il disagio giovanile. Il progetto *Fuori orario 2* prevede attività teatrali e cinematografiche per ragazzi (11-14 anni), strumenti utili a favorire l'avvicinamento alla propria cultura d'origine e lo sviluppo della conoscenza di sé, stimolando nel contempo la partecipazione attiva dei ragazzi. *Res Romanae* propone agli alunni di alcune scuole elementari e medie inferiori lo studio del mondo antico per approfondire la conoscenza del passato e comprendere meglio le ricchezze del presente. *Centro d'incontro nella V Municipalità Il Crogiolo. 1: 2008-2009* è un luogo di aggregazione e socializzazione che promuove attività laboratoriali varie (ceramica, musica, animazione teatrale, pittura, sostegno scolastico ecc.).

Il costo complessivo per l'anno 2009 è di 78.268 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Due sono i progetti rivolti a bambini che hanno bisogni speciali. *Corso di educazione all'autonomia* è rivolto agli adolescenti con sindrome di down, al fine di promuovere alcune competenze specifiche legate alla comunicazione, all'orientamento, al comportamento stradale, all'uso del denaro in modo da far acquisire ai ragazzi una maggiore autonomia. *Acqua è vita* intende organizzare un servizio per il tempo libero a carattere sportivo specifico per bambini e adolescenti disabili (fisici e/o mentali), poiché la partecipazione ad attività motorie in acqua favorisce sia la rieducazione fisica sia l'integrazione sociale dei minori; sono stati individuati criteri di ammissione mirati a favorire la partecipazione di minori provenienti da aree di forte disagio sociale.

Il dato del costo complessivo previsto lo abbiamo di un solo progetto e si attesta sui 24.250 euro.

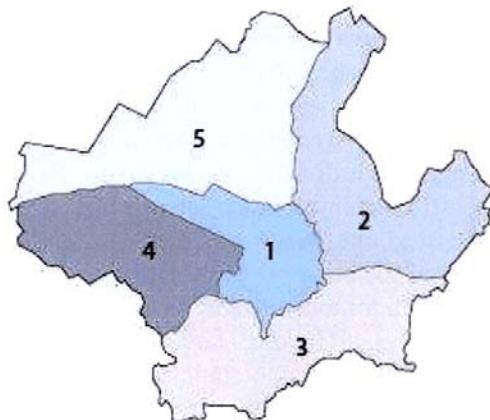
AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

Il progetto *Silenzio in aula* intende contrastare il fenomeno del bullismo e sviluppare il senso di legalità e di giustizia dei giovani studenti delle scuole medie inferiori, attraverso il coinvolgimento e l'attiva partecipazione nello svolgimento di un processo penale simulato.

Non sono stati forniti dati contabili per questo progetto relativamente all'annualità di fondo del 2009.

²⁷ Th.I.A., *Thesaurus Italiano Infanzia e Adolescenza*, p. 74.

²⁸ Th.I.A., *Thesaurus Italiano Infanzia e Adolescenza*, p. 103.

FIRENZE

Popolazione residente (2009): 368.901
Popolazione 0-17enni (2009): 51.334
% 0-17enni sul totale (2009): 13,9 4
Indice di vecchiaia (2009): 218,3
Quoziente di natalità (2009): 8,2
N° famiglie (2009): 181.944
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,01

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	1.307.078,00
Progetti	15

La città di Firenze è suddivisa in cinque quartieri. La gestione del fondo per l'anno 2009 è andata a sostenere la realizzazione di 15 progetti. Il Comune di Firenze ha sempre gestito le politiche per l'infanzia e l'adolescenza distribuendo il finanziamento 285 su due settori che appartengono a due assessorati diversi: il sociale e l'educativo. In questa analisi si vede in maniera particolareggiata la distribuzione dei progetti su molteplici macro aree di intervento. Il Comune di Firenze, anche per quest'anno, ha scelto di intervenire sull'area minori nei suoi aspetti complementari, finanziando progetti a livello promozionale, preventivo, nonché di cura/protezione e presa in carico dei bambini e in alcuni casi anche delle madri. La gestione del fondo si articola “in forma parallela” a quella del fondo legato alla legge 328, pertanto la programmazione è annuale.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

La prima area di intervento che raccoglie la somma più cospicua del fondo 285 per questa Città riservataria è senza ombra di dubbio l'area che affronta la relazione tra culture e cittadinanza. Come modalità di intervento, al fine di promuovere l'integrazione dei soggetti nel territorio e in particolare degli alunni stranieri delle scuole elementari e medie, la Città di Firenze sostiene ormai da anni il progetto *La città e la cultura dell'accoglienza - la scuola, la famiglia, il territorio. La rete dei centri di alfabetizzazione*. Tali obiettivi vengono perseguiti tramite l'attivazione di laboratori di italiano come seconda lingua, facilitazione della comunicazione fra le famiglie immigrate e la scuola, percorsi interculturali nelle classi, iniziative e percorsi di conoscenza e valorizzazione delle culture d'origine. Il secondo progetto riguarda la realizzazione di un *Centro di orientamento minori stranieri (Come)*, ha sede presso l'Informagiovani di Firenze, in pieno centro storico, e promuove i diritti dei minori e dei giovani stranieri attraverso la predisposizione di interventi che facilitino il loro inserimento sociale. In particolare si rivolge a minori e/o giovani stranieri in carico ai servizi della giustizia, in situazioni di abbandono e che, avendo anche figure di riferimento, trovano difficoltà a inserirsi in percorsi formativi professionali e in genere nel tessuto sociale.

Il costo previsto per quest'area di attività è di 655.401 euro sull'ammontare del fondo del 2009.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

La seconda area per impegno economico investito è l'area del sostegno educativo e presa in carico. Rientrano in questa categoria quattro progetti che affrontano livelli di disagio diversi ma che rispondono alla stessa finalità, ovvero incidere su situazioni personali o territoriali con disagio manifesto. Il *Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono* prevede l'offerta di assistenza e sostegno a tutti i minori trovati sul territorio comunale in situazione di disagio, abbandono, sfruttamento. Dopo una prima fase di accoglienza del minore e di analisi della sua situazione viene elaborato un progetto educativo individuale al fine di facilitare l'integrazione sociale.

Fuori twin apple promuove il reinserimento sociale di minori devianti o che hanno subito periodi di detenzione. Si vogliono motivare i ragazzi al lavoro, fare loro apprendere competenze tecniche trasversali attraverso l'inserimento in aziende come stagisti e tramite attività laboratoriali tenute da artigiani in pensione che insegnano ai ragazzi le tecniche e a costruire relazioni positive tra persone di diverse generazioni, facilitando così l'acquisizione di valori sociali collegati alla dimensione lavorativa. Il progetto *Spazio insieme* ha accesso limitato per quei ragazzi che si iscrivono o vengono iscritti da parte delle famiglie, degli insegnanti e dei servizi sociali. Il progetto va oltre il semplice doposcuola, rispondendo alle necessità di integrazione, socializzazione, sviluppo emotivo, relazionale e cognitivo dei ragazzi. *Tutta mia la città*, infine, affronta i problemi spesso connessi all'insuccesso scolastico, all'integrazione dei minori stranieri, al disagio giovanile e alle eventuali carenze nel processo di crescita individuale che si manifestano nella relazione e nella socializzazione. Le attività che caratterizzano il progetto sono: sostegno scolastico, la conoscenza del territorio e i laboratori di inglese.

Il costo previsto per quest'area di attività è di 532.847,33 sull'ammontare del fondo del 2009.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

Il progetto che rientra in quest'area si compone di una rete di *Servizi di contrasto alla violenza per minori e donne - madri e adulti abusati in età minorile*. Si prevede la presa in carico di minori, di genitori e di adulti abusati in età minore offrendo loro un supporto specialistico nei casi di maltrattamento fisico, psicologico, trascuratezza materiale e/o affettiva, violenza assistita e abuso sessuale. Per ogni soggetto è prevista l'elaborazione di un percorso individuale a cui viene fornito sostegno psicologico e, in caso di bisogno, accoglienza in un alloggio sicuro.

Il costo previsto per l'anno 2009 è di 245.926,21 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

L'importanza data dalla Città riservataria di Firenze alla questione della relazione tra culture si rende evidente anche analizzando altri tipologie di servizi che rientrano in altre macro categorie di intervento. Le due ludoteche e il centro di aggregazione oggetto di questa analisi hanno infatti come obiettivo chiave delle loro varie proposte la conoscenza, l'incontro e lo scambio tra culture diverse. I progetti *Ludoteca internazionale La Mondolfiera* e *Ludoteca interculturale* sono servizi ricreativi che propongono attività ludiche, creative e di movimento volte a favorire la partecipazione e la socializzazione fra i bambini, soprattutto immigrati. All'interno di questi servizi vengono proposti giochi di varia provenienza culturale e feste volte alla conoscenza anche di tradizioni tipiche di altre culture, in modo da favorire l'integrazione di famiglie e bambini stranieri e la diffusione di una cultura internazionale. Si affianca a questo tipo di servizi il *Centro ludico educativo La*

prua, Centro giovani L'isola e bar L'approdo che sopperiscono alla carenza di spazi aggregativi nel quartiere 5 e si articolano su tre spazi: La prua, a sua volta suddiviso in biblioteca e ludoteca dedicate ai bambini; L'isola, che risponde ai bisogni di aggregazione di adolescenti e giovani, e il bar L'Approdo, gestito dai ragazzi più grandi del centro che si sono costituiti in associazione e che permette al servizio di essere aperto al territorio in maniera costante e concreta. Anche in questo caso la finalità sottesa alla molteplicità di azioni sostenute da questo centro è il sostegno alle relazioni tra culture diverse presenti nel quartiere.

Il costo previsto per l'anno 2009 è di 242.346,19 euro.

AREA PRIMA INFANZIA

Quest'area comprende servizi educativi innovativi quali *Centro gioco educativo Tartaruga Fortini pomeriggio* e *Servizi educativi domiciliari* rivolti a bambini e bambine di età compresa tra 0-3 anni che vanno a incrementare la rete dei servizi alla prima infanzia del territorio cittadino. Servizi con modelli organizzativi flessibili, diversi da quelli tradizionali in modo da rispondere ai diversificati bisogni dei nuclei familiari con bambini piccoli, nell'ottica della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura. All'interno dei servizi vengono messi in atto progetti educativi attraverso l'erogazione di attività educative adeguate all'età dei bambini, finalizzate alla crescita e al sostegno individuale e di gruppo, nonché al sostegno alla relazione genitori-figli attraverso specifiche attività rivolte alle famiglie.

Il progetto denominato *Potenziamento e innovazione del servizio La Tana dell'Orso* si offre come servizio di potenziamento del sistema dei servizi per l'infanzia ampliando l'offerta delle attività. In particolare è uno spazio rivolto alle famiglie in cui sperimentare una relazione genitori-figli più consapevole e attenta alle problematiche dell'età evolutiva; prevede l'organizzazione di attività manuali e ricreative, letture animate per la promozione della lettura, cicli di interventi per gli adulti con sperimentazione di giochi e materiali, interventi per la costruzione di giochi e giocattoli, incontri per gli adulti in cui affrontare i temi legati alla genitorialità. La fascia di età che incontra è 0-6 anni.

Il costo previsto per l'anno 2009 è di 192.458 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

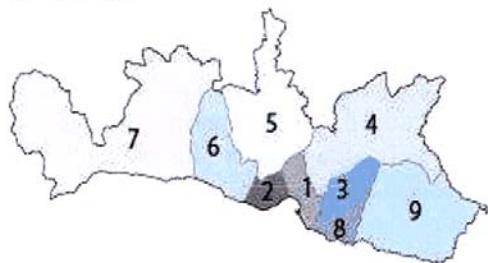
Il progetto *Tuttinsieme* intende favorire l'integrazione di alunni disabili, nella fascia di età 3-14 anni, per offrire loro uguali diritti e maggiori opportunità di inserimento scolastico, tramite la realizzazione di occasioni di incontro, laboratori culturali e didattici che permettono di supportare e accrescere la sicurezza di sé e la propria capacità di autonomia.

Il costo previsto per il 2009 è di 152.534 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

L'intervento del progetto *Le bambine e i bambini cambiano la città*, attraverso il coinvolgimento dei bambini con la metodologia della progettazione partecipata, ha prodotto idee utili a migliorare l'ambiente urbano. Tale metodologia è stata scelta perché ha rafforzato il protagonismo di bambini e ragazzi come cittadini, la loro autonomia, la capacità di lavoro di gruppo, di riflessione per l'azione, di comprensione della complessità delle relazioni attraverso le quali si produce la trasformazione della città e degli elementi costitutivi della sostenibilità ambientale e sociale di queste trasformazioni.

Il costo previsto per il 2009 è di 3.000 euro.

GENOVA

Popolazione residente (2009): 609.746

Popolazione 0-17enni (2009): 83.807

% 0-17enni sul totale (2009): 13,7 4

Indice di vecchiaia (2009): 235,6

Quoziente di natalità (2009): 7,8

Nº famiglie (2009): 301.771

Nº medio componenti per famiglia (2009): 2,00

Dati 285 – anno 2009

Fondo	2.097.104,00
Progetti	10

La città di Genova è suddivisa in nove municipalità. Il modello di gestione del fondo 285 è di tipo “inclusivo” rispetto alla legge 328, ma all’interno di un quadro programmatico più ampio del piano di zona. Le politiche in materia di infanzia e adolescenza si inseriscono, infatti, nel piano regolatore sociale (Prs) che, a sua volta, si inserisce nell’ambito del progetto *Genova città dei diritti* (che è la vision complessiva dell’ente). La specificità sull’infanzia e l’adolescenza è garantita dal progetto ampio *Genova città dei diritti e amica dei bambini e delle bambine*. Come per la realtà di Firenze, così per Genova il fondo 285 è distribuito su due settori: quello relativo alle politiche sociali e quello relativo alle politiche educative.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Rientra in quest’area un unico progetto che si articola però su una molteplicità di interventi radicati nel territorio e denominati *Centro servizi per i minori e la famiglia*. Questo servizio nasce per far crescere iniziative di sostegno alla genitorialità, interventi di educazione familiare e contemporaneamente opportunità di educazione affettiva per i ragazzi. Il fine educativo è quello di promuovere occasioni di crescita personale (maturazione affettiva) e relazionale della famiglia e dei suoi membri, soprattutto se questa sta attraversando momenti di crisi (ad esempio la separazione). Questo progetto, diffuso su tutto il territorio, propone attività volte alla crescita dell’*empowerment* dei destinatari, chiamati a mettere in campo le loro risorse personali e a farsi responsabili dei propri percorsi inclusivi.

La quota di finanziamento previsto per l’anno 2009 è di 940.267,25 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

I *Laboratori educativi territoriali* rappresentano una tipologia di servizi anch’essa diffusa su tutto il territorio comunale. La precisazione che è necessario fare a questo punto riguarda l’aggregazione di questo macro progetto in questa area di intervento. La città di Genova prevede nel proprio piano infanzia sia Let sociali che Let educativi²⁹. In questa analisi si rendiconta dei soli Let educativi e per questo motivo il tipo di interventi realizzati sono

²⁹ Cfr. Dgc n. 453 del 03/12/2009, Piano territoriale d’intervento progetti legge 285/1997 (finanziamenti anno 2009), e Riepilogo fondo anno 2009.

riconducibili all'articolo 6 della legge 285. L'assunto di base di questo progetto è che il territorio è il luogo di incontro tra opportunità, soggetti diversi, risorse e attua a livello circoscrizionale interventi di carattere ludico-ricreativo per minori tra i 6 e i 16 anni. Risponde a finalità di natura culturale per lo sviluppo del territorio in senso ampio e si compone di interventi e attività rivolti ai bambini, agli adolescenti e alle loro famiglie, in accordo con gli enti pubblici e privati.

I progetti *Aree gioco e Estivo 3-6 anni* rappresentano un'altra tipologia di intervento che realizza servizi ricreativi ed educativi, e anche un supporto offerto alle famiglie, in particolare a quelle con bambini piccoli. Entrambi offrono uno spazio di gioco, di incontro e di socializzazione, il primo durante il periodo invernale, il secondo limitatamente al periodo estivo.

L'ammontare complessivo del costo previsto per queste attività per l'anno 2009 è di 816.579,91 euro.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

Anche per Genova, come per molte delle altre Città riservatarie, il fenomeno dell'aumento della presenza di minori stranieri nella scuola presenta caratteri di criticità che richiedono la necessità di interventi costanti e mirati. A tal proposito la città di Genova promuove dal 2001 il progetto *Mediatori culturali*, attraverso cui è favorito l'inscimento scolastico degli alunni stranieri di recente immigrazione tramite l'attività dei mediatori interculturali, che accompagnano i bambini e i ragazzi nel loro primo incontro con la scuola supportandoli dal punto di vista linguistico. Il progetto prevede, inoltre, la partecipazione delle classi ai progetti educativi del *Laboratorio migrazioni* del Comune per la valorizzazione e promozione delle lingue e culture di provenienza.

L'ammontare complessivo del costo previsto per queste attività per l'anno 2009 è di 197.000 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Sostegno educativo per bambini con disabilità è il progetto con cui viene garantita la possibilità di frequentare i centri estivi da parte dei bambini con bisogni speciali, tramite l'affiancamento di operatori di sostegno con adeguata formazione professionale. Il progetto intende così favorire l'integrazione dei bambini disabili e sostenere le famiglie nella gestione quotidiana dei figli durante il periodo di chiusura delle scuole.

Il costo previsto di questo progetto per l'anno 2009 è di 80.000 euro.

AREA PROGETTI DI SISTEMA

Genova ha mantenuto negli anni il progetto *Osservatorio/diritti* relativo all'*Osservatorio infanzia e adolescenza* specifico della città. Con esso viene garantita l'attività di ricerca, documentazione e monitoraggio dei progetti del piano di intervento territoriale della legge 285, ma anche l'elaborazione di quei dati specifici utili a fornire indicazioni per la pianificazione delle politiche sociali rivolte ai minori nonché documentare costantemente la condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie in relazione allo stato di attuazione dei diritti dei minori.

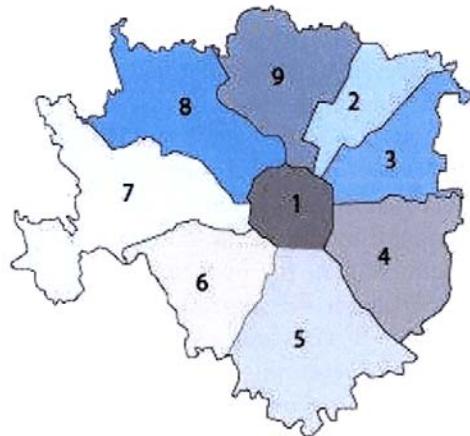
Azioni di sostegno al patto per la scuola è un progetto decisamente innovativo che prevede un lavoro congiunto tra insegnanti, direttori degli istituti scolastici e dirigenti comunali della città al fine di realizzare un sistema di regole e procedure condivise, tra Comune e scuola dell'autonomia, per la crescita del sistema formativo locale e l'integrazione della programmazione e dell'offerta educativa. Per questo progetto non sono stati forniti dati contabili.

L'ammontare complessivo del costo previsto per queste attività per l'anno 2009 è di 81.300 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Nel ventennale dell'emanazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, una serie di eventi previsti dal Comune sono stati finanziati col fondo 285. È stato realizzato un festival dedicato ai diritti dei bambini nell'ambito del quale sono stati organizzati eventi, mostre, laboratori, animazione e proiezioni cinematografiche. *Le città sane dei bambini* è un progetto realizzato nelle scuole in accordo con le indicazioni dell'Oms e del Ministero della salute con il documento *Guadagnare salute*. Ha come sua caratteristica peculiare e innovativa la promozione e il sostegno di un progetto di rete volto a stimolare conoscenza e conseguentemente l'adozione di corretti e salutari stili di vita nel target 3-14 anni.

Il costo previsto di questo progetto per l'anno 2009 è di 55.000 euro.

MILANO

Popolazione residente (2009): 1.307.495
Popolazione 0-17enni (2009): 193.713
% 0-17enni sul totale (2009): 14,8 4
Indice di vecchiaia (2009): 189,9
Quoziente di natalità (2009): 9,3
N° famiglie (2009): 680.403
N° medio componenti per famiglia (2009): 1,91

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	4.327.673,00
Progetti	57

La città di Milano è suddivisa in nove zone. I progetti inseriti in Banca dati da Milano per l'anno 2009 sono 57³⁰ e rientrano nel documento di programmazione triennale *Indirizzi per la gestione del IV Piano Infanzia e Adolescenza. Periodo 2008-2011* (Dgc 1899/2008). Si può comprendere da questo semplice incipit che il modello di integrazione tra 285 e 328 adottato da questa Città riservataria è di tipo "inclusivo" all'interno del Piano di zona. Come per gli anni precedenti la gestione del fondo per la città di Milano segue le seguenti modalità: gestione da parte dei soggetti istituzionali (diretta o in co-progettazione con i soggetti del privato sociale), gestione affidata agli enti del privato sociale (singolarmente o in partnership con altri soggetti del privato sociale).

Le dimensioni prioritarie intorno a cui ruota la programmazione afferente al fondo 285, e che assumono carattere di trasversalità su tutti gli interventi, sono due: supporto alla famiglia e genitorialità, e preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita e di integrazione sociale. Secondo il criterio di aggregazione scelto gli interventi analizzati sono stati aggregati su nove macro aree.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

I progetti che rientrano in quest'area sono 22 e si rivolgono quasi esclusivamente alla fascia di utenza dei preadolescenti e degli adolescenti. L'intervento profuso si articola in modalità diverse cercando di andare a rispondere ai diversi bisogni connessi a questa

³⁰ Come indicato in premessa si ricorda che la raccolta dei dati relativi ai progetti in corso nell'anno 2009 ha da sempre una data di inizio e una di chiusura della rilevazione stessa. La città di Milano al momento della chiusura della rilevazione aveva inserito 57 progetti, in realtà sono in tutto 60 quelli effettivamente realizzati nel 2009. *La famiglia al centro, Il nuovo centro di ricerca Il Girasole, e Nuova Rete IV* non sono oggetto di analisi perché arrivati successivamente alla data di chiusura della raccolta dati.

particolare fascia di età. Si tratteranno le sotto aree di intervento senza riprendere nel dettaglio i 22 progetti.

L'area di implementazione di attività a sostegno del diritto allo studio per i minori stranieri e non comprende il numero più alto di progetti, rivolti in particolare alla prevenzione dei fenomeni di abbandono/insuccesso scolastico e a favorire l'integrazione dei minori stranieri tramite azioni di mediazione scuola-famiglia, percorsi di sostegno linguistico, laboratori interculturali, sostegno e orientamento scolastico. Progetti come *Laboratori per l'apprendimento 2*, *Mediazione culturale*, *Progetto integrazione stranieri in zona 4 - Comunicazione scuola famiglia*, ecc. esprimono già nel titolo l'intento di sostenere il minore straniero nel processo di inserimento all'interno della scuola.

Rientrano tra gli interventi realizzati nella scuola, ma con carattere più marcatamente individuale e psicologico, altri tipi di progetto quali *Passpartout*, uno sportello di ascolto, così come, in parte, *Il muretto dei colori* e il *Giovane Ulisse* che offrono un aiuto psicologico agli adolescenti stranieri. Interventi ancora più mirati per situazioni di disagio conclamato sono quelli denominati *Interventi integrati per la promozione del benessere e la prevenzione del disagio psicosociale degli adolescenti*, *Bullismo e disagio sociale*, *Stop al bullismo: strategie per ridurre i comportamenti aggressivi e passivi*, *Star bene a scuola - Progetto di psicologia scolastica*. Il progetto infine *Giovani nomadi... liberi di imparare* ha come target specifico i preadolescenti e adolescenti nomadi e come obiettivo la verifica di un possibile inserimento nel percorso scolastico o il sostegno per l'accesso a un percorso professionale. In altri casi si affrontano gli stessi problemi privilegiando però la formazione di insegnanti, genitori, educatori e operatori che a vario titolo lavorano con i ragazzi all'interno della scuola: *Crescere in consapevolezza, crescere in efficacia e Formazione insegnanti e volontari* mirano alla crescita della conoscenza della cultura da cui provengono i ragazzi stranieri al fine di migliorare il loro inserimento scolastico e sociale.

Il costo previsto per questa serie di progetti per l'anno 2009 è di 985.626,54 euro.

AREA AFFIDO

Quattro sono i progetti che rientrano in quest'area di intervento. Questi progetti rientrano tutti a pieno titolo nell'area dell'affido inteso in senso generale e non unicamente come affido familiare. *Affidabile* è finalizzato a garantire ai bambini fino a 3 anni l'accoglienza in famiglia affidataria per un periodo di tempo al di sotto dei 12 mesi. Un secondo progetto che rientra in quest'area è *Tandem*, intervento di natura sperimentale che pone sotto osservazione il modello operativo utilizzato per facilitare il rientro a casa dei minori allontanati, in attuazione della legge 149/2001. L'intervento dei facilitatori educativi ha l'obiettivo di accelerare i tempi di rientro quando il servizio sociale prepara le dimissioni di un minore dalla comunità, avendone valutata la positiva fattibilità. *Alchimia* promuove interventi di consulenza, mediazione e sostegno ai genitori i cui figli sono stati allontanati. Una riflessione a parte va fatta per il progetto *Erasmus* che sperimenta un nuovo modello di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di 16 e 17 anni per evitare inopportuni inserimenti comunitari o percorsi di breve istituzionalizzazione, attraverso percorsi mirati di formazione e professionalizzazione, inserimento sociale e lavorativo, accompagnato dalla costituzione di una rete di famiglie volontarie con la funzione di tutor e di sostegno educativo. È chiaro che questo tipo di azione non riguarda precisamente l'affido propriamente detto bensì un nuovo modello di "accoglienza leggera" volto a sperimentare forme di contrasto all'istituzionalizzazione. Il progetto, pur trovandosi a cavallo tra

quest'area e quella dell'inclusione sociale, è stato inserito qui perché ci si è rifatti a quanto indicato dalla Città riservataria in Banca dati³¹.

Il costo complessivo previsto per l'anno 2009 per questa area di intervento è di 490.398,51 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

In quest'area, che comprende nove progetti, rientrano progetti rivolti ad affrontare le problematiche emotive/organizzative/economiche connesse, ad esempio, alla disabilità, come *Week end care*, che sostiene la creazione e la vitalità di una rete di famiglie disponibili ad accogliere bambini con disabilità; *Progetto Nemo, Bambini disabili e bambini in difficoltà, Bambini a rischio* volti al recupero del rapporto mamma-bambino e a sostenere le potenzialità della famiglia e del bambino stesso. Un altro gruppo di progetti è rivolto a bambini ricoverati in ospedale: *Spazio più, Scuola e gioco in ospedale, Progetto assistenza globale ai bambini affetti da patologie ematologiche croniche e oncologiche* promuovono l'umanizzazione dei reparti ospedalieri che accolgono bambini. Altri due progetti di questo gruppo riguardano situazioni di disagio psichico, in particolare le forme di autismo: *Diversa-mente, Arteautismo*.

Il costo previsto per quest'area di attività è stato nel 2009 di 364.911,20 euro.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

Quattro sono i progetti che rientrano in questa area. *La prevenzione e la cura del maltrattamento e dell'abuso nella città di Milano* riguarda una serie di interventi di formazione specifica per operatori funzionali a renderli qualificati nell'affrontare il tema della crisi familiare, nel realizzare programmi di educazione socioaffettiva nelle scuole con l'attivazione di corsi di formazione rivolti agli insegnanti, incontri per i genitori e attività centrate sui minori volte alla comprensione della sessualità e a evitare fenomeni di aggressione sessuale in adolescenza. Il progetto di carattere informativo/formativo denominato *Prevenzione abusi e maltrattamenti* prevede il sostegno degli operatori nella progettazione e realizzazione di iniziative di prevenzione e al contempo è finalizzato a orientare le famiglie verso una pedagogia dell'ascolto che, al di là delle eventuali differenze culturali, tuteli il benessere e la crescita serena dei bambini. *La fase di valutazione* ha carattere sperimentale ed è volto a migliorare le strategie di accertamento dei nuclei familiari in difficoltà, al fine di poter intervenire tempestivamente sui casi di maltrattamento o incuria dei minori. *Casa Mia* nasce in risposta a fenomeni quali la perdita di alloggio da parte di nuclei familiari deboli (in particolare quelli monofamiliari, con presenza di mamme e bambini, spesso extracomunitari) o allontanamenti dal nucleo familiare originario di mamme con bambini, a seguito di disposizione giudiziaria o per scelta delle mamme. È finalizzato a completare il progetto di autonomia iniziato con la precedente esperienza comunitaria attraverso azioni di supporto al reperimento di un'occupazione e di un alloggio.

Il costo previsto complessivo per quest'area per l'annualità 2009 è di 310.454,74 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Tra i sei progetti che rientrano in quest'area, *Andiamo a scuola con gli amici. Percorsi sicuri a piedi e in bicicletta a Milano* favorisce la partecipazione attiva e l'assunzione di responsabilità da parte dei bambini che con comportamenti virtuosi loro e delle famiglie (percorsi a piedi anziché in auto) contribuiscono al miglioramento della qualità

³¹ A rafforzamento di questa interpretazione si ricorda che lo stesso articolo 37 bis della legge 184/1983, così come modificata dalla legge 149/2001, prevede l'applicazione della disciplina in materia di affido ed adozione ai minori stranieri che si trovano nello Stato in situazione di abbandono.

dell'ambiente urbano e mettono in atto processi – di competenza di assessorati diversi – tesi alla messa in sicurezza dei percorsi casa-scuola.

Gli altri progetti a carattere promozionale, Connections e Centro permanente di educazione alla cittadinanza – Progetto per la comunicazione, la creatività e la partecipazione degli adolescenti ad attività di media education scolastiche e sociali, mirano con forme e metodologie diverse a una crescita di cittadinanza attiva e al protagonismo dei ragazzi. Decidi è un progetto realizzato nella scuola e finalizzato alla promozione di stili di vita sani, alla prevenzione del disagio e alla promozione del benessere psicofisico dei bambini, che imparano attività e strategie per far fronte alla pressione del gruppo dei pari e a compiere scelte consapevoli. I-Pod stimola la creazione di spazi di riflessione e confronto sul tema dei nuovi media al fine di promuovere nei ragazzi una nuova consapevolezza in relazione al consumo e alla produzione dei contenuti online. Clikka la vita, infine, realizza laboratori di promozione della conoscenza del territorio, cittadinanza attiva e valorizzazione della specificità individuale dei ragazzi.

Il costo complessivo previsto per l'annualità 2009 è di 239.059,27 euro.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

All'interno di quest'area rientrano otto progetti molto diversi tra loro, che evidenziano la scelta della città di Milano di affrontare e rispondere alle diverse problematiche che le varie tipologie di famiglia presenti sul territorio esprimono. Progetti come *Famiglia al centro* o *Buongiorno famiglia: iniziative per un bene comune da valorizzare* sono finalizzati alla realizzazione e gestione di azioni di natura formativa, informativa e culturale per l'educazione alla genitorialità e lo sviluppo delle competenze genitoriali. *Il non detto delle emozioni. Un sostegno alla famiglia per superare il guado adolescenziale* è invece un progetto specificatamente dedicato alla in-formazione dei genitori riguardo le caratteristiche peculiari della fase adolescenziale e a quali consapevolezze e strategie è necessario acquisire e attivare per affrontare la crisi. A fianco di questi progetti rivolti al soggetto famiglia in generale ce ne sono altri che rispondono a problematicità particolari: *Famiglie... sostenere, integrare, educare* intende ad esempio fornire strumenti e creare contesti di sostegno alle famiglie straniere per la loro integrazione nel territorio e nella cultura che lo caratterizza. *Spazio giallo – Bollate – Fragilità familiari e carcere: dalla separazione al mantenimento dei legami* è un progetto che si realizza nel carcere di Bollate, affronta il disagio sociale che colpisce la genitorialità costretta alla limitazione della libertà e nel contempo il disagio di tutti i componenti del nucleo familiare, in particolare dei minori. *Spazio giallo* è lo spazio che contiene genitori detenuti e figli in presenza di operatori psicopedagogici. *Sostegno zona 4 e zona 5* intende sostenere l'apprendimento e l'uso di competenze genitoriali di quelle famiglie in carico a Ssdf e al Servizio minori con procedimento penale; l'obiettivo è quello di recuperare e ripristinare legami parentali e prevenire l'istituzionalizzazione dei figli.

Verso l'autonomia riguarda due tipologie di utenti in uscita da percorsi educativi comunitari, i ragazzi/e e le mamme sole con figli, e si concretizza come un "intervento leggero" finalizzato al raggiungimento di una stabilità lavorativa e abitativa. Il progetto *Iniziative di prevenzione e promozione del benessere per la prima infanzia* interviene a favore della valorizzazione delle potenzialità dei neogenitori nell'affrontare con serenità gravidanza, parto e nascita del bambino attraverso la conoscenza dei processi emotivi e fisiologici legati a questo periodo.

Il costo previsto complessivo per quest'area di intervento anno di riferimento 2009 è di 212.820,15 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Due sono i progetti che hanno una natura più legata alla promozione del protagonismo dei soggetti congiuntamente alla promozione della cultura. *Sforzinda* è uno spazio di incontro e di gioco per bambini, aperto nei tempi non scolastici; il programma — percorsi, spettacoli, laboratori artistici, narrazioni — coinvolge i bambini nella scoperta delle collezioni mussali presenti nell'edificio e nella conoscenza di come si viveva nel Castello di Milano al tempo degli Sforza. *Muba in rete* è teso all'organizzazione di mostre ludico educative, laboratori, animazioni, eventi rivolti ai bambini di 0-6 anni (asilo nido, scuola dell'infanzia) e 6-10 anni (scuola primaria) al fine di avvicinarli alla cultura.

Il costo complessivo previsto per quest'area nel 2009 è di 121.709,42 euro.

AREA PROGETTI DI SISTEMA

È stato aperto recentemente nella città di Milano il *Centro per il trattamento dei comportamenti antisociali in adolescenza* che serve tutto il territorio comunale e prevede interventi clinici integrati di presa in carico psico-socio-educativa per adolescenti, italiani e stranieri, che manifestano comportamenti antisociali e devianti.

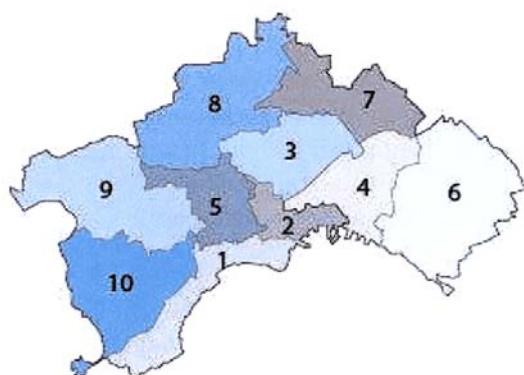
Il costo previsto per l'annualità 2009 è di 109.532 euro.

AREA PRIMA INFANZIA

Centro incontro e gioco è l'unico progetto che rientra in quest'area e si configura come un vero e proprio centro per la prima infanzia (0-3 anni), con attività integrate, educative e socializzanti.

Il costo complessivo previsto è di 78.983,70 euro.

NAPOLI



Popolazione residente (2009): 962.940
Popolazione 0-17enni (2009): 189.139
% 0-17enni sul totale (2009): 16,6 4
Indice di vecchiaia (2009): 110,4
Quoziente di natalità (2009): 9,8
N° famiglie (2009): 374.483
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,56

Dati 285 - Anno 2009

Fondo	7.122.160,00
Progetti	46

La città di Napoli è suddivisa in dieci municipalità. Il modello di integrazione tra 328 e 285 adottato da questa città è di tipo “inclusivo”: la 285 rientra nel Piano di zona e la programmazione è triennale. La distribuzione del fondo per l’anno 2009 si articola su 46 progetti: «La pluralità di dimensioni di intervento mostra azioni che vanno dalla socialità, agli interventi per la tutela e la protezione sociale, passando per gli interventi a maggiore connotazione educativa e la promozione dell’inclusione sociale e dei diritti di cittadinanza»³². Tale articolazione è legata:

- alla necessità di rispondere alla multidimensionalità, stratificazione e complessità dei problemi che caratterizzano il tessuto sociale locale;
- alla volontà di sostenere uno sviluppo degli interventi caratterizzato da un equilibrio tra aree di bisogno, prevenzione, promozione e area di supporto alla qualificazione delle esperienze.

Tra i problemi più rilevanti della città di Napoli è da segnalare la povertà non solo economica, a cui si associano microcriminalità minorile, abbandono, dispersione scolastica ed esclusione sociale. La ricerca sul campo presentata nel Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale mostra in maniera evidente come Napoli abbia subito soprattutto nel 2009 «i pesanti effetti della recessione. Essa ha prodotto ampie falle nel già fragilissimo tessuto economico e produttivo, sia nel settore industriale manifatturiero sia in quelli del commercio e dei servizi. [...] Nella città di Napoli alla perdita di 39 mila occupati tra il 2007 e il 2008 si è aggiunta la perdita di ben 69 mila unità nel 2009...»³³. A questo si aggiunge il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati che «al 30 settembre 2009 contavano in Italia 6.578 presenze, tra questi il 77% di età compresa tra i 16 e i 17 anni»³⁴. I minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dal Comune di Napoli sono

³² Cfr. *Piano sociale di zona 2007-2009. Documento di programmazione triennale*, Comune di Napoli, Assessorato alle politiche sociali, p. 6.

³³ Cies, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2010*, luglio 2010, p. 26.

³⁴ Cies, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2010*, p. 148.

andati negli anni aumentando. A Napoli tra il 2006 ed il 2008 «aumentano i minori non accompagnati nelle fasce estreme della distribuzione per età: quella dei 0-10, che passa in tre anni dal 15 al 21%, e quella tra i 16 e i 17 anni, che dal 40 va a toccare il 52%, oltre la metà di tutti i minori accolti o presi in carico dalla città»³⁵.

La sequenza delle aree proposte in ordine crescente per previsione di costo mostra in maniera evidente che la città di Napoli decide di dare risposta a queste problematiche col fondo 285.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

Non può pertanto stupire se un buon numero di progetti finanziati con il fondo 285 si colloca nella categoria della presa in carico ed educativa territoriale. Questa categoria comprende cinque progetti ed è relativa ai servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali e per quelli di pronto intervento. Le modalità di intervento si articolano tra macro progetti che si sviluppano sull'intero territorio comunale.

Il primo progetto in termini di numero di azioni e importanza di finanziamenti dedicati è *Laboratori di educativa territoriale*, composto da 28 subprogetti e finanziato in larga parte interamente con fondi 285. Questo servizio è stato inserito in questa categoria dato l'orientamento di natura preventiva sia primaria sia secondaria che si evince dalla lettura della scheda progetto e dal Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale: «Il progetto, nel complesso predispone un sistema trasversale che privilegia i nuclei di intervento dispiegati nel territorio, concependoli come task-force operative dotate di una grande capacità di disseminazione capillare. Appare quindi evidente che un centro di Educativa territoriale si connoti come officina di opportunità educative, con particolare cura dei rapporti interpersonali: un qualificato rapporto anche negli aspetti numerici tra educatori e utenti e un'obiettiva attenzione verso i ragazzi con maggiori difficoltà, al fine di fronteggiare le diverse manifestazioni del disagio giovanile, per i quali sono previsti piani educativi individuali da concordare e valutare con i servizi e le agenzie coinvolgibili del territorio»³⁶.

In questo gruppo di progetti sono rintracciabili anche tre progetti che più specificatamente appartengono all'area della presa in carico. Il primo progetto per entità di finanziamento realizzato è *Agenzia cittadina di tutela pubblica* che si rivolge ai minori sotto tutela del Pubblico tutore, i cui genitori hanno perso la potestà genitoriale; viene realizzato tramite l'attivazione di percorsi educativi individualizzati e finalizzati allo sviluppo dell'autonomia. Gli altri due progetti sono: *Progetto Nisida: laboratorio di ceramica*, che riguarda la realizzazione di tirocini formativi finalizzati al reinserimento lavorativo di giovani, in carico al servizio sociale, fuoriusciti dal circuito penale; *Altrove*, che si basa sull'inserimento lavorativo di soggetti ospiti presso strutture tutelari in aziende che hanno stipulato protocolli d'intesa con l'ente del terzo settore, che gestisce il progetto. Lo scopo è quello di formare i soggetti in carico e farli permanere in azienda anche dopo la conclusione del percorso progettuale.

Infine, il progetto *Redazione giornale* sostiene il reinserimento sociale e lavorativo dei ragazzi detenuti presso l'Istituto penale per i minori di Nisida tramite l'organizzazione di una serie di seminari riguardanti la professione del giornalista.

Il costo previsto per l'annualità 2009 è di 3.212.297 euro.

³⁵ Cies, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, p. 153.

³⁶ Scheda progetto *Laboratori di educativa territoriale*, sezione Contenuto, Banca dati progetti 285, anno 2009.

AREA PROGETTI DI SISTEMA

La seconda area di intervento per consistenza di finanziamenti dedicati è l'area che raccoglie sei progetti di sistema che la città finanzia con fondo 285. La prima considerazione che ci pare opportuno fare è relativa all'unicità che rappresenta questa realtà: la città di Napoli è, infatti, tra le Città riservatarie l'unica che riesce a mantenere un impegno economico importante nei progetti di sistema. Con questo termine si fa solitamente riferimento a quelle esperienze progettuali che primariamente rispondono a una finalità più ampia: l'integrazione tra politiche e/o servizi locali, e/o a creare reti tra gli operatori presenti sul territorio; rientrano, ad esempio, in questo ambito progetti che hanno l'obiettivo di formare gli attori delle politiche e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza, o progetti finalizzati al miglioramento della raccolta e diffusione di informazioni e dati e quindi funzionali a un miglioramento della *governance*.

L'investimento che risulta come costo complessivo previsto per i progetti appartenenti a questa area è di 1.930.571 euro e ciò rende evidente le scelte e lo stile particolare che Napoli ha espresso nella programmazione e gestione degli interventi dedicati a infanzia e adolescenza.

Il primo progetto del gruppo in termini di peso economico è la *Struttura di supporto alle attività del Piano Triennale per l'infanzia e per il monitoraggio e la valutazione*. Con tale progetto vengono finanziati specifici servizi di assistenza tecnica alla realizzazione e al monitoraggio delle attività previste dal Piano infanzia e adolescenza della città. Le fasi previste sono «progettazione, coordinamento e realizzazione delle attività dei progetti e delle azioni; attività amministrativo-contabili e di rendicontazione finanziaria; monitoraggio e verifica delle attività svolte; promozione, documentazione e segretariato sociale; acquisizione dei beni mobili e immobili, delle attrezzature tecniche, della inventariazione, dei beni acquistati e aggiornamento inventario per il "fuori uso" dei beni obsoleti; collaborazione con il coordinatore della Struttura di supporto»³⁷.

Percorsi integrativi e scambi culturali, progetti sperimentali, implementazione e sostegno per eventi ed attività integrate promuove progetti sperimentali, eventi o attività funzionali a rispondere a esigenze non previste e che emergono in corso di implementazione nella realizzazione del Piano stesso; ciò assicura sostegno, flessibilità, efficienza ed efficacia alle misure attivate.

Il *Progetto accoglienza che Birbe* intende supportare il Centro ricerche documentazione infanzia nelle attività di informazione e documentazione; aggiornare i dati nella banca dati Anagrafe minori, dedicata ai minori inseriti nelle strutture di accoglienza residenziale e di pronta accoglienza; monitorare i minori in affidamento familiare, in adozione e quelli soggetti alla tutela pubblica; monitorare il fenomeno della dispersione scolastica e supportare il processo di attuazione delle politiche sociali in favore dei minori. Il progetto *Comunicando 2009* nasce dalla valutazione della scarsa informazione relativa all'organizzazione e allo svolgimento di eventi, progetti e servizi realizzati a favore dei minori. Per incrementare la diffusione e la pubblicizzazione delle iniziative dedicate ai minori, il progetto fornisce ai cittadini tutte le informazioni utili alla conoscenza dettagliata dei programmi e degli eventi organizzati a favore dei minori.

Adozione sociale promuove il corso di formazione teorico-pratico per operatori attivi sul territorio nell'area del sostegno alla genitorialità. La formazione è stata suddivisa in tre moduli: formazione teorico-clinica sulle tematiche dello sviluppo infantile e della relazione primaria; formazione-supervisione di dieci équipe territoriali mediante incontri a cadenza

³⁷ Scheda progetto *Struttura di supporto alle attività del Piano Triennale per l'infanzia e per il monitoraggio e la valutazione*, sezione Contenuto, Banca dati progetti 285, anno 2009.

quindicinale; formazione-supervisione di dieci laureati in psicologia mediante incontri a cadenza settimanale.

Il progetto *Mario e Chiara a Marechiaro - Fornitura mobilia e suppellettili per la realizzazione del progetto* si propone l'allestimento degli ambienti dell'istituto San Francesco d'Assisi (accoglienza residenziale destinata a minori a rischio).

Il costo previsto per l'annualità 2009 è di 1.665.461 euro.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

Afferiscono a questa categoria 14 progetti, per un costo complessivo previsto di 1.125.967 euro. Il principio guida che informa le azioni comprese in quest'area è la certezza che la sola possibilità di integrazione tra culture risiede nella creazione di occasioni reali per vivere l'incontro tra ragazzi e adulti di appartenenze linguistiche, culturali, geografiche diverse. Rientrano in questa area anche progetti dedicati all'integrazione e l'inclusione nella scuola. Uno dei problemi più sentiti nella città di Napoli è il disagio, il trovarsi in situazioni a rischio da parte di molti minori e la scuola diventa un importante spazio di prevenzione.

Progetto Eureka e Porta Bellaria: Laboratori di formazione e inclusione sociale si compongono di laboratori di manipolazione ed espressivo-corporei, corsi di alfabetizzazione e laboratori interculturali; *Liberi tra due mondi* realizza laboratori cinematografici per adolescenti sul tema dell'integrazione sociale e culturale.

Altra modalità di creare spazi reali di incontro, condivisione e integrazione è rappresentata dal progetto *Todos nos* che promuove la realizzazione di uno spettacolo teatrale collettivo con giovani e operatori brasiliani e italiani. *L'Evento culturale la bella e la bestia* prevede un breve ciclo di attività seminariali tra ragazzi di nazionalità europea. Il progetto presenta la realizzazione di workshop volti a favorire il confronto interculturale tra i ragazzi coinvolti. Anche nel caso del progetto *Incontrarsi* lo scambio culturale tra giovani immigrati e italiani è sostenuto mettendo a disposizione spazi in cui poter crescere e confrontarsi.

I fratelli di Iqbal è un progetto finalizzato a supportare il percorso di inclusione socioeducativa di minori stranieri non accompagnati, attraverso l'impiego della mediazione linguistico-culturale, dei tutori etnici, dell'ascolto e dell'orientamento ai servizi.

I care è uno dei progetti storici della città di Napoli: attivo dal 2000 e presente in molte scuole della città, prevede un percorso formativo personalizzato e flessibile per quei minori che sono a rischio di abbandono scolastico, attraverso un lavoro di rete che prevede il coinvolgimento della scuola, della famiglia e del bambino/ragazzo stesso. Lo *Sportello Informascuola* è un servizio di potenziamento della comunicazione, dello scambio e della collaborazione tra soggetti. Tale servizio si concretizza in parte con la realizzazione di passaggi informativi ad alunni, genitori e insegnanti sulle iniziative in corso sul territorio, in parte con il raccordo tra progetti realizzati nello stesso quartiere o in quartieri limitrofi con obiettivi progettuali comuni. *Fratello Maggiore* sostiene la frequenza scolastica e il benessere a scuola dei ragazzi e utilizza come strumento pedagogico/metodologico la *peer education*: ragazzi, poco più grandi dei diretti destinatari, intervengono nelle scuole sostenendo momenti d'incontro e di scambio comunicativo con i più piccoli, finalizzati a trovare confidenza, reciprocità, ascolto.

Pro.Muove.Rete utilizza una modalità completamente diversa per entrare in contatto con i ragazzi e i loro disagi: è uno sportello di ascolto gestito da uno psicologo che accoglie, ascolta e sostiene i ragazzi, aiutandoli nella ricerca di possibili soluzioni dei loro conflitti e al contempo offre ai genitori una consulenza finalizzata al potenziamento delle loro competenze educative.

Ultimo progetto di questo gruppo è *Agenzia socioeducativa* che ha natura sperimentale ed è funzionale alla realizzazione di una banca dati che raccoglie informazioni legate alla

dimensione della dispersione scolastica, utilizzando indicatori quali: frequenza, assenza, note comportamentali e schede familiari fornite direttamente dalle istituzioni scolastiche. Il sistema operativo utilizzato permette di risalire in tempo reale alle assenze e alla collocazione effettiva di ciascun minore preso in carico e frequentante le scuole aderenti alla sperimentazione. Questo progetto è stato un valido supporto per i Centri di servizio sociali territoriali. Hanno deciso di aderire alla sperimentazione undici scuole medie inferiori e una scuola elementare, distribuite sulle dieci municipalità cittadine.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

L'area dedicata a proporre e sviluppare cultura raccoglie in sé cinque progetti, per una somma complessiva prevista di 388.703,60 euro. In essa si distribuiscono progetti culturali direttamente rivolti ai ragazzi e seminari che hanno come unico target gli adulti.

Youthink è una manifestazione culturale rivolta ai giovani e articolata in tre giornate durante le quali si susseguono eventi sul tema della libertà, della costruzione dell'identità e delle trasformazioni strutturali del sistema produttivo, al fine di sensibilizzare i giovani e aumentare la loro consapevolezza riguardo la società in cui vivono. L'attività denominata *Mostra Grifeide* promuove la realizzazione di una mostra del fumetto, con lo scopo di coinvolgere e avvicinare i giovani cittadini e i turisti a questa forma d'arte. Il *Seminario formativo/informativo Napoli territorio socialmente responsabile* è stato realizzato per diffondere fra la popolazione e i dirigenti delle istituzioni cittadine la conoscenza della metodologia TSR®³⁸ per la pianificazione locale, tramite l'organizzazione di un seminario formativo e successivamente di una campagna pubblicitaria. TSR® è una metodologia per la pianificazione locale che integra le dimensioni sociali, economiche, culturali e ambientali. Essa si basa su un processo di *governance* partecipativa, che punta a un miglioramento della qualità di un'intera comunità in un dato territorio, attraverso una maggiore coesione sociale, lo sviluppo sostenibile, l'efficienza economica e una più ampia democrazia.

Ragazzi e new media 2009 è un progetto educativo che utilizza una metodologia innovativa per i giovani e le famiglie sull'utilizzo dei cosiddetti new media e sui diritti e i rischi a essi connessi; è stato realizzato un test online, in modalità *advergame*, diviso in due parti speculari, una rivolta a bambini e ragazzi e l'altra rivolta ai genitori. Il *Seminario No Ritalin* è una campagna informativa sulla sindrome da deficit di attenzione e iperattività (Adhd - Attention-deficit/Hyperactivity disorder) che mira a far crescere la conoscenza su questa sindrome e la consapevolezza sulle responsabilità e sulle conseguenze insite nella prescrizione di psicofarmaci ai minori.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Rientrano in quest'area sette progetti per un contributo complessivo del fondo 285 di 360.039,00 euro. Le prime due attività in termini di valore di finanziamenti ricevuti, entrambe attive nel periodo estivo, sono: *Promozione Fondazione Idis "Città della scienza"*, che organizza attività ludiche ed educative volte a promuovere un buon approccio alla scienza e una serie di visite guidate al Science Center, e *Estate Ragazzi - Ragazzi in Città*, che prevede balneazione, campi estivi, soggiorni educativi e sportivi residenziali, azioni innovative, ecc.

Rientrano in questa categoria due progetti che investono in particolare sulla relazione con la natura al fine di sostenerne la conoscenza, il rispetto e la relazione e far vivere ai ragazzi una relazione con l'ambiente che sia significativa, in grado di catalizzare affettività ed emozioni e, in questo contesto, vivere opportunità di incontro e socializzazione. Nel

³⁸ TSR® sta per "territorio socialmente responsabile" ed è il risultato di anni di lavoro di Reves (Rete europea delle città e delle Regioni per l'economia sociale). La definizione presente nel testo è stata tratta dal sito <http://www.revesnetwork.eu/>

Progetto Capitani coraggiosi: buone pratiche ed avventure dell'immaginario l'elemento naturale è il mare. Questo progetto propone attività finalizzate alla conoscenza dell'ambiente marino e, quindi, alla conoscenza dei venti, delle tecniche di navigazione e tutto ciò che è correlato alla tutela e alla salvaguardia del mare. Il bosco invece è l'elemento naturale indagato e vissuto nel progetto *Vivi il bosco in città*. Rientrano, inoltre, in quest'area i progetti *Istituto S. Domenico Savio: centro attività extrascolastiche e Diritto allo sport: percorsi di inclusione*.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

Quest'area pur essendo composta da soli due progetti ha un costo complessivo previsto per il 2009 di 461.578 euro. Il *Centro di contrasto alle violenze familiari sulle donne e i minori* risponde alla necessità di accoglienza temporanea della vittima di violenza in un luogo sicuro e protetto. Le attività complementari che in esso sono messe in campo sono: ascolto, attraverso colloqui telefonici finalizzati a individuare i bisogni e fornire le prime informazioni, colloqui informativi di carattere legale, psicologico e di orientamento professionale; assistenza legale, civile, penale e minorile; consulenze psicologiche, per prevenire e contrastare le diverse forme di violenza; mediazione familiare, per consentire al nucleo di superare lo stato di necessità e di bisogno; accompagnamento, consulenza e informazioni lavorative e formative. Il *Progetto di rete per la prevenzione e trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia* promuove la collaborazione tra le diverse organizzazioni che si occupano di questa problematica, attuando interventi di presa in carico da parte di un'équipe di specialisti che periodicamente sono chiamati a confrontarsi sulle aree di intervento quali: la prevenzione primaria e secondaria dell'abuso e del maltrattamento; l'accertamento diagnostico; il trattamento dei minori abusati e/o maltrattati sia individualmente che con la famiglia; il recupero e il sostegno alla famiglia di appartenenza.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Sette sono i progetti che rientrano in quest'area; la somma complessiva finanziata con fondo 285 è di 360.257,50 euro.

Il *Progetto Tonino* è un'azione specifica volta a migliorare la condizione di disagio e marginalizzazione dei familiari dei detenuti. Propone un servizio di sportello informativo alle famiglie, al fine di offrire consulenza e sostegno, e un secondo servizio, presente all'interno della struttura penitenziaria, di uno spazio dedicato alle attività ludiche ed educative destinate ai figli dei detenuti.

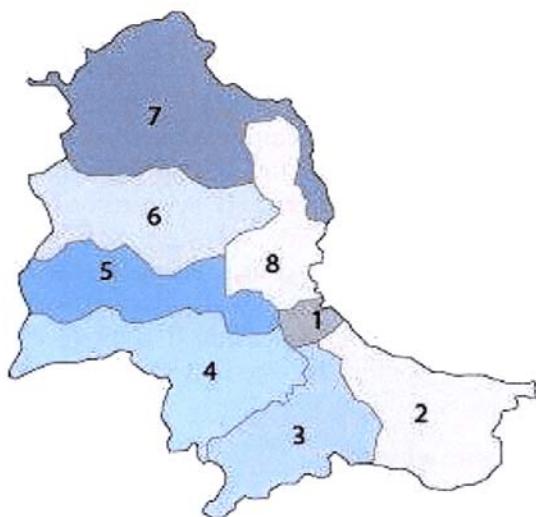
Le voci di... attraverso l'uso della modalità di tutoring, rivolto sia ai minori sia alle famiglie, realizza un intervento di accoglienza e formazione educativa per i genitori e attività di alfabetizzazione e integrazione per i minori. Anche il progetto *Agape Bianca* attiva un servizio di tutoring teso a facilitare l'integrazione sociale dei nuclei familiari immigrati formati da madre/bambino. Le donne vengono seguite nell'accesso ai servizi territoriali, nella ricerca di un'abitazione e sostenute tramite consulenze psicologiche e mediazione culturale. *La bottega del sociale* è un progetto in cui un gruppo di psicologi fonda la propria attività all'interno di un luogo definito lo "spazio per pensare", funzionale al sostegno delle responsabilità familiari, che prevede l'ascolto psicologico destinato a genitori e/o a figli; percorsi di sostegno alla genitorialità e percorsi psicoeducativi rivolti all'infanzia e adolescenza. *Quali genitori oggi?* ha come target specifico i soggetti che vivono una genitorialità precoce, o esperienze di monogenitorialità o genitorialità difficile, perché i genitori sono minorenni in famiglie di neoformazione. Il servizio ha come principale obiettivo quello di favorire il rapporto utenza-servizi, in termini di richiesta, riconoscibilità, fiducia, efficacia, affinità e comunicazione su tematiche relative alla genitorialità e alla relazione genitori-figli, in modo tale da arrivare a calibrare specifici

interventi sulle particolari categorie di destinatari (giovani genitori, adulti genitori, operatori e insegnanti). Il *Progetto integrato per la creazione degli spazi per le famiglie* si interessa, attraverso l'utilizzo di équipe territoriali integrate (Eti), di elaborare progetti personalizzati per le famiglie di nuova formazione e/o con bisogni speciali per facilitare il loro accesso ai servizi sociosanitari territoriali. Il progetto *Percorsi nella città sociale* legge nella presenza del disagio un segnale forte dell'impoverimento del legame adulto-minore e ne promuove il rafforzamento attraverso attività collettive tra adulti e adulti e bambini legate al territorio. Il *Centro per la mediazione sociale* (che si inserisce in un più ampio progetto sperimentale nella municipalità 4) ha come obiettivo la realizzazione di spazi di ascolto per adulti gestiti da psicologi, unitamente a laboratori ludici e audiovisivi rivolti ai minori.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Il progetto *Scuola in ospedale (Attività integrative progetto La città in gioco-Gioco in ospedale)* interviene a favore dei minori ospedalizzati migliorando la condizione di degenza dei pazienti, tentando anche di garantire la continuità didattica con la scuola di appartenenza del minore.

Il costo previsto per l'annualità 2009 è di 23.897 euro.

PALERMO

Popolazione residente (2009): 656.081
Popolazione 0-17enni (2009): 127.492
% 0-17enni sul totale (2009): 19,4
Indice di vecchiaia (2009): 110,1
Quoziente di natalità (2009): 10,5
N° famiglie (2009): 255.353
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,56

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	4.933.557,00
Progetti	69

La città di Palermo è suddivisa in otto Circoscrizioni che comprendono 25 quartieri. Il modello di integrazione tra 328 e 285 adottato da Palermo è “a gestione parallela”, ovvero si mantiene la gestione parallela del fondo e la programmazione a cadenza annuale. L’analisi della progettualità della città di Palermo mostra una distribuzione delle risorse su diverse e molteplici aree di intervento. Data la cospicua mole di progetti realizzati si è scelto di approfondire l’analisi di quelli che hanno un’indicazione più alta rispetto al costo previsto nel corso del 2009.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Quest’area si compone di ben 33 progetti. Il servizio su cui il Comune di Palermo investe più risorse ha carattere territoriale, ruota intorno al termine *Centri di aggregazione*³⁹. Ogni circoscrizione della città ne ha almeno uno. Pur rispondendo a denominazioni spesso diverse (*Centro polivalente educativo*, *Centro aggregativi educativi*, *Centro socioeducativo*, *Centro aggregativo*), sono caratterizzati da attività volte a promuovere il diritto di cittadinanza, la cultura e la consapevolezza personale, valorizzare il cambiamento socioculturale tramite l’organizzazione di attività musicali, ludico-ricreative, laboratori, feste, escursioni. Sono aperti al territorio tutti i giorni tranne i festivi, sono ad entrata libera e si rivolgono alla fascia di età che va dai 6 ai 17 anni circa. Nei quartieri in cui la realtà sociale è fortemente deprivata l’azione educativa svolta dagli operatori è di carattere fortemente sociale e preventiva; nei contesti in cui la realtà sociale non mostra particolari disagi l’azione educativa riesce ad assumere un carattere più marcatamente promozionale e culturale. Data la mole di servizi e interventi che rientrano in quest’area si preferisce riportare solo alcuni

³⁹ «Centro ad accesso libero rivolto a preadolescenti e adolescenti, organizzato in spazi attrezzati per l'accoglienza e lo sviluppo delle attività di gruppo, di laboratorio, manuali o espressive» (*Th.I.A., Thesaurus Italiano Infanzia e Adolescenza*, p. 72).

esempi dei diversi orientamenti che possono assumere i servizi che vi rientrano. Servizi di natura promozionale e culturale sono il *Centro aggregativo educativo per adolescenti Odigitria* "Una finestra aperta sul centro storico", *Cae "Network"* *Centro aggregativo educativo territoriale 13-18 anni*, e *Centro aggregativo-educativo per minori 6-12 - Lo scarabocchio, La ludoteca nel giardino, Centro aggregativo educativo "Patapun!"* 6-12 anni, *Centro polivalente educativo aggregativo Tau*. Rientano sempre in quest'area servizi di natura più sociale e preventiva: *No colors*, centro che ha come finalità educativa specifica l'integrazione sociale dei minori e delle famiglie straniere abitanti nel territorio della Circoscrizione 1, attraverso laboratori di musica, danza e canto; *Crescere a Danisinni*, centro aggregativo che si propone come uno spazio alternativo di socializzazione in un quartiere a forte presenza di criminalità organizzata.

Il costo previsto per questa tipologia di servizi per quanto riguarda il 2009 va da un minimo di 66.000 a un massimo di 152.000 euro. La somma di costo prevista per la totalità di questi progetti è di 3.379.523,12 euro.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

In questo gruppo rientrano nove progetti. Tra questi il più significativo in termini di risorse investite è il *Sed - Servizio educativo domiciliare* che nasce con l'obiettivo di prevenire l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine e sostenere il ruolo genitoriale nelle situazioni di grave difficoltà tramite interventi di educazione domiciliare. Questo servizio prevede incontri settimanali presso l'abitazione del minore e della famiglia durante i quali viene offerto un sostegno nella gestione della vita quotidiana. Ancora in quest'area rientrano i servizi *Bambini non lavoratori* (prevede l'attivazione di un'unità di strada e la realizzazione di un centro diurno tesi a prevenire e gestire casi di accattonaggio e sfruttamento minorile) e *Centro diurno per adolescenti con disturbi di personalità* (mira a reinserire i minori e le famiglie tramite attività educativo-riabilitative in gruppo e attività di arteterapia).

Gli altri progetti riguardano la creazione di luoghi (oratori, ex sedi circoscrizionali, altro) volti a intervenire il più precocemente possibile su quei giovani che manifestano forme comportamentali evidenti di disagio, quali abbandono scolastico, difficoltà di integrazione nel gruppo classe, di concentrazione e attenzione, iperattività motoria e un bisogno di essere ascoltati e di instaurare relazioni affettive privilegiate. Spesso la nascita di tali spazi è frutto dell'assiduo e paziente lavoro di rete tra servizi sociali territoriali del Comune di Palermo, i consultori familiari e i rappresentanti delle istituzioni scolastiche che rilevano non solo l'emergere di comportamenti a rischio ma anche l'assenza sul territorio di occasioni di socializzazione qualificata per la fascia che va dai 12 ai 18 anni.

La somma di costo prevista per la totalità di questi progetti risulta essere di 1.703.220 euro.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

La terza area per impegno economico profuso dalla città di Palermo per il settore infanzia e adolescenza col fondo 285 è quella legata ai minori stranieri e l'inclusione scolastica. Rientrano in quest'area nove progetti. Uno dei più impegnativi in termini economici è *I quartieri Noce e Zisa per gli immigrati* che sostiene l'integrazione interculturale e mira a diffondere una cultura della solidarietà della tolleranza e dell'accettazione organizzando attività varie che coinvolgono ragazzi stranieri e italiani residenti in quei quartieri. *Giovani padroni del loro futuro II* favorisce il sostegno scolastico e anche l'orientamento lavorativo tramite l'organizzazione di attività manuali e laboratori di informatica. *La Route* invece è un progetto volto a favorire l'integrazione delle comunità rom realizzando contesti di scambio e di sensibilizzazione tramite l'organizzazione di attività ludico-educative e di animazione nel campo rom; a questo si aggiunge l'organizzazione di percorsi di formazione rivolti ai

giovani delle comunità (12-18 anni) e attività sportive come percorso educativo volto a far condividere le regole. Nei progetti *Giochi in... comune*, *Mowgly - vivere tra due mondi*, *Scuola insieme*, *Amici insieme*, *Polis*, *Attività area scuola* sono previsti laboratori di informatica, sostegno scolastico e apprendimento della lingua italiana, al fine di favorire l'integrazione scolastica dei minori immigrati.

La somma di costo prevista per la totalità di questi progetti risulta essere di 819.375 euro.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Otto sono i progetti che rientrano in questa categoria. Il range di utenza a cui i diversi progetti si rivolgono è assai vario e va dai piccolissimi agli adolescenti. *Salvare una vita*, ad esempio, promuove il sostegno alla maternità tramite azioni di supporto psicologico e socioeconomico, al fine di prevenire l'aborto in contesti di disagio socioeconomico. Il progetto *Tempo Famiglia* si rivolge alle famiglie con bambini di età compresa fra 0 e 5 anni con problemi di ritardo evolutivo e mira a rafforzare il ruolo educativo dei genitori aiutandoli nell'organizzazione della vita familiare. *Lo spazio dei legami* è volto a sostenere e tutelare i minori segnalati dai servizi sociali attraverso la ricostituzione e il rafforzamento dei legami familiari. Un progetto invece dedicato agli adolescenti è *Progetto giovani* che si svolge nelle scuole e il cui obiettivo principale è quello di rendere disponibile e accessibile uno spazio ad adolescenti e genitori gestito da un'équipe di esperti (psicologo, assistente sociale ed educatore), all'interno del quale promuovere le competenze psicosociali di ciascuno.

Questi sono solo alcuni esempi dei progetti che rientrano in quest'area. La somma di costo prevista per la totalità di questi progetti risulta essere di 389.245 euro.

AREA PROGETTI DI SISTEMA

Sono due i progetti che afferiscono a quest'area, per un costo complessivo previsto di 280.000 euro.

Il primo progetto, *Osservatorio interistituzionale sulla condizione sociale della Città*, è un centro di documentazione e analisi del territorio cittadino e distrettuale al fine di sostenere il gruppo tecnico interistituzionale della legge 285 nei suoi compiti istituzionali inerenti la programmazione e la pianificazione in ambito sociale, fruendo di un sistema strutturato di raccolta, elaborazione e diffusione dati, in grado di fornire una lettura aggiornata sui bisogni del territorio su base sia comunale sia distrettuale. Il secondo, *Progetto Telemaco*, è finalizzato alla formazione di operatori che, a vario titolo, sono impegnati nel sostegno alla genitorialità e nella tutela dei minori nell'ambito della prevenzione delle dipendenze patologiche. A tale scopo il progetto prevede l'organizzazione di incontri di formazione e supervisione a cadenza periodica.

AREA PRIMA INFANZIA

I quattro progetti che rientrano in questa categoria (*Centro socioeducativo per minori 0-5 "L'allegra brigata"* *Gli amici di Calimero*, *La casa dell'amicizia*, *Joglaria*) sono interventi socioeducativi per l'infanzia volti a promuovere la cultura del gioco, affiancando all'azione educativa della famiglia l'organizzazione di attività ludiche libere e/o strutturate finalizzate all'apprendimento di regole; attività motorie; attività musicali; attività grafico-pittoriche; attività manipolative; colloqui e gruppi di discussione con i genitori.

La somma di costo prevista per la totalità di questi progetti risulta essere di 274.745 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Il progetto *C'entro anch'io* è un centro aggregativo integrato per minori con disabilità e normodotati, che articola e programma le proprie attività in modo da realizzare spazi integrati differenziati e congrui alle esigenze degli utenti.

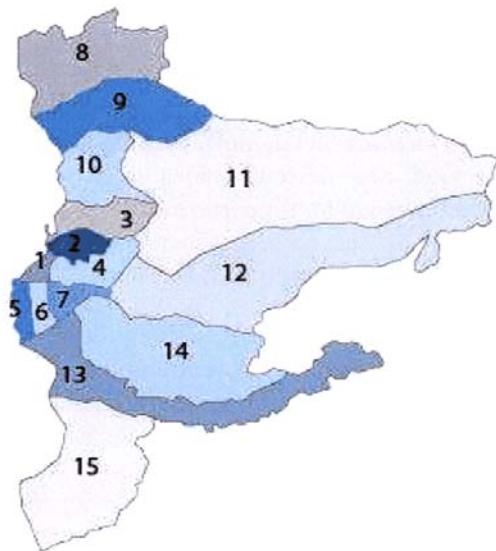
La somma di costo prevista risulta essere di 112.000 euro.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

Il progetto *Servizio di pronta accoglienza per donne e minori ex lege 285/97* mira a sostenere le donne e i minori in situazione di grave difficoltà e/o vittime di violenza, segnalate dai servizi sociali o dalle forze dell'ordine, offrendo loro accoglienza in un luogo protetto dove poter iniziare un processo di autodeterminazione finalizzato all'emancipazione dalla condizione iniziale, tramite l'elaborazione di un progetto individuale.

La somma che risulta liquidata nel 2009 per quest'area è di 83.980 euro.

REGGIO CALABRIA



Popolazione residente (2009): 185.854
Popolazione 0-17enni (2009): 32.987
% 0-17enni sul totale (2009): 17,7 4
Indice di vecchiaia (2009): 129,7
Quoziente di natalità (2009): 9,3
N°famiglie (2009): 73.002
N°medio componenti per famiglia (2009): 2,54

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	1.717.079,00
Progetti	18

La città di Reggio Calabria è suddivisa in quindici circoscrizioni. Il modello di integrazione tra 328 e 285 adottato da questa città è “a gestione parallela”, ovvero si mantiene la gestione parallela del fondo e la programmazione a cadenza annuale. Otto dei diciotto progetti realizzati nel 2009 non sono stati accompagnati dai dati contabili. La spesa investita da questa Città riservataria a favore dell’infanzia e dell’adolescenza ruota sostanzialmente su due macro aree: quella relativa al tempo libero e quella relativa al sostegno educativo, educativa territoriale e presa in carico.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Questa è l’area che raccoglie il maggior numero di progetti, sette, tra cui tre Centri educativi diurni e tre Centri ricreativi per minori. I servizi denominati *Centro ricreativo per minori* assieme al *Villaggio dei bambini - Parco “Baden Powell” - Eventi* sono riconosciuti come luoghi del territorio stabili e sicuri, spazi del gioco e occasioni di sperimentazione di situazioni culturali differenti. Il servizio *Centro educativo diurno*, pur utilizzando attività laboratoriali e ludiche di gruppo o individuali, è caratterizzato da una tipologia di intervento più sociale e preventiva. I centri diurni di questa città sono finalizzati infatti a sostenere quei minori che vivono in famiglie che si trovano in situazioni di disagio. Al minore viene offerto un luogo di incontro e socializzazione in cui attraverso le diverse attività, ma soprattutto la relazione, si stimola la crescita intellettuale, psicologica, emotiva e relazionale così da prevenire fenomeni di disagio.

Il costo previsto per quest’area è di 810.775 euro.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

L’area dell’educativa territoriale comprende sei progetti. Quattro di questi sono denominati *Attività per minori a rischio* e trovano una loro declinazione specifica nelle circoscrizioni più critiche della città. Si tratta di progetti realizzati per contrastare il disagio

dei minori a rischio nella fase adolescenziale, attraverso l'organizzazione di attività di studio e sostegno scolastico, attività culturali, artistiche, sportive, laboratori teatrali, animazione territoriale. Al contempo i servizi mirano a sostenere le famiglie nello svolgimento del loro ruolo, attraverso l'espressione di una positiva funzione educativa e formativa. *Comunità di pronto intervento per minori* è un servizio che accoglie minori che hanno un bisogno immediato e temporaneo di ospitalità, integrando modalità di tipo residenziale e semiresidenziale. L'ultimo progetto, *Assistenza domiciliare per minori*, intende sostenere i minori all'interno del proprio nucleo familiare nei casi di temporanea difficoltà della famiglia a svolgere i propri compiti educativi, contrastando l'incuria e l'abbandono dei minori.

Il costo previsto per questi progetti per l'anno 2009 è di 599.400 euro.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Sono due i progetti che afferiscono a quest'area di intervento, entrambi denominati *Centro servizi per la famiglia*. Questi interventi sostengono i membri del nucleo nel delicato momento della separazione e del divorzio al fine di assicurare la continuità dei legami genitoriali e mantenere stabili rapporti affettivi e relazionali con i figli. Il centro avviato dai progetti funge pertanto anche da sportello informativo per le famiglie, offrendo consulenza legale sul diritto di famiglia e sui diritti dei minori.

Il costo previsto è di 80.790 euro.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

Nel Comune di Reggio Calabria i dati sul fenomeno migratorio evidenziano che durante gli ultimi anni si è registrato un aumento di minori immigrati. I dati maggiormente rilevanti sono quelli che emergono dalla scuola, dove gli alunni stranieri risultano aumentati rispetto agli anni precedenti. I due progetti *Attività di integrazione socioculturale per minori immigrati* e *Centro servizi multietnico per l'infanzia* intendono garantire processi di inclusione sociale di minori immigrati, attraverso la crescita di una coscienza collettiva multietnica, rispettosa delle specifiche identità e capace di riconoscere il valore autentico della diversità.

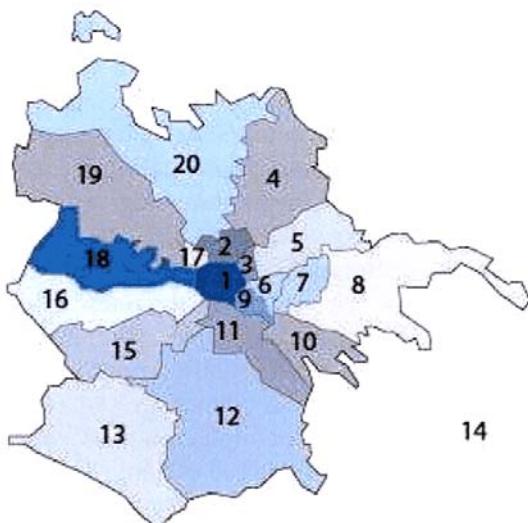
Il costo previsto per quest'area di attività è di 45.000 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Rientra in questa macro area un unico progetto, *Attività ludico-ricreative per bambini malati e ospedalizzati*, che va a intervenire sulle difficoltà dei minori che per l'insorgenza improvvisa della malattia vivono il trauma del ricovero ospedaliero. Per alleviare e sostenere questo momento sono realizzate attività ludiche, ricreative e socializzanti con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei minori ospedalizzati.

Il costo previsto per il 2009 è di 35.000 euro.

ROMA



Popolazione residente (2009): 2.743.796
Popolazione 0-17enni (2009): 448.619
% 0-17enni sul totale (2009): 16,44
Indice di vecchiaia (2009): 157,8
Quoziente di natalità (2009): 9,5
N° famiglie (2009): 1.112.000
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,43

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	9.495.149,00
Progetti	87

La città di Roma è suddivisa in 19 municipalità (la numerazione romana da I a XX dei municipi è stata mantenuta pur non esistendo più il XIV municipio, che dal 1992 si è staccato dal Comune di Roma ed è diventato il Comune di Fiumicino). Il modello di integrazione tra 328 e 285 adottato è di tipo “inclusivo” ed è previsto all’interno di un quadro programmatorio più generale: la 285 rientra nel Piano regolatore sociale e la programmazione è triennale.

Il fondo 285 viene ripartito per due terzi direttamente ai 19 municipi e va a finanziare progetti e servizi a livello locale, mentre il restante terzo (circa tre milioni di euro) viene gestito a livello cittadino ed è suddiviso fra due dipartimenti, dando luogo a progettualità caratterizzate da una territorialità più ampia. I dipartimenti sui quali si articola la spesa della quota parte del fondo 285 “centralizzato” sono i seguenti: Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute; Dipartimento servizi educativi e scolastici.

Va inoltre ricordato che la città di Roma risponde a una programmazione progettuale triennale, che comporta che il costo indicato per il 2009 equivale, nella maggior parte dei casi, a un terzo della spesa del progetto, pertanto la cifra complessiva delle aree di intervento è una somma parziale dell’importo totale visibile solo attraverso un monitoraggio triennale e non annuale come quello utilizzato per la presente analisi. La modalità di presentazione delle aree di intervento segue il solito criterio quantitativo ovvero le aree presentate in prima istanza sono quelle su cui risulta l’impegno di costo più cospicuo⁴⁰. La progettazione della città di Roma è assai ricca, prova ne sono gli 87 progetti che sono stati realizzati; in questo contributo per ogni area verranno presentati i progetti più innovativi e rilevanti dal punto di vista del costo previsto.

⁴⁰ Per la città di Roma, su 87 progetti, 19 non hanno segnalato il costo previsto perché la programmazione effettuata non prevedeva disponibilità di fondi gravanti sull’annualità finanziaria 2009.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

La maggiore concentrazione di progetti si ritrova nell'area del tempo libero e del gioco (ben 41). La stragrande maggioranza dei progetti esaminati sono attività che sono andate consolidandosi nel tempo divenendo successivamente servizi. La legge 285 è sempre più utilizzata per consolidare i servizi e sostenere la loro spinta innovativa interna funzionale a rispondere efficacemente alla multidimensionalità dei problemi che si presentano nel quotidiano, piuttosto che per la creazione di nuove sperimentazioni progettuali.

Elemento che salta agli occhi nell'analisi dei progetti è la varietà terminologica utilizzata nella definizione dei servizi che rientrano in quest'area, si contano infatti: otto centri di aggregazione; sei ludoteche; due centri diurni; un centro diurno polivalente; un centro polivalente; un centro polifunzionale per l'adolescenza; un centro per l'adolescenza; un centro ludico; un centro giochi; un centro di quartiere. I fattori che determinano le distinzioni più importanti riguardano l'utenza e l'orientamento delle azioni. Rispetto all'utenza una parte dei servizi si rivolge alla fascia della scuola elementare (ad esempio *Centro polivalente bambini*), un'altra ai preadolescenti e adolescenti (ad esempio *Centri per l'adolescenza Lavori in corso*); un'altra ancora a infanzia e famiglia (ad esempio *Centro per bambini e genitori: ludoteca e servizio di sostegno psicologico ai genitori*). Rispetto all'orientamento dell'intervento educativo, esso muta il proprio accento in ordine al livello di disagio e rischio di marginalità sociale presenti nel territorio in cui si colloca il servizio che lo eroga. I centri che si trovano in realtà ad alto rischio di devianza realizzano interventi di carattere più marcatamente sociale e preventivo; i servizi invece che si trovano in territori più strutturati e organizzati realizzano interventi più spostati sulle dimensioni promozionale e culturale. In tutti i casi il gioco, la dimensione ludica, sociale e comunitaria rappresentano le fondamenta delle varie proposte realizzate. Il dubbio che si presenta leggendo le varie schede progetto è se la differenziazione terminologica usata per l'identificazione dei servizi sia indice di articolazione strutturata degli interventi o di frammentarietà.

Quest'area, oltre al maggior numero dei progetti, raccoglie anche la più cospicua somma di costo che ammonta a 2.765.597,34 euro.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

Rientrano in quest'area sei progetti che riguardano sia "azioni di sostegno" (legge 285, art. 4, comma 1, lettera c) a bambini e adolescenti con disagio psicosociale sia di educativa territoriale. I progetti a sostegno offrono interventi caratterizzati da una metodologia più prettamente riparativa, di carattere specialistico. Sono iniziative orientate alla realizzazione di progetti integrati che mirano al superamento del disagio minorile, anche attraverso figure che si affiancano ai bambini in attività socioedutive.

Ricerca intervento a favore di pre-adolescenti e adolescenti con problematiche psicosociali è un esempio rappresentativo di questa prima tipologia di intervento: si offre sostegno a preadolescenti e adolescenti con problematiche psicosociali che non manifestano un preciso disturbo psicologico. Il progetto prevede l'attivazione di interventi individuali riabilitativi mediante l'accompagnamento di un adulto. Esempi del secondo tipo di intervento sono *Versus*, *Educativa territoriale*, *Educativa di strada* ed *Educativa territoriale nelle scuole*, rivolti a soggetti svantaggiati o a rischio col fine di aiutarli nel superare le difficoltà senza allontanarli dal contesto di appartenenza⁴¹.

Il costo previsto per quest'area nell'anno 2009 è di 945.509,14 euro.

⁴¹ Cfr. Th.I.A., *Thesaurus Italiano Infanzia e Adolescenza*, p. 103.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

Rientrano in quest'area 13 progetti che hanno come focus di intervento il nucleo familiare. La maggioranza di essi si muove secondo logiche di presa in carico delle famiglie, intendendo rispondere all'isolamento e alla dispersione sociale dei nuclei familiari a rischio, spesso monoparentali e frequentemente non supportati da una rete familiare e amicale. I progetti che fanno capo a quest'area sono veri e propri servizi e realizzano interventi individualizzati di presa in carico di situazioni problematiche, offrendo supporto consulenziale attraverso percorsi di psicoterapia e/o interventi domiciliari. Generalmente questi progetti sono accomunati da una forte vocazione al lavoro di rete, non soltanto degli attori che si occupano della presa in carico dei nuclei familiari, ma anche nel senso della rete sociale e comunitaria, con un grosso lavoro di implementazione diretto a colmare il senso di isolamento delle famiglie, fattore di rischio legato al disagio sociale. Un esempio per tutti è il servizio *Raggiungere gli irraggiungibili* che sostiene la genitorialità di quei nuclei familiari in cui sono presenti fattori di grave disagio sociale, economico, psicologico e culturale. Gli interventi messi in campo si rifanno a due modalità di intervento: interventi domiciliari a supporto del nucleo familiare e sportello nascita e prima infanzia funzionale a informare e orientare le famiglie sulle risorse e i servizi territoriali.

Esistono anche servizi per la famiglia che assolvono funzioni diverse da quelle appena menzionate: *Centro per la famiglia Stella polare*, ad esempio, offre consulenza legale rivolta alle coppie in via di separazione; *Centro nutrizionale* assiste le famiglie povere con bambini tra 0 e 2 anni attraverso il reperimento di prodotti alimentari e latte in polvere; *I figli crescono* offre un servizio di consulenza psicologica e supporto sanitario agli utenti tossicodipendenti con figli minori affinché recuperino capacità genitoriali.

Il costo complessivo previsto per quest'area di intervento per l'anno 2009 è di 638.848,66 euro.

AREA PROGETTI DI SISTEMA

I progetti che rientrano in quest'area sono quattro. *Cabina di regia* è quello che segnala la somma di costo previsto più alta. È un progetto attivo sin dal 2005 e gestisce per il Comune di Roma le funzioni centralizzate di natura amministrativa, di sostegno, coordinamento, monitoraggio e comunicazione relativamente a tutti i progetti finanziati con fondo 285.

Comunicazione e coordinamento è un progetto finalizzato a fornire un supporto tecnico e amministrativo per chi ha intenzione di realizzare un progetto e specificatamente che prevede i finanziamenti provenienti dal fondo 285. Ciò avviene attraverso personale qualificato nel settore dell'infanzia che promuove la conoscenza dei diritti dei bambini, la pubblicizzazione delle azioni dirette ai soggetti in età evolutiva, l'informazione sui servizi presenti sul territorio. Permette, inoltre, di prevenire la fissità progettuale in cui si potrebbe incorrere con finanziamenti triennali. Interventi di sistema pianificazione sociale funge da supporto alla preparazione del nuovo Piano regolatore sociale attraverso la predisposizione della documentazione e dei materiali utili alla programmazione del sistema, ma anche l'organizzazione di eventi volti a favorire la partecipazione di diversi attori sociali coinvolti nella definizione del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali.

Altro progetto finalizzato a sostenere l'integrazione dei servizi e degli enti è costituito dalle *Unità Interdistrettuali di servizio specialistico per minori e sostegno alla genitorialità*. Negli ultimi anni il V municipio del Comune di Roma ha attivato un processo a valenza strategica e organizzativa per lo sviluppo dell'integrazione sociosanitaria e della pianificazione integrata per quanto riguarda le politiche per l'infanzia e l'adolescenza (legge 328). Tale processo si sta sviluppando attraverso l'avvio e l'ampliamento, per ciascun quadrante coincidente con i territori delle cinque Asl di Roma, di una Unità intermunicipale per i minori (Uim) che coinvolge la Asl e i municipi afferenti. Ciò per dare continuità e

consolidare i processi avviati nelle passate progettualità e migliorare l'integrazione tra il sistema dei municipi e il sistema Asl.

Il costo complessivo previsto per questi progetti per il 2009 è di 509.501,14 euro.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

Gran parte degli otto progetti che rientrano in quest'area hanno come focus specifico l'integrazione di minori stranieri. *Centro 16 integrazione minori* promuove la socializzazione e sollecita nei bambini il senso di appartenenza alla comunità tramite l'organizzazione di attività ricreative. *Costruire una cultura sostenibile per la convivenza* promuove, invece, un altro tipo di intervento tramite l'organizzazione di attività volte a sollevare la riflessione sul tema del razzismo e intende affrontare il tema della discriminazione degli stranieri diffusa nel VII municipio. *Socializzazione integrazione benessere I giovani in relazione al mondo straniero* è un progetto che viene realizzato nelle scuole e promuove l'integrazione sociale dei minori di diverse nazionalità.

Gli altri progetti che rientrano in quest'area sono rivolti a famiglie e minori stranieri, riconosciuti come soggetti in disagio o a rischio di esclusione sociale.

Il costo complessivo previsto per questi progetti è di 368.498,22 euro.

AREA PRIMA INFANZIA

I tre progetti che rientrano in quest'area (*Centro diurno spazio insieme, Bambini al centro* e *Sostegno alla genitorialità Asilo nido autorganizzato*) sono riconosciuti come Centri diurni per la prima infanzia, intesi come luoghi adatti alla frequenza di bambini molto piccoli nelle ore in cui i genitori sono assenti per lavoro o ricerca del lavoro.

Il costo complessivo previsto per questi progetti è di 334.500 euro.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

I quattro progetti che rientrano in quest'area realizzano sul territorio varie attività che abbracciano tutto lo spettro di intervento che va dalla cura e presa in carico alla prevenzione. Il *Centro di aiuto al bambino maltrattato* offre consulenza psicologica specialistica su richiesta dei servizi sociosanitari o della magistratura tramite la presa in carico del nucleo familiare in diversi setting terapeutici. *Pierino e il Lupo* agisce sulla prevenzione tramite la sensibilizzazione della popolazione verso fenomeni dell'abuso e del maltrattamento con incontri e distribuzione di materiale informativo, presa in carico delle vittime e assistenza psicologica, formazione degli operatori al fine di poter individuare il più precocemente possibile i casi di abuso e attivare tempestivamente percorsi di protezione. *Professionisti amici* realizza, invece, formazione per i professionisti di vari settori: insegnanti e dirigenti scolastici, assistenti sociali e educatori, psicologi e psichiatri, pediatri e medici di famiglia, avvocati e magistrati, al fine di prevenire e saper precocemente riconoscere fenomeni di maltrattamento. Il progetto, infine, *Casa accoglienza "Aguzzano" per detenute con figli minori* offre sostegno alle madri detenute nel carcere di Rebibbia attraverso la presa in carico del percorso di ricostruzione della relazione madre-bambino.

Il costo complessivo previsto per questi progetti è di 280.536,86 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

Tre sono i progetti che rientrano in quest'area: Centro diurno Arte insieme, handicap, territorio e famiglia, Centro diurno per minori con handicap e Centro di attività integrate con funzioni educative e ricreative. In ognuno di essi viene favorita la socializzazione e l'integrazione dei minori diversamente abili nonché lo sviluppo dell'autonomia. Gli interventi prevedono laboratori di arte terapia, attività ludiche e culturali, attività sportive. I servizi si rivolgono a un target di età compreso tra i 4 e i 18 anni.

Il costo complessivo previsto è di 151.000 euro.

AREA AFFIDO

Casa della genitorialità e sostegno all'affido funge da servizio di sostegno alla genitorialità e assistenza ai minori che a causa di un contesto di elevato disagio sociale (ad esempio detenzione dei genitori) vengono allontanati dal nucleo familiare di origine. Il progetto offre sostegno ai genitori biologici rispetto all'assunzione delle responsabilità proprie del loro ruolo e alle famiglie affidatarie, seguendo e sostenendo lo sviluppo del minore tramite l'assistenza psicologica.

Il costo previsto per questo progetto è di 68.250 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Si considerano come facenti parte di quest'area quattro progetti. *Centro per la sicurezza urbana del bambino* svolge come attività l'organizzazione nelle scuole elementari e medie di laboratori di educazione ambientale al fine di incrementare la consapevolezza dei bambini sul rischio ambientale e di facilitare l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali. *La scuola siamo noi* propone la partecipazione dei ragazzi alle attività scolastiche tramite una metodologia didattica partecipata che prevede la progettazione condivisa in classe dei lavori da svolgere; la realizzazione dei lavori ha carattere interdisciplinare e coinvolge tutti gli insegnati, la verifica dei risultati è realizzata presso la presentazione degli stessi alla comunità scolastica tramite eventi collettivi. *Roma Rock Roma Pop* realizza laboratori musicali per ragazzi nelle scuole superiori della città e realizza concerti di giovani artisti e band stimolando il protagonismo e la partecipazione. Ultimo progetto assai diverso dai precedenti ha carattere informativo e comunicativo e riguarda la *Pubblicazione sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza* in cui vengono pubblicizzati i servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza attivi nel territorio.

Il dato amministrativo per quest'area è relativo al progetto *Centro per la sicurezza urbana del bambino* per il quale il costo previsto per l'anno 2009 è di 24.193 euro. I rimanenti progetti sono stati finanziati con fondi residui.

TARANTO



Popolazione residente (2009): 193.136
Popolazione 0-17enni (2009): 34.150
% 0-17enni sul totale (2009): 17,7 4
Indice di vecchiaia (2009): 133,8
Quoziente di natalità (2009): 12,2
N° famiglie (2009): 82.749
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,32

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	1.477.743,00
Progetti	2

La città di Taranto è suddivisa in sei circoscrizioni. Il modello di integrazione tra 328 e 285 adottato è “a gestione parallela”, ovvero si mantiene la gestione parallela del fondo e la programmazione a cadenza annuale. Nel territorio della città di Taranto per l’anno 2009 risultano attivi due progetti finanziati con il fondo 285. L’esiguità del numero di progetti 285 appare fortemente legato alle difficoltà amministrative emerse negli anni precedenti e rende estremamente difficoltoso individuare una strategia di impegno del fondo.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

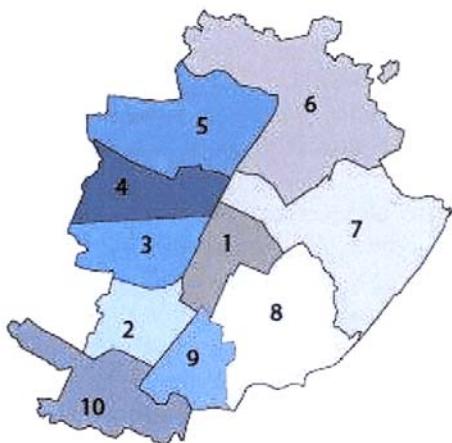
Il progetto *Centro bambini-genitori* si rivolge in particolar modo a quelle famiglie che vivono una situazione di forte tensione sociale nella cura e nell’educazione dei propri figli. Il centro offre ai genitori momenti di incontro, condivisione e riflessione su problematiche relative all’educazione dei figli e per i bambini attività volte alla loro socializzazione.

Il costo previsto per questo progetto afferente all’annualità 2009 è di 75.166,33 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Il progetto *Gestione del servizio Ludoteca/Ludobus* organizza attività ludiche, di drammaturizzazione e di laboratorio rivolte ai minori appartenenti a famiglie disagiate del quartiere Paolo VI di Taranto. Obiettivo del progetto è la valorizzazione delle competenze individuali e di gruppo sul piano logico, linguistico e manuale, lo sviluppo nel bambino delle capacità sensoriali e intellettive tramite l’elaborazione di giochi guidati, l’acquisizione e il rispetto di nuove regole e valori.

Il costo previsto per questo progetto afferente all’annualità 2009 è di 20.169,79 euro.

TORINO

Popolazione residente (2009): 909.538
Popolazione 0-17enni (2009): 130.552
% 0-17enni sul totale (2009): 14,44
Indice di vecchiaia (2009): 197,5
Quoziente di natalità (2009): 9,3
N° famiglie (2009): 442.403
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,04

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	3.071.062,00
Progetti	96

La città di Torino è suddivisa in dieci circoscrizioni. Il modello di integrazione tra 328 e 285 adottato da questa città è di tipo “inclusivo” ed è previsto all’interno di un quadro programmatico più generale: la 285 rientra nel Piano regolatore sociale e la programmazione è triennale.

Il fondo 285 è distribuito su tre organismi centrali e dieci circoscrizioni secondo le seguenti modalità: 32,5% alla Divisione servizi educativi; 32,5% alla Divisione servizi sociali; 25% al Settore gioventù e un 10% distribuito alle circoscrizioni.

La Divisione servizi educativi, la Divisione servizi sociali, il Settore gioventù, come organismi centrali propri dell’amministrazione comunale, hanno finanziato, per questo anno, 43 progetti. Le dieci circoscrizioni hanno finanziato 53 progetti. Il dato interessante, rispetto agli anni precedenti, è relativo alla tipologia dell’ente titolare: 41 progetti hanno come ente titolare il municipio stesso e i 12 rimanenti sono così suddivisi:

- sette progetti con titolarità al terzo settore;
- tre progetti a istituti scolastici;
- due progetti a enti ecclesiastici.

La progettazione della città di Torino è assai ricca, prova ne sono i 96 progetti che sono stati realizzati; per ogni area verranno presentati i progetti più innovativi e rilevanti dal punto di vista del costo previsto.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

La macro area che contiene il maggior numero di progetti e a cui si riconosce un maggior investimento in termini economici è, per la città di Torino, l’area del tempo libero e gioco, con 20 progetti. La sottotipologia di intervento che riceve più finanziamenti è quella relativa alle attività realizzate nel periodo estivo: *Bimbi Estate*, progetto realizzato nei mesi estivi e caratterizzato da attività ludiche e ricreative rivolte a bambini tra i 3 e i 6 anni, al fine di favorire la socializzazione e, allo stesso tempo, venire incontro alle esigenze lavorative dei genitori; *Est-Ado’ - Estate adolescenti: programma di iniziative estive per adolescenti*.

Altra sottotipologia di intervento, molto diffusa nella città di Torino, sono i festival o l’organizzazione di eventi come concerti e/o mostre. Il target prevalente è costituito dai

preadolescenti e adolescenti. Il progetto che riceve il maggior investimento è *Sottodiciotto film festival* che promuove l'espressività dei ragazzi attraverso l'uso e l'analisi del linguaggio filmico. Si inseriscono in questa modalità di intervento altri progetti quali *Festival under 15 - fiera dell'amicizia*, *Festival studentesco europeo di teatro plurilingue "Lingue in scena"*, *Festival internazionale del teatro di strada - 8^a edizione*, *Festa della creatività studentesca*, *Rassegna teatrale delle scuole medie inferiori e superiori "Gianni Reale"*; *Pagella non solo rock*, infine, organizza un concorso musicale che intende valorizzare le doti dei ragazzi presenti nel territorio.

Rientrano in quest'area progetti volti a sopperire alla carenza di spazi di incontro, socializzazione, espressione della propria creatività come: *Incontriamoci*, *Spazio aperto*, *Centro di aggregazione di via Anglesio 23*, *Levitazione*, *Open space*, luoghi in cui si promuove un uso condiviso e costruttivo del tempo libero. Sempre in tema di spazio, ma con un carattere di originalità maggiore rispetto agli altri progetti, è *Spazi tematici dedicati agli adolescenti all'interno del Centro informagiovani*, che si rivolge a studenti di 14-17 anni, prevede spazi idonei allo svolgimento di laboratori di web education, nonché di una saletta riservata da destinare ai colloqui individuali di orientamento per adolescenti all'interno del Centro informagiovani.

Scuola superiore e *Scuola superiore oltre il confine* sono progetti che creano opportunità di aggregazione, socializzazione, occasioni di confronto e di incontro tra idee e creazioni altrui, costruite attraverso l'utilizzo dei linguaggi espressivi della creatività: danza, teatro, video, poesia, ecc. Sono occasioni di incontro tra varie scuole che organizzano attività nel tempo libero dagli impegni scolastici.

Il totale del costo previsto per i progetti che rientrano in quest'area, pertinente all'annualità 2009, è di 1.431.238,2 euro.

AREA SOSTEGNO EDUCATIVO, EDUCATIVA TERRITORIALE E PRESA IN CARICO

Di poco minore rispetto all'area appena analizzata risulta essere il costo previsto per l'area relativa al Sostegno di tipo educativo per ragazzi a rischio conosciuti e segnalati dalle istituzioni. Rientrano in quest'area 15 progetti. Il primo, in ordine di costi, è *Accompagnamento solidale*. Il progetto si inserisce pienamente e con coerenza nelle iniziative e interventi messi in atto dalla Divisione servizi sociali per favorire occasioni di sostegno e di crescita per minori in difficoltà. L'intervento è dedicato a minori in difficoltà sociale, culturale, ambientale, nasce dall'esigenza di offrire opportunità di inserimento agli stessi nei contesti di vita e di appartenenza attraverso la presenza "discreta e leggera" di giovani adulti volontari coinvolti in attività promozionali all'interno della comunità locale⁴². Il secondo progetto per costo previsto è *ARIA - Centro di ascolto per adolescenti e giovani*, un centro d'ascolto psicologico per ragazzi dai 13 ai 21 anni, in cui operano psicoterapeuti, educatori e counselor; è caratterizzato da uno spazio informale volto ad accompagnare le/i ragazze/i in tutti quei momenti di normale criticità presenti nel loro percorso di crescita, aiutandole/i a trasformare le "crisi", perlopiù caratterizzate da un disagio asintomatico. Gli interventi adulti mirano a intervenire su disorientamento emotivo, disorientamento sociale, scarsa conoscenza di sé e delle proprie emozioni.

Altri esempi interessanti di intervento nei casi di disagio sono rappresentati dai progetti *Spazio anch'io...al Parco del Valentino*, *Idea di strada (Basse Lingotto)*, *Idea di strada (Mirafiori Sud)*. Si tratta di postazioni fisse di educativa di strada, situate, la prima, all'interno del parco di San Valentino; la seconda e la terza nei quartieri indicati in parentesi. *La Birba e oltre* e *Spazio La Baraca - via Arquata per ragazzi 11-17 anni* sono invece presidi di educativa territoriale presenti nella circoscrizione 1 (area di edilizia residenziale

⁴² È da notare che questo progetto indica come soggetti attuatori ben 49 realtà del territorio.

pubblica). Ognuno di essi mira a dare risposte e offrire proposte alternative al problema della diffusione di comportamenti a rischio e devianti fra i giovani e dell'emarginazione sociale. *Amica acqua* è un progetto che si rivolge ai bambini della comunità di accoglienza Casa nostra e per altri casi segnalati dai servizi sociali. Prevede l'inserimento dei bambini in corsi di nuoto così da favorire momenti di gioco, socializzazione, contatto con l'elemento acqua.

Il totale del costo previsto per i progetti che rientrano in quest'area, pertinente all'annualità 2009, è di 1.136.360,6 euro.

AREA PRIMA INFANZIA

Quest'area si compone di cinque progetti. Il primo, in ordine di grandezza dedotto dal costo previsto e dalla rilevanza sistematica dell'intervento, è il progetto legato all'apertura su tutto il territorio cittadino dei *Centri per bambini e genitori*, rivolti in particolar modo ad ampliare l'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia e ridurre il numero delle famiglie che sono in lista d'attesa per i nidi. Strettamente connesso alla rete cittadina dei *Centri per bambini e genitori* e alle attività del *Progetto famiglie alla 2* è il progetto *Centri per bambini e genitori. Momenti formativi per le figure educative, il coordinamento, le famiglie*, caratterizzato da eventi, incontri, momenti di formazione e di confronto sul tema della genitorialità per genitori con figli di 0-3 anni.

I *Micronidi familiari* sono, invece, servizi integrativi al nido d'infanzia, per un massimo di quattro bambini riuniti presso un'abitazione privata o altro luogo la cui gestione è affidata a un'educatrice. Anche su scala locale sono stati finanziati interventi con finalità simili, quale ad esempio, l'*Albero che ride* sul territorio della IV circoscrizione.

Il totale del costo previsto per i progetti che rientrano in quest'area, pertinente all'annualità 2009, è di 428.820,81 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Molti dei dieci progetti inseriti in quest'area sono a cavallo tra questa e quella definita tempo libero e gioco. Si è scelto di analizzarli da questa prospettiva perché nella parte di contenuto della scheda progetto gli obiettivi e la metodologia adottata hanno un forte orientamento al coinvolgimento e alla promozione della partecipazione dei ragazzi.

Pass 15 - Città in tasca prevede che venga consegnato un carnet a tutti i ragazzi del territorio che compiono 15 anni nel corso dell'anno, in cui sono presentate tutte le attività aggregative e ricreative che il territorio offre per questa fascia di età. Ai ragazzi viene spedita una lettera con le modalità del ritiro del carnet. La consegna avviene presso gli uffici *Informagiovani* delle circoscrizioni o i Centri del protagonismo giovanile, mentre nei Comuni più piccoli la consegna avviene direttamente presso il Comune. *Guida Torino in che senso?* è una guida scritta dai giovani per i giovani in visita a Torino in occasione di "Torino capitale europea dei Giovani" e volta ad approfondire la conoscenza della città da parte dei giovani redattori tramite ricerche, visite, interviste. *Murarte - Da una libera espressione a interventi di microestetica urbana* e *Cont@rstorie: laboratorio permanente di scrittura e lettura e di comunicazione artistica* sono laboratori artistici che promuovono l'espressività artistica attraverso la street art, i graffiti, il muralismo, ecc., il primo; attraverso la narrazione il secondo. *Treno della memoria* per il tema che tratta non riteniamo rientri nell'area del tempo libero piuttosto in quella legata alla promozione dei diritti ma anche di esperienze volte a promuovere lo sviluppo dell'individuo in termini di conoscenza di sé e consapevolezza. *Laboratorio città sostenibile* propone interventi e progetti educativi volti a favorire la partecipazione attiva dei bambini e dei ragazzi alla progettazione dell'ambiente urbano in un'ottica di sostenibilità. *Sostegno alla rappresentanza studentesca* è un corso di formazione rivolto agli studenti delle scuole superiori sui temi che regolano le rappresentanze scolastiche e la possibilità di svolgere consapevolmente il proprio ruolo.

Un progetto interessante perché promuove e stimola l'implementazione di strategie di sostegno alla partecipazione per bambini piccoli è *Cittadino 0-6 le dimensioni della partecipazione*: mira a definire linee di interventi educativi finalizzati alla definizione e all'applicazione di buone pratiche partecipative.

Il totale del costo previsto per i progetti che rientrano in quest'area, pertinente all'annualità 2009, è di 328.445,11 euro.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA

Rientrano in questa area ben 24 progetti. La città di Torino, e specificatamente le sue dieci circoscrizioni, utilizzano molta parte del fondo 285 per sostenere interventi all'interno della scuola.

Il primo progetto in termini di impegno economico previsto è rivolto ai bambini rom. Attività di micronido e accompagnamento scolastico nell'ambito della coprogettazione e cogestione dei campi sosta rom di via Germagnano 10 e strada Aeroporto 235/25. È finalizzato a favorire l'integrazione dei bambini rom sperimentando progettualità integrate tra enti pubblici e privato sociale. Una barriera che accoglie favorisce l'integrazione dei minori e delle famiglie straniere migliorando le competenze linguistiche dell'italiano come seconda lingua al fine di prevenire l'abbandono scolastico. Volere volare si rivolge invece alle famiglie immigrate e intende favorire la loro integrazione sociale tramite attività di orientamento e accompagnamento ai servizi territoriali.

I progetti rimanenti sono tutti diffusi nel territorio e specificatamente nelle scuole di ogni ordine e grado al fine di favorire con modalità diverse la frequenza scolastica di bambini e ragazzi italiani e appartenenti a culture diverse. *Porta Palazzo quartiere solidale, Lotta alla dispersione scolastica Provaci ancora Sam, Dopo scuola Luna* sono progetti che promuovono attività volte a ridurre le difficoltà scolastiche, a favorire l'incontro e l'interazione interculturale, a migliorare le competenze linguistiche, a dare sostegno nelle attività didattiche, a stimolare la partecipazione attiva delle famiglie.

Altra modalità di intervento assai utilizzata nelle scuole del Comune torinese sono gli sportelli di ascolto. Le voci dei ragazzi e degli adulti a scuola, Dialoghi, Parliamone Sportelli d'ascolto nelle scuole elementari, Lucy Sportelli d'ascolto nelle scuole medie: sportello di ascolto rivolti agli studenti, ai genitori e agli insegnanti e cicli di incontri informativi e formativi sui problemi legati all'adolescenza. Scu-ter Scuola e territorio, Relazione educativa e sofferenza minorile e "ascolto e relazione nel gruppo classe: un progetto per lo sviluppo delle competenze emotive e relazionali e per la prevenzione del disagio" sono progetti che hanno lo scopo di aiutare gli studenti ad affrontare le problematiche della quotidianità scolastica e non, attraverso un gruppo di operatori attivi all'interno degli istituti preposti ad ascoltare, accompagnare e valorizzare gli studenti collaborando costantemente con docenti, genitori e istituzioni territoriali al fine di contrastare la dispersione scolastica e il disagio individuale.

Una modalità ulteriore che si aggiunge a quelle appena indicate riguarda l'organizzazione di momenti laboratoriali/formativi: *Calimero* si rivolge ai bambini dai 6 ai 10 anni e si compone di interventi costanti realizzati nell'arco dell'anno scolastico atti a fornire ai bambini coinvolti strumenti che li aiutino a "vivere" la scuola come luogo di socializzazione e di formazione personale, favorendo contestualmente l'aumento dell'autostima e della fiducia nelle proprie capacità.

... *La mente abbraccia il cuore. Lo sviluppo dell'intelligenza emotiva nei bambini dai 4 ai 7 anni e "la scuola: impegno, motivazione e stress"* è un progetto destinato a bambini di scuola materna ed elementare e tende a far acquisire loro una migliore consapevolezza delle proprie emozioni al fine di acquisire un maggiore autocontrollo emotivo.

Il totale del costo previsto per i progetti che rientrano in quest'area, pertinente all'annualità 2009, è di 316.994,66 euro.

AREA SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E GENITORIALITÀ

I progetti che rientrano in quest'area sono 17. Si suddividono tra due aree, una di carattere sociale, l'altra educativo. Di pari quantità di costo previsto è il progetto *Un anno per crescere insieme* che offre un sostegno economico rivolto alle famiglie a basso reddito. *Integrazione accompagnamento Beati parroci* è il corrispettivo rivolto alle famiglie e ai genitori del progetto *Accompagnamento solidale* analizzato prima e rivolto a i minori. Mira a rafforzare il legame genitori-figli e favorire la condivisione e il passaggio di informazione tra i genitori dei minori inseriti nelle attività di "Accompagnamento Solidale", soprattutto in momenti di difficoltà che richiedano un appoggio domiciliare (malattia, accompagnamento a vari sportelli e servizi zonali, ecc.).

Gli interventi che rientrano nell'area di natura educativa sono caratterizzati dalla creazione di momenti di incontro, confronto, scambio, formazione per gli adulti: in alcuni casi realizzati in centri *ad hoc*, in altri attraverso cicli di incontri organizzati spesso nelle scuole frequentate dai figli. Numerosi sono i centri nella città di Torino che fungono da spazi di dibattito, confronto e sostegno, al fine di potenziare le competenze educative, favorire la connessione fra i servizi territoriali e le famiglie, stimolare queste ultime alla partecipazione attiva. Ne sono esempi: *Genitori in gioco*, *Famiglie in gioco*, *Famiglie al centro - un centro per le famiglie*, *Il laboratorio delle coccole ovvero... coccolando*, *Attività psicologiche di gruppo*.

Adulti in rete. Formazione e sostegno agli adulti con funzione educativa è un progetto che prevede cicli di incontri a tema rivolti a famiglie, educatrici e insegnanti; tra le varie attività è previsto il sostegno e la consulenza alle famiglie presso gli sportelli di ascolto della sede scolastica di riferimento. Il progetto *Mens sana in corpore sano* ha anch'esso lo scopo di organizzare momenti di incontro e confronto, ma specificatamente volti a promuovere l'acquisizione da parte delle famiglie di uno stile di vita sano inteso come strumento per migliorare le relazioni familiari. *Progetto famiglie alla 2* ha la stessa funzione ma ha una complessità maggiore. È un progetto che si compone di molteplici azioni (*Scoprirsi famiglia*, *Servizio di consulenza familiare* e *Mediazione familiare*, *Pedalando in famiglia*, *Servizio di consulenza giuridica*) e mira ad accompagnare le famiglie nei delicati compiti di cura, crescita ed educazione, verso una genitorialità consapevole e responsabile, ma anche nei momenti di crisi o necessità.

Incontriamoci a Mondo F è specificatamente orientato al sostegno dei genitori con i figli preadolescenti e adolescenti favorendo il confronto e il dialogo tra genitori e figli attraverso momenti formativi su diversi temi (la genitorialità, le problematiche della preadolescenza) e momenti informali e formali di incontro tra genitori e ragazzi.

Il totale del costo previsto per i progetti che rientrano in quest'area, pertinente all'annualità 2009, è di 191.898,24 euro.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

Quest'area comprende un unico progetto dal titolo *Progetti Asl* per la realizzazione di luoghi neutri, attività di consulenza e mediazione familiare, presa in carico di minori soggetti a maltrattamenti e abusi, sostegno a gravidanza e primi anni di vita per fasce a rischio per un totale di impegno di 120.203 euro.

AREA AFFIDO

Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi) si inserisce nel solco di evitare l'istituzionalizzazione di bambini piccolissimi e favorire un precoce processo di attaccamento tramite l'affidamento di questi a una famiglia.

Il costo previsto per questo progetto pertinente all'annualità 2009 è di 75.048 euro.

AREA PROGETTI PER BAMBINI CON BISOGNI SPECIALI

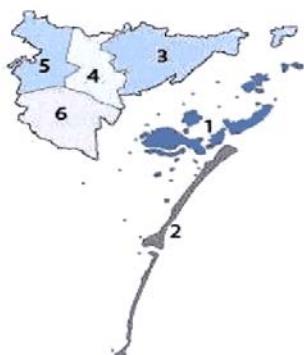
Quattro sono i progetti che rientrano in quest'area. *Ampliamento del servizio gruppo gioco in ospedale* potenzia il servizio di animazione per i minori ricoverati negli ospedali Regina Margherita e Martini; *Cyrano 2009* si rivolge ai minori diversamente abili per favorire la socializzazione e il potenziamento dell'autostima e delle capacità cognitive attraverso l'uso della pet-therapy. Il progetto di *Inserimento di bambini infratrenni figli di detenute della Casa circondariale Lorusso e Cotugno presso il Centro per bambini e genitori municipale Stella stellina e presso i nidi d'infanzia municipali* nasce a supporto della difficile realtà dei bambini che permangono nel carcere nei primi anni di vita e delle madri nell'esercizio del proprio ruolo genitoriale. Offre ai bambini figli di detenute luoghi di gioco e socializzazione in contesti non problematici. *Le abilità ritrovate* è un progetto che si rivolge ai minori con difficoltà e offre socializzazione positiva, acquisizione di conoscenze, sublimazione dell'aggressività, recupero di capacità motorie attraverso attività di gruppo e giochi di ruolo in outdoor.

Il totale del costo previsto per i progetti che rientrano in quest'area, pertinente all'annualità 2009 è di 36.000 euro.

AREA PROGETTI DI SISTEMA

L'Osservatorio cittadino sui minori costituisce un supporto alla programmazione e all'implementazione delle politiche per l'infanzia della città. È una struttura di servizio rivolta agli enti pubblici e a altri soggetti istituzionali che operano nell'area dell'assistenza ai minori. Compito principale dell'Osservatorio è quello di raccogliere in modo integrato i dati relativi alle problematiche dell'infanzia.

VENEZIA



Popolazione residente (2009): 270.801
Popolazione 0-17enni (2009): 37.998
% 0-17enni sul totale (2009): 14,0 4
Indice di vecchiaia (2009): 222,8
Quoziente di natalità (2009): 7,8
N° famiglie (2009): 130.379
N° medio componenti per famiglia (2009): 2,06

Dati 285 – Anno 2009

Fondo	830.484,00
Progetti	16

La città di Venezia è suddivisa in sei circoscrizioni. Per questa città non si può propriamente parlare di integrazione tra 328 e 285 dato che la coabitazione di queste due leggi in questa realtà ha un natura del tutto particolare. È stato definito come modello di “dipartimento funzionale” in cui l’integrazione avviene a livello tecnico amministrativo e non programmatico.

AREA INTERCULTURA, INTEGRAZIONE E INCLUSIONE SCOLASTICA

L’area che senza dubbio raccoglie il maggior numero di progetti e di finanziamenti è quella che riguarda l’integrazione e l’inclusione sociale e scolastica. Rientrano in questa macro area sette progetti. Due di questi hanno destinatari specifici con esigenze specifiche e sono: *Orientamento formativo e laboratori di socializzazione e facilitazione alla comunicazione per ragazzi stranieri neo arrivati*, che promuove l’integrazione dei ragazzi stranieri appena arrivati in Italia attraverso interventi di sostegno scolastico, orientamento sui servizi territoriali, incontri collettivi con le famiglie e l’organizzazione di attività laboratoriali volte a favorire la socializzazione, e *Minori sinti*, che sostiene l’integrazione sociale e scolastica dei giovani sinti. Il progetto prevede l’organizzazione di attività ludiche ed educative per bambini e preadolescenti, interventi volti ad aumentare la frequenza scolastica, corsi di orientamento rivolti agli adolescenti per aiutarli nella ricerca di un lavoro.

Altri tre progetti, sempre orientati a favorire l’integrazione, vengono realizzati specificatamente nella scuola: *Nuove culture a Venezia*, *Scuola interculturale* e *Una scuola è per tutti e per ciascuno* prevedono l’attivazione di laboratori di facilitazione linguistica, l’insegnamento individualizzato della seconda lingua, la preparazione agli esami di terza media, oltre all’organizzazione di corsi di formazione per docenti e di una rassegna cinematografica interculturale. Gli ultimi due progetti hanno caratteristiche particolari e diverse da quelli appena esposti. *Orientamento scolastico* è un progetto finalizzato ad aiutare i ragazzi e le loro famiglie nella scelta degli studi dopo la scuola secondaria di primo grado. L’obiettivo del progetto è quello di sviluppare nell’alunno la conoscenza di sé in relazione agli interessi, alla capacità e alle attitudini, favorire la motivazione allo studio, promuovere la capacità di autovalutazione e l’autonomia di programmazione tramite

incontri propedeutici con gli insegnanti, attività in classe e momenti di approfondimento individuali con alunni e genitori. Il *Progetto sperimentale Dario e Federica Stefani* promuove il benessere dei bambini e degli insegnanti attraverso il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze educative e lo sviluppo di strategie atte a migliorare la relazione insegnanti-bambini, in particolare nella gestione dei momenti stressanti.

Il costo complessivo dei progetti per quest'area di intervento è di 568.744,40 euro.

AREA PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Due sono i progetti che rientrano in quest'area. Il progetto *Pedibus* realizza, con la collaborazione di genitori, insegnanti e volontari, linee di pedibus (autobus pedonale) in più scuole possibili e predispone percorsi sicuri al fine di rendere i bambini più autonomi nella città. *Sistema formativo integrato con la scuola - laboratori ludico educativi* intende diffondere fra gli alunni della scuola dell'infanzia e delle scuole primarie e secondarie la conoscenza del territorio dal punto di vista storico, ambientale e culturale, tramite organizzazione di laboratori ludico-educativi, educazione alla cittadinanza, valorizzazione delle caratteristiche di genere.

Il costo previsto per questi due progetti è di 209.275 euro.

AREA PRIMA INFANZIA

L'isola che non c'è è un servizio educativo dedicato ai bambini di 18-36 mesi che intende favorire la crescita armonica con particolare attenzione agli aspetti dello sviluppo psicomotorio, tramite l'organizzazione di attività ludiche e didattico-manipolative, valorizzando il gioco e l'esplorazione dell'ambiente circostante. *Marcondirondello* è un servizio dedicato ai bambini di 0-3 anni in un contesto territoriale come quello dell'isola di Murano caratterizzato dalla presenza di un solo asilo nido. Il servizio, attivo da settembre a luglio, offre uno spazio adeguato a favorire l'armonico sviluppo del bambino e a consentire alle famiglie di ritrovarsi anche per un confronto sul loro ruolo genitoriale.

Il costo complessivo previsto per quest'area risulta essere di 181.368,80 euro.

AREA INTERVENTI PER DONNE IN DIFFICOLTÀ, CASI DI ABUSO E MALTRATTAMENTO

Sono quattro i progetti che rientrano in quest'area. Tre di questi rispondono all'emergenza *Punti di ascolto di Pronto soccorso per violenza e maltrattamenti di donne e minori* e garantiscono immediata accoglienza e sostegno psicologico a donne e minori vittime di violenza e maltrattamenti. A tal fine, presso ogni struttura ospedaliera della provincia, viene assicurata la presenza diurna di psicologhe con specifica formazione, mentre nelle ore notturne è attivo il call center. *Punto di ascolto territoriale di contrasto alla violenza*: sono stati costituiti punti di ascolto decentrati nel territorio veneziano che possono offrire sostegno a donne, bambini e adolescenti attraverso il contatto telefonico e una prima accoglienza con consulenza psicologica e legale gratuita. Il servizio è attivo cinque giorni alla settimana ed è gestito da operatrici qualificate. *Donne e minori, accoglienza e incontro* è un servizio volto a tutelare donne e minori, in particolare stranieri, che necessitano di lasciare con urgenza la loro abitazione per sottrarsi o per sottrarre la prole a situazioni di violenza e maltrattamenti, accogliendoli temporaneamente in una casa protetta. Il progetto *Centro Donna multiculturale e multimediale* promuove un intervento di tipo più socioeducativo, valorizzando il ruolo delle donne straniere come mediatici tra modelli culturali differenti a sostegno dell'integrazione dei figli e dei bisogni intergenerazionali diversi.

Il costo complessivo previsto per quest'area risulta essere di 153.000 euro.

AREA TEMPO LIBERO E GIOCO

Un unico progetto afferente a quest'area risulta finanziato con fondo 285, la *Ludoteca della municipalità di Favaro Veneto*, uno spazio di gioco e di socializzazione rivolto ai minori.

Il costo complessivo previsto per quest'area risulta essere di 75.000 euro.

2.3 Il monitoraggio sui finanziamenti ex L. 285/97 per le 15 Città riservatarie

2.3.1 Premessa

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso la Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale (di seguito DG. Fondo), provvede annualmente, nell'ambito delle competenze previste dal dettato della legge 285, al monitoraggio e alla rendicontazione contabile dei finanziamenti e delle spese sostenute dalle 15 Città riservatarie per la realizzazione dei progetti finanziati sui territori locali grazie al fondo 285.

In continuità rispetto al passato, anche per la progettazione attivata e realizzata nel corso dell'anno 2009 è stato possibile monitorare la spesa degli enti locali destinata alle aree di competenza della 285 attraverso l'analisi delle schede contabili inviate dalla DG Fondo alle Città riservatarie a febbraio 2010 e restituite, debitamente compilate, nelle settimane successive.

Le schede inviate alle città sono caratterizzate da un duplice intento di approfondimento:

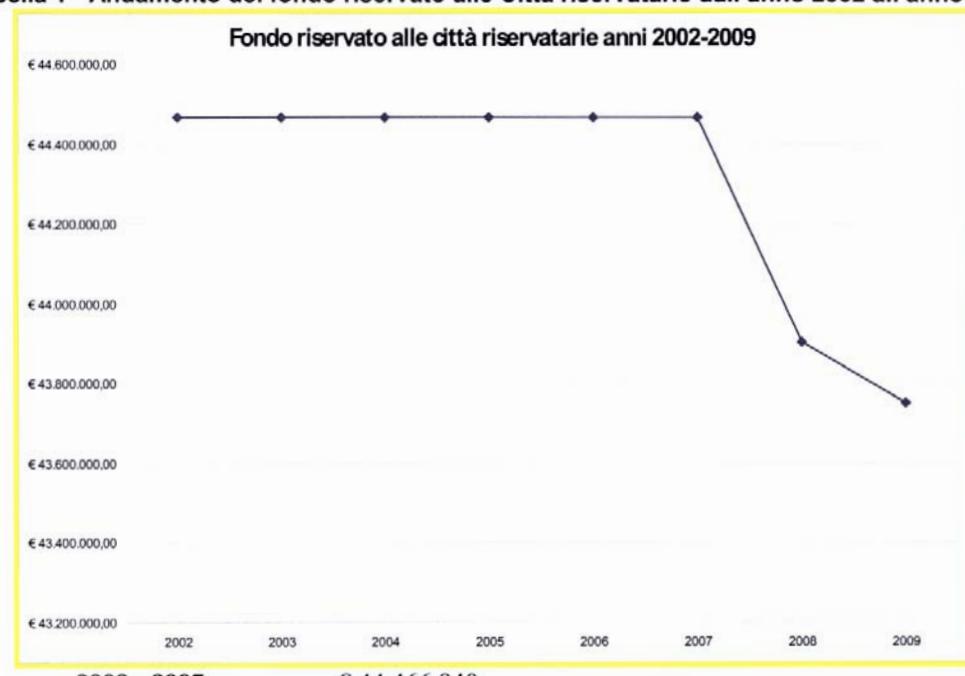
- il primo, complessivo per ciascuna città, è finalizzato ad acquisire informazioni, sulla base delle somme stanziate annualmente dal decreto di riparto, sullo stato dell'impegno per la triennalità precedente (2007-2008-2009), sul numero dei progetti finanziati negli anni di riferimento, sulle somme "impegnate" ma non ancora assegnate per i singoli progetti, sullo stato della programmazione ex Lege 285;
- il secondo, parziale per progetto, è orientato ad acquisire informazioni, per ciascun progetto finanziato o attivo nel corso dell'anno in esame, in merito all'ente gestore, ai beneficiari e ai fruitori finali, allo stato di attuazione e al periodo di attivazione nel corso del 2009, alle somme e annualità di riferimento per il finanziamento del progetto e per la liquidazione.

Le informazioni derivanti dall'analisi delle schede di rilevazione inviate dalla DG Fondo entra, quest'anno per la prima volta, ad arricchire i dati della relazione al Parlamento redatta annualmente dal Centro nazionale, in vista di una migliore armonizzazione degli strumenti di rilevazione dei progetti attivati dalle Città riservatarie che garantisca maggiore uniformità e approfondimento nella lettura dei dati a nostra disposizione.

Per i motivi sopra espressi, l'analisi delle informazioni derivanti dalle schede di rilevazione contabile segue le logiche della presente relazione, acquisendo, dunque, dati esclusivamente su quei progetti segnalati dalle città che sono stati attivi nell'arco di riferimento temporale 1° gennaio 2009-31 dicembre 2009.

2.3.2 Stanziamento e impegno

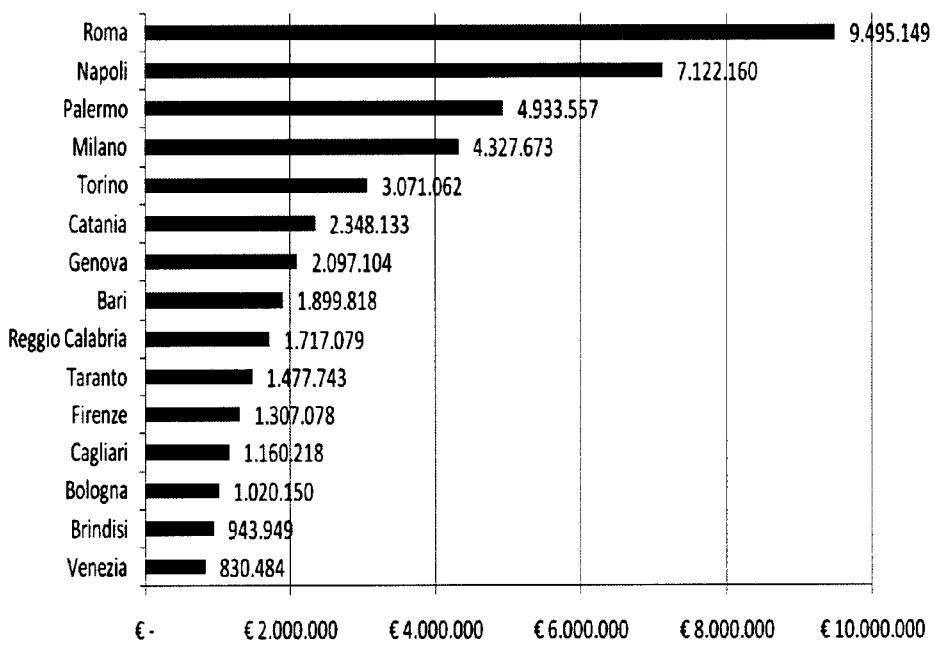
Dopo un periodo di pluriennale stabilità, a partire dall'anno 2007 il trend di accreditamento del fondo 285 è stato contraddistinto da un progressivo decremento delle quote parte assegnate alle Città (confermato anche nell'accreditamento per l'anno 2010), come di seguito evidenziato in tabella.

Tabella 1 - Andamento del fondo riservato alle Città riservatarie dall'anno 2002 all'anno 2009

Nello specifico, per quanto riguarda l'anno 2009 il Decreto di riparto sottoscritto il 17 settembre 2009 ha previsto un finanziamento finalizzato all'attuazione delle misure concernenti le aree di competenza promosse dalla 285 a favore dei 15 Comuni riservatari ammontante complessivamente a 43.751.357,00 euro secondo la ripartizione di seguito esplicitata.

Tabella 2 - Quota parte destinata nel 2009 ai Comuni riservatari ex Legge 285/97

	Città riservataria	Somma assegnata	quota % sul totale
1	Roma	9.495.149,00	21,70%
2	Napoli	7.122.160,00	16,28%
3	Palermo	4.933.557,00	11,28%
4	Milano	4.327.673,00	9,89%
5	Torino	3.071.062,00	7,02%
6	Catania	2.348.133,00	5,37%
7	Genova	2.097.104,00	4,79%
8	Bari	1.899.818,00	4,34%
9	Reggio Calabria	1.717.079,00	3,92%
10	Taranto	1.477.743,00	3,38%
11	Firenze	1.307.078,00	2,99%
12	Cagliari	1.160.218,00	2,65%
13	Bologna	1.020.150,00	2,33%
14	Brindisi	943.949,00	2,16%
15	Venezia	830.484,00	1,90%
	TOTALE	43.751.357,00	100,00%

Quota parte destinata nel 2009 ai Comuni riservatari (ex L. 285/97)

Una sostanziale modifica è riscontrabile per quanto riguarda i meccanismi di accreditamento del Fondo 285.

Il 2009, infatti, è stato l'ultimo anno per il quale la quota parte di spettanza delle città riservatarie è stata utilizzata attraverso una gestione extra-bilancio e accreditata con il meccanismo dell'ordine di accreditamento (O.A.) a favore del funzionario delegato.

Questo meccanismo se da un lato ha, nel corso degli anni, ulteriormente “protetto” il vincolo del fondo 285 erogato alle città, dall'altro ha in più occasioni provocato ritardi nell'utilizzo del fondo a causa della riacquisizione da parte del Ministero delle somme accreditate ma non liquidate nel corso dell'esercizio finanziario, provocando conseguenti richieste di riaccredito da parte dei Comuni “ritardatari”.

A partire dall'erogazione dei fondi per l'anno 2010, le Città riservatarie beneficiano dell'accreditamento della quota parte di propria spettanza sul fondo 285 tramite la procedura dell'ordine di pagamento (O.P.), usufruendo di fondi accreditati direttamente nelle casse comunali. Ciò permette, pur entro i limiti previsti dai meccanismi di spesa, di ovviare alle difficoltà legate alla necessità di impegnare le somme stanziate entro tempi stretti, avendo una disponibilità del fondo non soggetta a vincoli temporali.

La dilatazione dei tempi, ad esempio per l'accreditamento delle quote parte relative all'anno 2009 (la disponibilità del fondo 285 si è concretizzata, per le Città riservatarie, nel tardo autunno), è un elemento che può essere logicamente connesso alla tempistica con la quale gli enti locali hanno adempiuto alle procedure per l'impegno delle proprie competenze: ciò può aver sicuramente influito sullo stato dell'impegno monitorato nelle schede, soprattutto nei casi di enti locali con una organizzazione complessa che prevedono una gestione del fondo in parte decentrata sui territori (come nel caso di Roma e Torino).

2.3.3 I progetti realizzati dalle Città

La rilevazione a cura della DG Fondo ha inteso indagare, città per città, il numero dei progetti realizzati sui territori, l'ammontare del finanziamento e della spesa liquidata per ciascuno di essi con relative annualità di riferimento.

Grazie alla compilazione dettagliata delle schede progetto è stato possibile non soltanto quantificare gli interventi realizzati sul territorio nel corso dell'anno in esame, ma ottenere anche indicazioni in merito all'esistenza di un eventuale cofinanziamento da parte dell'ente locale, alle annualità dalle quali sono stati attinti i fondi per finanziare i progetti sul territorio e, conseguentemente, anche la capacità di spesa di ciascuna città.

In questa sezione, come già evidenziato in premessa, si intende restituire il dato comunicato dalle città attinente esclusivamente ai progetti attivi sui territori dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009.

Tabella 4 - Progetti attivi nel 2009 per Città

CITTÀ RISERVATARIA	PROGETTI SEGNALATI ATTIVI NEL 2009
BARI	29
BOLOGNA	12
BRINDISI	7
CAGLIARI	30
CATANIA	16
FIRENZE	15
GENOVA	10
MILANO	61
NAPOLI	46
PALERMO	37
R. CALABRIA	18
ROMA	93
TARANTO	3
TORINO	94
VENEZIA	16
TOTALE	489

Dall'analisi delle schede pervenute, sulla base dei dati forniti dalle Città riservatarie, pur nella "eterogeneità interpretativa" che ha caratterizzato la compilazione delle schede, è possibile trarre alcune informazioni significative che, città per città, indicano quanti progetti hanno beneficiato di cofinanziamenti provenienti da fondi comunali o fonti ulteriori in ordine alla realizzazione degli interventi previsti.

È inoltre possibile verificare, come già anticipato, quali siano le annualità di riferimento dei fondi utilizzati per finanziare i singoli progetti e per provvedere alle conseguenti liquidazioni delle somme spettanti.

Per quanto riguarda la città di Bari, che per il 2009 ha segnalato alla DG Fondo l'attivazione di 29 progetti, si evidenzia che, di questi, 26 sono stati finanziati esclusivamente con fondi provenienti dalla 285, mentre 3 esperienze (Casa rifugio, Centro aperto Polivalente, Centro Sociale Polifunzionale) hanno goduto di cofinanziamenti che hanno contribuito in maniera consistente al finanziamento del progetto.

Per gli aspetti riguardanti le annualità di riferimento dei fondi, invece, si nota che la maggior parte dei progetti attinge alla disponibilità residua di fondi degli anni 2003, 2004, 2005, 2006 o 2007, in misura minore, invece, vengono utilizzati i fondi di riferimento del 2009 e del 2008. Per quanto riguarda, invece, gli importi liquidati nel 2009, questi sono riferibili agli anni 2005-2008.

Il Comune di Bologna ha segnalato l'attivazione per l'anno 2009 di 12 progetti. Tutte le esperienze indicate hanno goduto di un cofinanziamento derivante da fondi del bilancio comunale. Dai dati derivanti dalle schede è possibile verificare che la quota parte derivante

dallo stanziamento della 285 è, in alcuni casi, assolutamente residuale rispetto all'importo finanziato dalla Città: è il caso del sistema di accoglienza residenziale e semiresidenziale per madri e minori, minori in comunità di tipo educativo e minori non accompagnati. Questi tre progetti attingono, inoltre, a una percentuale molto alta del fondo stanziato a Bologna per l'anno 2009: usufruiscono, in pratica, del 95% dello stanziamento previsto dal decreto di riparto. Gli altri 9 progetti attivi nell'anno di riferimento della presente relazione sono infatti finanziati e liquidati con somme provenienti dal fondo riferibile all'anno 2008.

La città di Brindisi ha segnalato l'attivazione di 7 progetti. La sussistenza di ciascuna di queste esperienze pare essere legata a doppio filo alle sorti del fondo 285, in quanto, dall'analisi delle schede inviate, tutti e 7 i progetti risultano finanziati esclusivamente grazie a fonti 285.

Nel corso del 2009 Brindisi ha visto, oltre all'accredito della quota parte del fondo previsto per l'anno in corso, anche il riaccredito di somme residue provenienti da fondi dell'anno 2005 e del 2006. Ciò è servito a finanziare tutti i progetti in corso che, al momento della rilevazione, risultano già completamente liquidati.

Al Comune di Cagliari sono attribuibili 30 progetti per il periodo di riferimento. Sei di questi godono di un cofinanziamento, mentre gli altri 24 sono sostenuti esclusivamente grazie ai fondi derivanti dalla 285. I progetti cofinanziati (*Centri bambini e famiglie integrati alle scuole d'infanzia e paritarie*, 3 progetti di attività socio-ricreative rivolte ai minori, *Microfono d'argento*, *Microfono a domicilio*, *Servizio educativo assistenziale semiresidenziale*) fruiscono in maniera consistente dei fondi derivanti da ulteriori fonti di finanziamento, considerando che, nel caso dei progetti sulle attività socio-ricreative per minori, il cofinanziamento arriva a coprire quasi l'80% della somma che complessivamente sostiene il servizio.

La stragrande maggioranza dei 30 progetti segnalati è finanziata e liquidata da fondi derivanti dalle annualità 2009 e 2008, solo in un paio di casi si attinge a finanziamenti ex annualità 2007.

Il Comune di Catania segnala l'attivazione di 16 progetti nel corso dell'anno 2009, tutti esclusivamente finanziati grazie a Fondi provenienti dalla 285 relativi all'annualità 2007 e ugualmente liquidati attingendo alla medesima annualità.

Dall'analisi delle schede pervenute dal Comune di Firenze si individua l'attribuzione delle risorse a 15 progetti. Dall'esame delle schede non è possibile attribuire alcun cofinanziamento alle esperienze segnalate, mentre le annualità segnalate per il finanziamento e la liquidazione sono riferibili agli anni 2007 e 2008. Anche per i 10 progetti segnalati da Genova non sono evidenziabili casi di cofinanziamento. Le esperienze attingono a fondi delle annualità 2007, 2008, così come le liquidazioni.

Dei 61 progetti indicati da Milano, la gran parte (55) attinge a finanziamenti e liquidazioni del terzo piano territoriale riguardante la triennalità 2003-2005, mentre i restanti (sei) sono afferenti al quarto piano triennale 2006-2008. Non risultano, dall'analisi delle schede inviate, progetti che abbiano beneficiato di finanziamenti ulteriori rispetto a quelli derivanti dal Fondo 285.

La città di Napoli ha segnalato, per l'anno 2009, la realizzazione di 46 progetti. Di questi, soltanto due sono interessati al cofinanziamento: l'esperienza dei *Laboratori di educativa territoriale* e il progetto *Mario e Chiara a Marechiaro*. Nel primo caso, la quota di cofinanziamento è residuale rispetto al totale quasi interamente finanziato dalla 285, mentre il secondo progetto attinge, all'opposto, solo limitatamente al fondo in esame, essendo per la maggior parte sostenuto da fonti ulteriori. Tutti i progetti attivati da Napoli sono finanziati e liquidati ex annualità 2009-2008.

Dalla città di Palermo sono pervenute 37 schede progetto relative a esperienze attive nel corso del 2009. Per nessuna di queste è possibile evidenziare forme di cofinanziamento. I

progetti segnalati sono stati finanziati ex annualità 2008 mentre l'anno di riferimento per la liquidazione risulta essere per la maggior parte dei casi il 2005, e in minor numero l'anno 2008.

Reggio Calabria ha segnalato 18 schede di progetti attivi, nessuno dei quali risulta essere cofinanziato grazie a ulteriori fonti.

Come per Napoli, anche Reggio Calabria segnala finanziamenti e liquidazioni ex annualità 2009 e 2008.

Al Comune di Roma sono attribuibili 93 progetti. Anche in conseguenza della ripartizione territoriale in municipalità (elemento che incide sia a livello programmatico, sia finanziario sulle sorti del fondo 285) non è stato possibile rilevare dall'analisi delle schede progetto il dato relativo al cofinanziamento. Tuttavia, grazie a informazioni derivanti da una nota integrativa della cabina di regia del Comune di Roma, è possibile osservare che 10 municipi prevedono differenti forme di cofinanziamento per alcune esperienze progettuali, quali:

- utilizzo di locali messi a disposizione dalla municipalità o dalle scuole;
- finanziamento di specifiche attività con ulteriori fondi;
- finanziamento di attività di scambio nazionale ed europeo per ragazzi, grazie a fondi dei programmi europei per la gioventù;
- pagamento, da parte degli utenti, di quote di partecipazione ad attività aggiuntive.

Per quanto riguarda il dato sul finanziamento, nell'individuazione dei progetti operativi per il 2009 sono state segnalate anche le esperienze previste dalla programmazione dei Piani regolatori sociali municipali 2007-2009 finanziati con fondi residui delle annualità 2004, 2005 e 2006.

Taranto segnala l'attivazione di 3 progetti per l'anno 2009: nessuno di questi risulta aver beneficiato di cofinanziamenti. Dalle informazioni parziali pervenute è possibile evincere unicamente quali siano le triennalità di riferimento per il solo finanziamento dei suddetti interventi: 2003-2005 e 2000-2002.

Come per la Città di Roma, similmente Torino — che ha segnalato 94 progetti — prevede un sistema di programmazione territoriale e di gestione del fondo 285 decentrato e ripartito in circoscrizioni: anche in questo caso non sono desumibili informazioni specifiche riferibili a eventuali cofinanziamenti. Le annualità di riferimento per il finanziamento dei progetti e per la relativa liquidazione sono prevalentemente il 2008, il 2007 e, in alcuni casi, il 2006 e il 2005.

Infine Venezia, che segnala l'attivazione di 16 progetti sul territorio, non indica alcun tipo di cofinanziamento e informa che i progetti segnalati hanno usufruito di finanziamenti e liquidazioni derivanti dall'annualità dell'anno 2009, da stanziamenti per l'anno 2006 introitati nel corso dell'anno 2008 e poste in avанzo vincolato e, in qualche sporadico caso, da riaccrediti per gli anni 2003, 2004 e 2005.

2.3.4 Dall'ordine di accreditamento all'ordine di pagamento: note conclusive

La ripartizione dei finanziamenti a valere sul Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla legge n. 285/1997, fino all'anno 2009, è stata sempre effettuata mediante il sistema delle spese delegate che prevede aperture di credito a favore di funzionari delegati, nella persona dei sindaci dei 15 Comuni riservatari indicati dalla legge stessa e secondo le modalità previste dalle norme di contabilità generale dello Stato, in particolare dagli articoli 60 e 61 di cui al Regio Decreto 18/11/1923, n. 2440, e dagli articoli 333 e seguenti del Regio Decreto 23/05/1924, n. 827.

Il prolungarsi dei tempi di entrata a regime della legge in oggetto, a fronte di varie adempienze da espletare, hanno determinato ritardi nell'erogazione delle somme originariamente impegnate che si sono trascinati negli esercizi finanziari successivi. Infatti,

con la modalità di erogazione dell'ordine di accreditamento, qualora le somme percepite dai beneficiari non siano utilizzate o utilizzate solo in parte entro l'esercizio finanziario in corso, i medesimi titolari sono tenuti a richiedere il riaccredito degli importi ridotti entro i cinque esercizi successivi, onde evitare la perenizzazione amministrativa delle somme stesse e la necessità di richiederne la reiscrizione in bilancio.

Il sistema contabile sopra descritto ha determinato un grave disagio in cui sono venuti a trovarsi i Comuni beneficiari in seguito all'inevitabile intrecciarsi di situazioni pregresse connesso all'apertura di credito, con l'effetto di un fabbisogno di cassa ogni anno più ingente per il cui soddisfacimento le istituzioni (e, in prima battuta, il Ministero) hanno incontrato notevole difficoltà.

Già a decorrere dal 2007, per superare molte di queste difficoltà, d'intesa con il competente Ufficio centrale per il bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze presso il Ministero del lavoro, si è provveduto, su espressa richiesta dei Comuni beneficiari interessati, a modificare la modalità di erogazione delle somme spettanti agli stessi, utilizzando uno strumento contabile – l'ordine di pagamento – che consente di far confluire i fondi direttamente nel bilancio comunale, con il vantaggio di rendere unica l'emissione contabile da parte dell'Amministrazione e accreditare le risorse in via definitiva ai Comuni.

Pertanto, nel 2009 sono stati 9 i Comuni che hanno deciso di optare per questa nuova modalità di finanziamento e gestione delle risorse ma con l'annualità 2010 tutte le Città riservatarie hanno beneficiato del cambiamento avviato per consentire così il definitivo superamento dei problemi di liquidità sopra descritti e la sistemazione di tutte le posizioni debitorie in sospeso.

Parallelamente all'introduzione del nuovo sistema di finanziamento, l'Amministrazione ha avviato la predisposizione e il perfezionamento di un sistema di monitoraggio (per la verità, ancora *in fieri*) per quanto possibile attento e dettagliato, che garantisca che le risorse corrisposte siano effettivamente destinate alla realizzazione dei progetti sperimentali previsti dalla legge, assicurandone una corretta e proficua gestione, in sintonia con lo spirito della l. 285/1997.

PAGINA BIANCA

3. IL SUPPORTO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

3.1 Premessa

L'attuazione della legge 285 trova un costante supporto nelle attività di documentazione e di informazione, volte a rispondere con continuità alle esigenze conoscitive sui progetti per l'infanzia e l'adolescenza delle Città riservatarie e a promuovere i contenuti e le azioni previsti dalla legge.

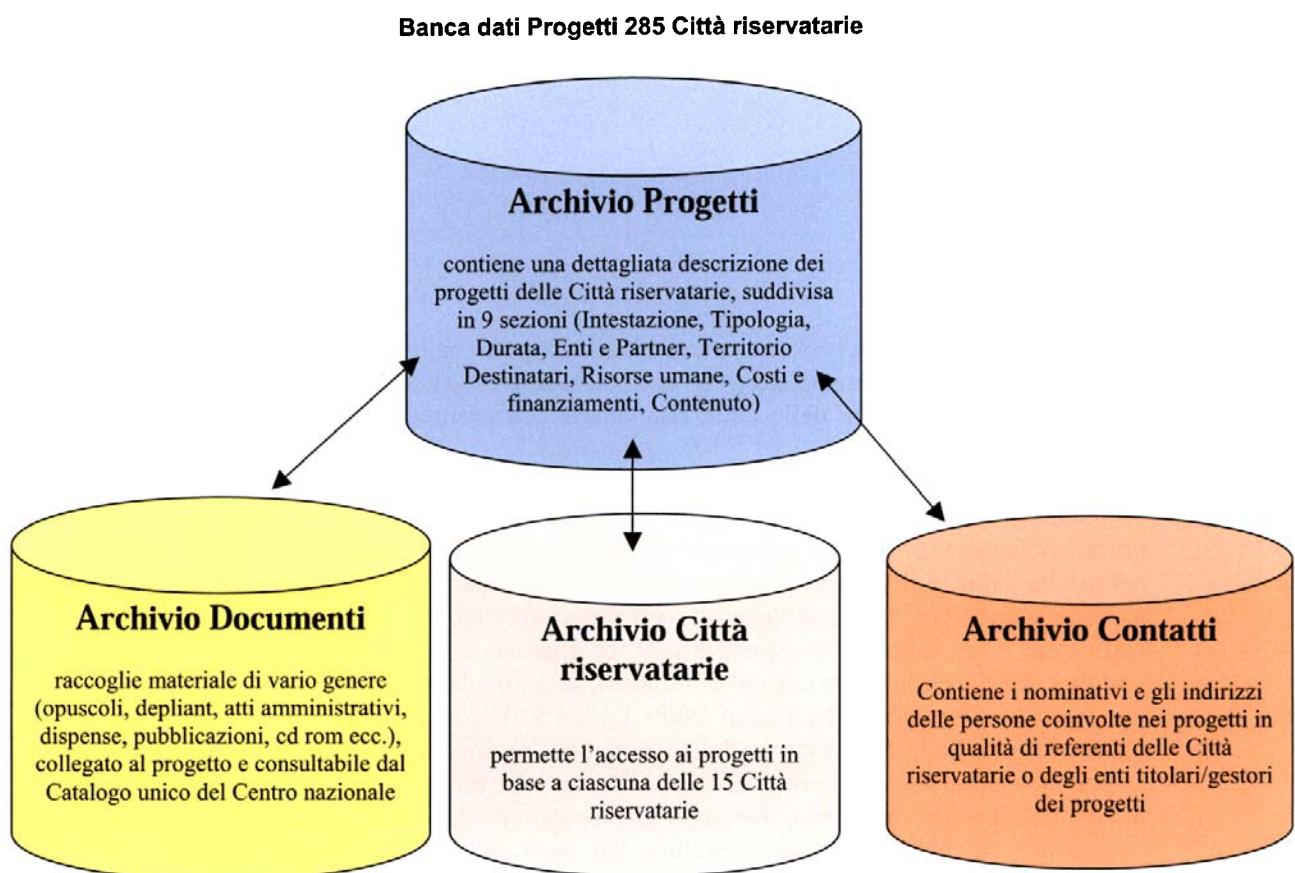
L'attività di raccolta, organizzazione e diffusione dell'informazione consente di offrire all'utenza un ampio servizio di reference curato dalla segreteria del Centro nazionale, come primo contatto informativo; dal servizio di documentazione, per quanto riguarda le ricerche nella Banca dati e il supporto tecnico alle Città riservatarie per la raccolta dei dati; dalla redazione web, per quanto attiene alle informazioni richieste dai visitatori del sito, con particolare riferimento a indicazioni utili al reperimento e scarico dei materiali presenti sul portale infanzia e adolescenza (www.minori.it), in particolare nelle aree riservate alla legge e alle Città riservatarie. Nell'anno 2009 l'attività di promozione è stata ulteriormente rafforzata grazie alla realizzazione della Conferenza nazionale sull'infanzia che si è svolta a Napoli nel mese di novembre e alla pubblicazione di un opuscolo dedicato ai diritti dei bambini. L'attività di ricerca, partendo dal contenuto dell'art. 7 della legge 285, si è concentrata sul tema della partecipazione dei bambini, con un'indagine nazionale sulla percezione che i bambini e i ragazzi hanno dei loro diritti, in particolare quello alla partecipazione.

3.2 L'attività di documentazione e la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie

La documentazione costituisce l'attività conoscitiva di base sullo stato di attuazione dei progetti e consente, attraverso l'elaborazione e l'analisi dei dati, la realizzazione della Relazione al Parlamento.

La Banca dati dei progetti delle Città riservatarie costituisce lo strumento per conoscere, studiare e diffondere i dati sulla progettazione 285. Tale strumento è previsto dalla legge nell'ambito delle attività di documentazione del Centro nazionale, il quale ha il compito di documentare la condizione dei bambini e degli adolescenti in Italia non solo attraverso il reperimento e la catalogazione di studi, ricerche, dati statistici, norme, ma anche attraverso la raccolta di progetti e ogni altra produzione scritta, elettronica o audiovisiva da essi realizzata.

La Banca dati, consultabile on line dal portale infanzia e adolescenza, raccoglie i progetti delle Città riservatarie a partire dall'anno 2008 ed è costituita da quattro archivi:



Pur conservando la sua essenza di strumento documentale, la Banca dati si caratterizza per la centralità assegnata al progetto rispetto al documento. L'archivio *Progetti* costituisce dunque la fonte primaria per la valutazione degli interventi posti in atto dalle Città riservatarie nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, per la stesura della relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e per l'individuazione delle buone prassi (esperienze significative).

La Banca dati è stata strutturata per consentire la realizzazione di analisi qualitative sulla progettazione legata al fondo 285, ma anche per fornire dati quantitativi ai fini del monitoraggio e della valutazione dei progetti, cercando di valutarne l'impatto sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle 15 città. La Banca dati, infatti, mette a disposizione anche alcuni indicatori statistici già predisposti che permettono di valutare le dimensioni e le modalità della progettazione realizzata nelle Città riservatarie.

Il sistema informatizzato ha permesso di eliminare la raccolta dei dati in base a schede cartacee o a format elettronici che venivano compilati dai referenti delle Città e poi immessi nella Banca dati dal Centro nazionale. A partire dal 2008, infatti, con la nuova Banca dati disponibile in Internet è possibile garantire l'immissione dei dati direttamente da parte delle Città riservatarie con accesso da remoto mediante id e password. Al Centro spetta invece il compito di verifica e validazione dei dati immessi e la loro pubblicazione in Internet, processo che si conclude con l'elaborazione di un abstract contenente una breve descrizione delle azioni e degli obiettivi del progetto. Durante la fase di inserimento il Centro nazionale garantisce assistenza tecnica e supporto alle Città riservatarie, le quali possono disporre

anche di una guida on line, il *Vademecum*¹, che fornisce una spiegazione dettagliata su come compilare le diverse sezioni della scheda-progetto.

Il recupero delle informazioni è garantito a vari livelli sia in campi formalizzati che testuali. Per quanto riguarda il contenuto, esso viene recuperato tramite la soggettazione e i termini del *Thesaurus italiano infanzia e adolescenza*, elaborato dal Centro nazionale; da quest'anno è possibile ricercare i progetti anche attraverso uno specifico sistema di classificazione che consente di raggruppare i progetti per aree tematiche.

La ricerca delle informazioni viene effettuata secondo diverse modalità:

- *ricerca semplice* ovvero ricerca libera effettuata nei campi testuali;
- *ricerca per archivi*: permette di reperire i dati all'interno di ogni singolo archivio;
- *ricerche guidate*: ricerche pre-impostate sulla base delle tipologie di diritti, delle tematiche affrontate dal progetto, dei destinatari e dei costi.

Al fine di rendere più agevole e completo il processo di raccolta dei dati sui progetti, a partire dal 2009 si è cercato di avvicinare la rilevazione amministrativo-contabile effettuata dalla *Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale* con quella di tipo progettuale-descrittiva della Banca dati, prevedendo una corrispondenza tra le due rilevazioni per quanto riguarda il titolo dei progetti, i finanziamenti e la durata. Per la raccolta dei progetti 2010 è stato previsto di sviluppare ulteriormente il processo di avvicinamento tra le due rilevazioni, prevedendo l'inserimento dei dati contabili dei singoli progetti, che prima si trovavano contenuti nella scheda di rendicontazione, direttamente nella Banca dati. Operare attraverso un unico strumento di gestione delle informazioni comporterà uno snellimento delle procedure di raccolta e immissione dei dati, ma anche un maggiore coordinamento nei tempi di rilevazione, che non erano coincidenti.

Al 31/12/2010 nel database sono presenti 493 progetti realizzati nell'annualità 2008 e 514 in corso di realizzazione o conclusi nell'annualità 2009.

Per facilitare l'immissione dei progetti in continuità e consentire una lettura diacronica della progettazione nel 2009 è stata attivata all'interno della Banca dati la procedura di *storicizzazione* che permette di creare automaticamente la scheda di un progetto già attivo nelle precedenti annualità e di collegare le diverse annualità, mostrando così l'evoluzione del progetto nel tempo.

L'implementazione della Banca dati è stata accompagnata da un'attività di individuazione e segnalazione di esperienze significative, cioè di quei progetti che possono essere ritenuti interessanti per la loro azione innovativa, per la metodologia utilizzata e per i risultati raggiunti. L'individuazione dei progetti considerati buone prassi è avvenuta tramite le segnalazione da parte dei referenti delle Città riservatarie e ha interessato, per l'annualità 2009, le aree tematiche scelte in sede di Tavolo di coordinamento: Progetti di sistema; Bambini con bisogni speciali; Integrazione di bambini e famiglie stranieri; Interventi e progetti per gli adolescenti.

Le esperienze significative segnalate dalle Città per l'annualità 2009 sono state 61 e si concentrano abbastanza uniformemente nelle quattro aree selezionate: Progetti di sistema (10 progetti), Bambini con bisogni speciali (16 progetti), Integrazione di bambini e famiglie stranieri (17 progetti), Interventi e progetti per gli adolescenti (18 progetti).

¹ <http://www.minori.it/vademecum-banca-dati-285-citta-riservatarie>.

3.3. L'attività di informazione e promozione

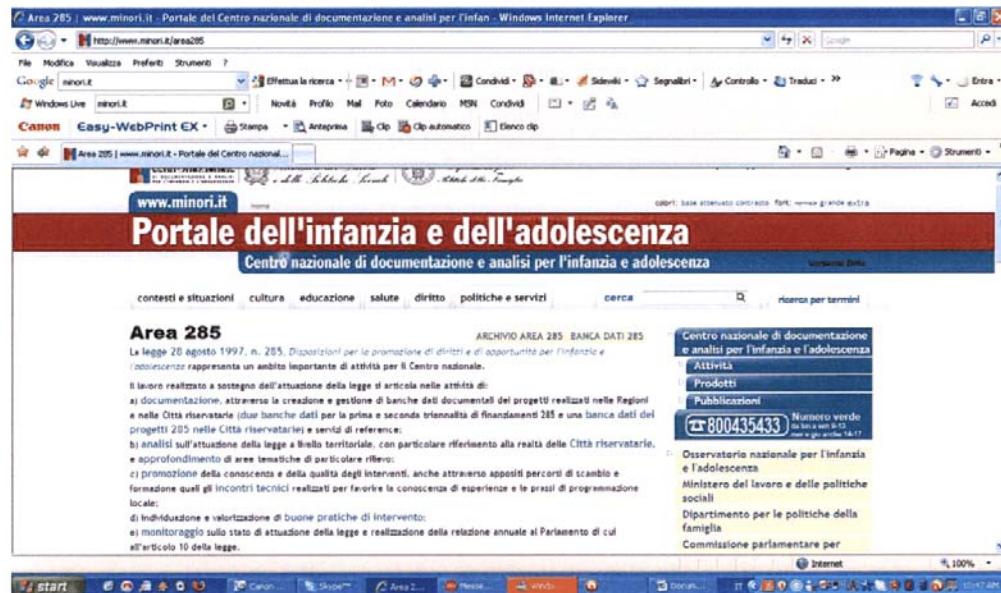
L'attività di informazione e promozione permette di diffondere i contenuti e gli interventi previsti dalla legge in maniera selettiva, individuando i destinatari in base a specifici interessi, siano essi amministratori, operatori dei servizi, studiosi o i bambini stessi e le loro famiglie.

3.3.1 Gli spazi web dedicati alla legge 285

L'attività di informazione sulla legge trova nel nuovo portale infanzia e adolescenza del Centro nazionale una forma di produzione e organizzazione della conoscenza organica e sempre aggiornata, permettendo agli utenti un facile accesso alle informazioni.

Il sito dedica alla legge due distinti spazi web, accessibili direttamente dall'home page: *Area 285* e *Città riservatarie*. Entrambi gli spazi hanno una pagina di presentazione dei contenuti con link che rimandano a pagine di approfondimento su temi specifici. In coda compaiono le anteprime degli ultimi contenuti pubblicati sulla legge costituiti da notizie, prodotti, documenti.

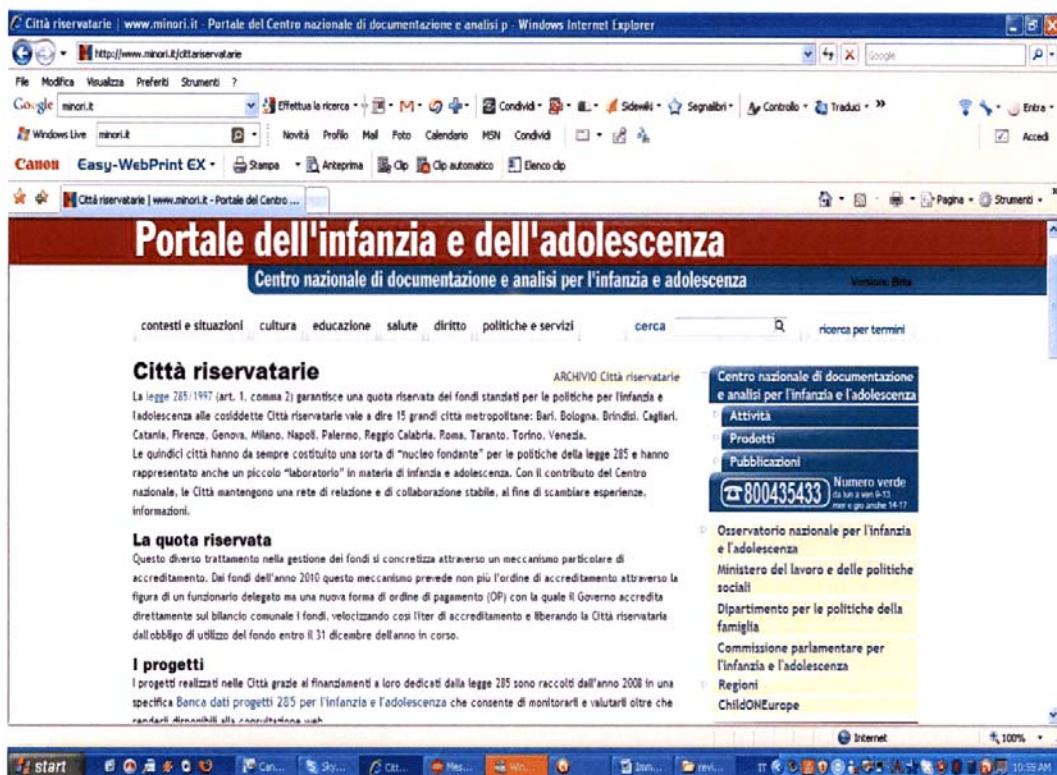
Lo spazio *Area 285* contiene alcuni ambiti di approfondimento dedicati a: documentazione; analisi; promozione; buone pratiche di intervento; monitoraggio. Da ognuna di queste pagine è possibile accedere ai materiali (documenti, progetti, pubblicazioni) che sono stati prodotti nell'ambito delle singole attività.



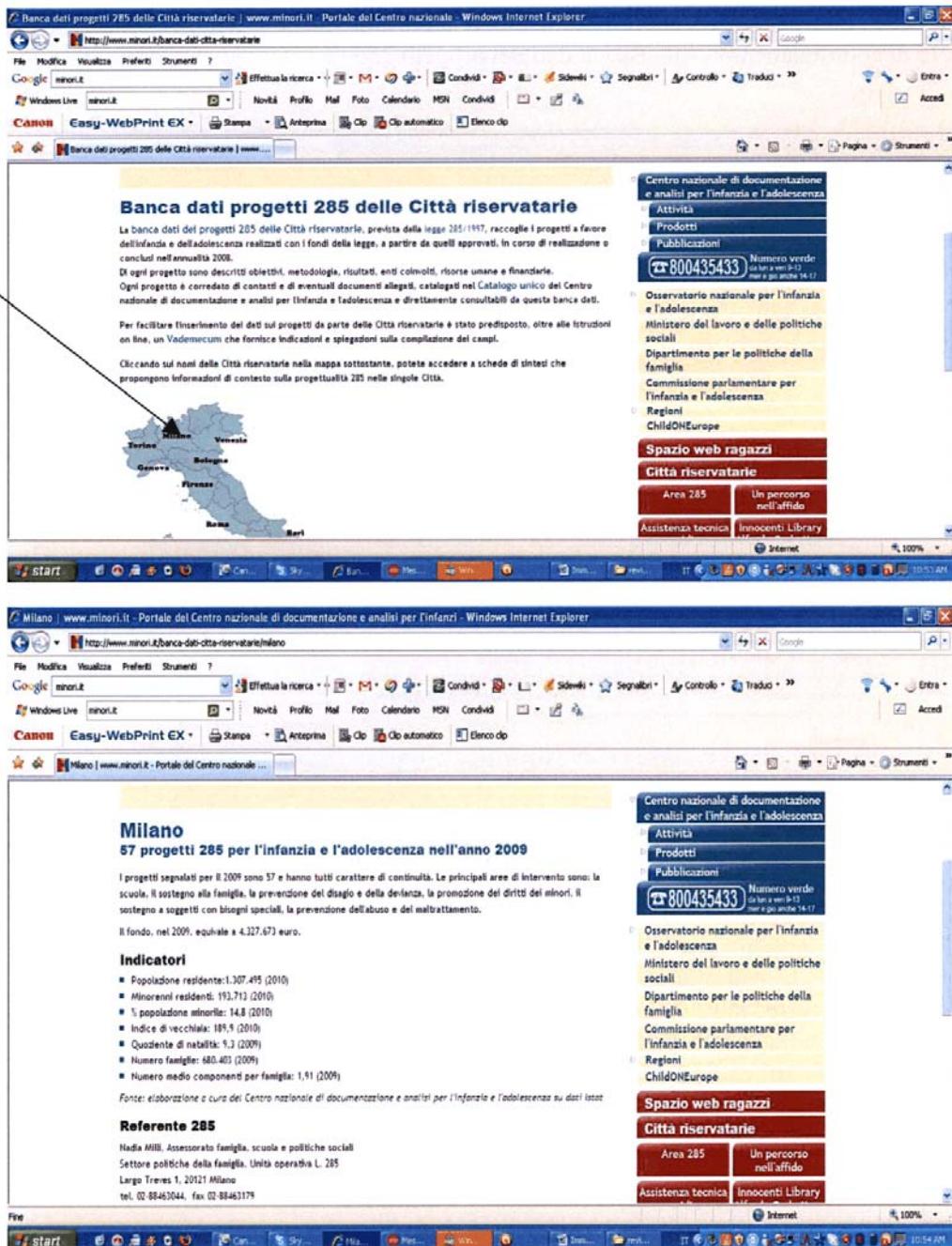
Per agevolare l'utente, dalla pagina iniziale dell'*Area 285* è inoltre possibile accedere alle seguenti pagine: banche dati 285 (Banca dati prima e seconda triennalità, Banca dati Città riservatarie); tematiche di approfondimento; incontri tecnici per le Città riservatarie; profili di Regioni e Città riservatarie; sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nello spazio *Città riservatarie* sono descritti l'origine e le funzioni svolte dalle Città riservatarie e sono presenti link che rimandano alle informazioni di contatto dei referenti

delle Città, alle pagine di approfondimento relative agli incontri tecnici organizzati dal Tavolo di coordinamento e alla Banca dati dei progetti 285.



La pagina di presentazione della Banca dati dei progetti contiene i link che rinviano al Vademedum per la compilazione dei dati e al Catalogo unico dove sono consultabili i documenti che corredano i singoli progetti. Attraverso una mappa geografica interattiva si accede alle pagine dedicate a ogni Città, contenenti le informazioni di sintesi sui progetti e sul contesto di riferimento (dati statistici e referenti), dalle quali è poi possibile accedere alla Banca dati.



3.3.2 Realizzazione dell'opuscolo *Diritti si cresce*

In linea con lo spirito della legge 285, la pubblicazione *Diritti si cresce*, promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e realizzata dall'Istituto degli Innocenti nell'ambito dell'attività del Centro nazionale, si rivolge ai ragazzi dagli 11 ai 14 anni, con l'obiettivo di informarli sui loro diritti e sull'importanza di vivere da cittadini attivi e consapevoli². *Diritti si cresce* nasce infatti dalla volontà di spiegare alle nuove generazioni, con linguaggio semplice, il contenuto della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, che costituisce il documento internazionale di riferimento in materia.

La pubblicazione è suddivisa in cinque sezioni contenenti una selezione degli articoli della Convenzione che riguardano i contesti di vita più vicini ai ragazzi: il gruppo degli amici e dei compagni, la famiglia, la scuola, la società e il rapporto con le istituzioni e, infine, l'ambiente e la qualità della vita. Filo conduttore di tutte le sezioni è il tema della partecipazione, strettamente collegato al diritto d'accesso alle informazioni, quale diritto fondamentale che permette ai più giovani di acquisire gli strumenti indispensabili per potersi esprimere nei diversi contesti di vita e diventare così cittadini attivi e consapevoli.

Testi e vignette spiegano, con parole semplici, il significato di concetti importanti, come il diritto a partecipare, il diritto alla libertà d'espressione, il diritto a essere ascoltati. Prima dell'esame dei vari articoli, una breve introduzione illustra l'obiettivo della pubblicazione e chiarisce il significato di "diritto", aiutando i lettori con un gioco.

L'ultima parte, infine, riporta alcune richieste contenute nella Dichiarazione di Roma, documento redatto dai ragazzi che hanno preso parte, nel luglio 2009, allo Junior 8 di Roma, organizzato dall'Unicef parallelamente allo svolgersi dell'incontro del G8. La Dichiarazione è stata presentata dai giovani partecipanti – ragazzi dai 14 ai 17 anni provenienti dai Paesi appartenenti al G8 e da altri sei Paesi emergenti (Cina, Brasile, India, Sudafrica, Messico, Egitto) – ai capi di governo riuniti nel G8 tenutosi a L'Aquila. Alcune di queste richieste riguardano l'attenuazione degli effetti del cambiamento climatico e l'adattamento a tali cambiamenti, argomenti a cui le nuove generazioni sono particolarmente sensibili.

La pubblicazione è stata distribuita in occasione della Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che si è tenuta a Roma il 19 novembre 2009 sul tema *Le politiche locali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza: i diritti dei minori nella prospettiva del federalismo*, e organizzata dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. Come tutte le altre produzioni del Centro nazionale, è disponibile sul sito www.minori.it.



² L'opuscolo contiene brevi testi curati da Roberta Ruggiero e da Simone Frasca, il quale ha anche realizzato le parti illustrate.

3.3.3 La Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza

Nei giorni 18, 19 e 20 novembre 2009 si è svolta a Napoli la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza *Il futuro dei bambini è nel presente*.

L'iniziativa, organizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali³ insieme alla Presidenza del Consiglio dei ministri e in collaborazione con la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha rappresentato un impegnativo e delicato momento di confronto sulla condizione dei minori nel nostro Paese, sulle politiche di tutela dei loro diritti, sugli impegni assunti a favore delle nuove generazioni e del relativo contesto familiare di crescita.

La Conferenza si è articolata in tre giornate di lavoro e ha avuto un duplice obiettivo: celebrare la giornata nazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in occasione del ventennale dell'approvazione della Convenzione Onu del 1989, e offrire un'importante occasione di approfondimento culturale e di confronto istituzionale, oltre che di conoscenza e scambio delle esperienze progettuali realizzate sul territorio.



Uno degli elementi che hanno contraddistinto la terza edizione di questa manifestazione è stata la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze all'attività di comunicazione della Conferenza, attraverso il progetto *Napoliteenpress*. Il progetto promosso dal Centro nazionale ha previsto infatti l'istituzione di una redazione composta da ragazzi provenienti da tre città italiane, Napoli, Firenze e Palermo, con il compito di raccontare dall'interno, attraverso cronache, interviste, foto, video, i lavori della Conferenza nazionale.

La "Redazione ragazzi" nell'ambito della Conferenza nazionale ha rappresentato una prima sperimentazione di pratiche di cittadinanza attuate con il coinvolgimento diretto di adolescenti in iniziative istituzionali. Questa esperienza ha trovato poi proseguimento nell'attività "Teen Press" che ha permesso la creazione sul portale del Centro nazionale di uno spazio di incontro, scambio di informazioni e materiali, gestito con la collaborazione attiva dei ragazzi.

La conferenza ha previsto la realizzazione di sessioni tematiche di approfondimento durante le quali i partecipanti hanno avuto la possibilità di riflettere e confrontarsi su molti argomenti, alcuni dei quali contenuti nel nuovo Piano nazionale di azione⁴.

³ All'epoca Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali.

⁴ Il Piano è stato di recente pubblicato con decreto del Presidente della Repubblica del 21 gennaio 2011, *Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, in Gazzetta Ufficiale 9 maggio 2011, n. 106.

L'obiettivo del primo gruppo, *La 285 e la progettualità territoriale nelle politiche integrate per l'infanzia* – un bilancio su un decennio di esperienze per la promozione dei bambini e degli adolescenti, è stato quello di favorire una riflessione sull'impatto che l'esperienza decennale di applicazione della legge ha avuto sul territorio per quanto riguarda la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel quadro delle politiche e nel sistema dei servizi. Sono stati sottolineati la portata innovativa e l'influsso avuto dalla legge sulla capacità di stimolare una vision sui bambini e una strategia organica di promozione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, facilitando l'integrazione e la programmazione degli interventi in una logica di rete, per molti versi anticipatoria della legge 328/2000. Una norma che ha garantito, in alcune aree, lo stimolo per lo sviluppo dei servizi, in altre ha favorito sperimentazioni e innovazioni. Ha inoltre promosso la partecipazione dei bambini e delle bambine, ha permesso di sviluppare una cultura della valutazione dei risultati e di scambio delle esperienze, ha favorito il nascere di esperienze quali il Tavolo di coordinamento nazionale, l'attività di monitoraggio nazionale e territoriale, la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie.

Nella sessione pomeridiana, gli interventi sono stati orientati all'analisi delle strategie e delle linee di tendenza dell'attuale programmazione territoriale, evidenziando alcuni nodi critici quali la scarsità delle risorse economiche, la discontinuità nell'erogazione dei fondi, l'insufficienza della formazione e una sussistente condizione di squilibrio tra Nord e Sud Italia a livello di spesa sociale e dunque anche dei fondi per l'infanzia.

Nel corso dei lavori di gruppo si sono, inoltre, individuate alcune priorità rispetto agli obiettivi ancora da raggiungere, auspicando:

azioni di consolidamento e di messa a sistema degli interventi, per evitare di perdere la prioritaria attenzione sui temi dell'infanzia;

interventi finalizzati a preservare il vincolo di destinazione dei fondi per evitare che vengano inglobati nelle politiche sociali in generale;

azioni per superare la condizione di precarietà degli operatori;

linee più chiare nella definizione dei livelli istituzionali di responsabilità, dopo le modifiche apportate al titolo V della Costituzione.

Principali proposte emerse dal primo gruppo *La 285 e la progettualità territoriale nelle politiche integrate per l'infanzia – un bilancio su un decennio di esperienze per la promozione dei bambini e degli adolescenti*

- mantenimento del fondo per le Città riservatarie con ipotesi di reintegro delle risorse tagliate e in subordine previsione di un incremento della spesa attuale
- programmazione triennale del fondo
- attualizzazione dei criteri di riparto, al fine di tener conto della diversa evoluzione territoriale demografica e dei differenti flussi migratori nei territori
- accelerazione della definizione del Piano di azione nazionale per l'infanzia con un'adeguata dotazione finanziaria per garantire organicità degli interventi
- recupero dell'impianto strategico culturale della legge 285 per l'attuazione di altre politiche per l'infanzia
- definizione dei livelli essenziali di assistenza

Nel secondo gruppo, *Famiglia, genitorialità e patto intergenerazionale – cura delle relazioni e responsabilità educative*, le due sessioni di lavoro hanno approfondito i temi riguardanti il ruolo e le responsabilità educative della famiglia da un lato, il patto intergenerazionale, la partecipazione e l'interculturalità dall'altro.

Principali proposte emerse dal secondo gruppo *Famiglia, genitorialità e patto intergenerazionale – cura delle relazioni e responsabilità educative*

- definizione dei livelli essenziali minimi di assistenza
- promozione di politiche più omogenee sull'intero territorio nazionale
- adeguatezza delle risorse
- adeguata attenzione alla prevenzione
- welfare di comunità
- rafforzamento delle reti a sostegno delle famiglie fragili
- coinvolgimento pieno di tutti i soggetti
- lavoro con e su le famiglie italiane, per favorire l'interculturalità
- miglioramento della partecipazione dei bambini e dei ragazzi
- messa a sistema delle esperienze realizzate sul territorio nazionale
- assunzione del punto di vista dei ragazzi nella programmazione anche come indicatore di qualità
- sostegno a percorsi di peer education
- assunzione della convenzione dei diritti dei bambini e degli adolescenti come materia curricolare e formazione degli operatori
- lavoro sulla trasferibilità e riproducibilità delle buone pratiche.

Il terzo gruppo, *Welfare a misura di bambino e adolescente tra protezione e tutela. La rete dei servizi sociali e della giustizia minorile*, attraverso interventi introduttivi, relazioni istituzionali ed esperienze progettuali ha riflettuto sulla centralità del minore e della sua famiglia, sulla rilevanza degli interventi di ascolto e accompagnamento destinati a essa. È emerso che un sistema di welfare a misura di bambino e adolescente deve prevedere il coinvolgimento e la cura della famiglia e attuare politiche concrete a loro sostegno quali la realizzazione di asili nido, scuole per l'infanzia e centri per la famiglia, un serio impegno contro la povertà, un aiuto alle donne in gravidanza.

Principali proposte emerse dal terzo gruppo *Welfare a misura di bambino e adolescente tra protezione e tutela. La rete dei servizi sociali e della giustizia minorile*

- Promozione della governance (corresponsabilità nel governare processi e azioni, liveas, federalismo fiscale, valorizzazione del terzo settore e standardizzazione dei costi)
- la mediazione (penale, interculturale, dei conflitti ed elemento chiave per l'integrazione dei minori stranieri che crescono in Italia)
- l'ascolto del minore in ambito giudiziario e le osservazioni emerse in merito al reato di adescamento, abuso sessuale e grave maltrattamento.
- l'ascolto nei procedimenti di separazione e per i bambini in comunità e in affidamento (anche nelle fasi successive)
- la cura delle forme di rappresentanza (attraverso le figure, ad esempio, dei tutori volontari)
- la legittimazione ad agire prima del compimento del diciottesimo anno di età

Il quarto gruppo, *L'accoglienza delle nuove generazioni: evento nascita e servizi per la prima infanzia*, ha trattato tematiche inerenti la nascita e l'accoglienza delle nuove generazioni, lo sviluppo di politiche a loro favore e il rafforzamento di servizi educativi per la prima infanzia e per le famiglie. Il gruppo ha stimolato i partecipanti a riflessioni

orientate a porre attenzione in modo integrato e complementare al tema della nascita e della crescita del benessere di bambini e genitori, con quello dello sviluppo di una rete di servizi educativi per bambini e famiglie.

Principali proposte emerse dal quarto gruppo *L'accoglienza delle nuove generazioni: evento nascita e servizi per la prima infanzia*

- incrementare gli investimenti per garantire uguali opportunità agli utenti
- promuovere la formazione iniziale, l'aggiornamento permanente e il riconoscimento sociale ed economico degli educatori
- ponendo al centro il tema della qualità della spesa, definire modalità di utilizzo delle risorse che, tenendo conto delle forti diversità territoriali, prevedano azioni di accompagnamento, di scambio e di monitoraggio calibrate sul medio termine

Il quinto gruppo, *Le politiche e i servizi per l'accoglienza - Un decennio di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti*, ha concentrato l'attenzione sulle politiche e sui servizi per l'accoglienza in relazione agli interventi di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti.

Si è inteso, nel corso dei lavori, esaminare la molteplicità degli strumenti improntati a logiche di sussidiarietà e genitorialità sociale, quali, ad esempio, l'istituto dell'affidamento familiare, caratterizzati da una stretta attinenza con le disposizioni presenti nella L. 149/2001. Si è, inoltre, approfondito il tema dell'accoglienza e presa in carico anche dei minori stranieri non accompagnati.

Principali proposte emerse dal quinto gruppo *Le politiche e i servizi per l'accoglienza - Un decennio di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti*

- lo stanziamento di risorse adeguate e l'attivazione di strumenti di monitoraggio e verifica dell'utilizzo delle risorse disponibili e dell'efficacia dei progetti finanziati
- la condivisione di criteri per definire l'appropriatezza degli interventi
- ripensare al ruolo dei servizi pubblici in una direzione che privilegi la funzione di programmazione e governo del welfare
- la valorizzazione dell'apporto del privato sociale e della comunità locale

Un ultimo accenno pare opportuno rispetto al numero di presenze alla Conferenza: quasi 700 sono stati complessivamente i partecipanti ai lavori, circa 110 hanno partecipato ai lavori del primo gruppo, 130 al secondo e terzo gruppo, più di 70 partecipanti al quarto gruppo e 120 gli iscritti al quinto gruppo.

3.4 L'attività di ricerca

L'attività di ricerca si è concentrata sulla partecipazione dei bambini (art. 7 della legge 285), una questione ritenuta di vitale importanza per la piena attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. La ricerca ha voluto indagare sulla percezione che i bambini e i ragazzi hanno dei loro diritti e in particolare del diritto alla partecipazione. L'indagine campionaria è stata completata con la realizzazione di focus group all'interno di alcune scuole tra quelle già coinvolte nell'indagine, allo scopo di approfondire alcuni dei numerosi aspetti emersi durante la ricerca e per meglio inquadrare il contesto in cui questa si è svolta.

3.4.1 L'indagine sul diritto alla partecipazione nei contesti di vita, nelle opinioni e nelle rappresentazioni dei ragazzi

In tema di affermazione dei diritti dell'infanzia la promozione della partecipazione è una dimensione che in diversi contesti nazionali e locali risulta alquanto marginale rispetto ai diritti sanciti dalla Convenzione Onu del 1989.

In effetti, più che un risultato da raggiungere, la partecipazione è contemporaneamente mezzo e fine in un processo per la piena attuazione dei diritti. Per certi aspetti è un metodo che va alla radice della cultura adulta e che sovverte la tradizionale visione paternalistica che gli adulti hanno di un'infanzia tutta ripiegata nell'ambito della tutela.

Il raggiungimento del benessere dell'infanzia non può avvenire in termini compiuti se non si realizza attraverso pratiche partecipative e di coinvolgimento dell'infanzia stessa. La partecipazione è dunque trasversale a tutti i diritti e rappresenta la scala principale di misura del benessere dei cittadini di minore età.

Nel considerare le diverse esperienze realizzate nel campo della partecipazione, in Italia non si può che partire dalla legge 285, e specificatamente dall'articolo 7. Questa legge ha posto al centro dell'attenzione dei decisori politici e delle comunità professionali e locali la necessità di dedicare interventi specifici alle esperienze di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita sociale, attraverso forme quali la progettazione partecipata o i Consigli comunali dei bambini, per citarne solo alcune.

Al fine di valorizzare il patrimonio culturale prodotto dalla legge 285, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha sviluppato e realizzato una ricerca, promossa dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, che ha come obiettivo principale, comprendere come i bambini e i ragazzi percepiscono i loro diritti e in modo particolare il diritto alla partecipazione⁵.

Le domande di ricerca sono tutte riconducibili alla rilevazione della quantità e qualità dei diversi livelli di conoscenza e di elaborazione dei propri diritti. Alcune di esse sono state: qual è il grado di conoscenza della Convenzione internazionale del 1989? Quali sono gli spazi di condivisione delle scelte quotidiane nell'ambito familiare, in quello scolastico e, più in generale, nei diversi contesti di vita? Esistono, nelle rappresentazioni sociali, delle priorità tra i vari diritti e quali di questi sono considerati più importanti o meno importanti di altri?

Con l'intento di tracciare delle risposte, nell'anno scolastico 2008-2009 è stata realizzata una ricerca campionaria sull'intero territorio nazionale. Nel suo genere, si tratta di un'esperienza finora unica in Italia le cui risultanze empiriche possono offrire spunti di riflessione utili per le politiche volte a implementare e sostenere specifiche azioni di promozione e di sensibilizzazione al riguardo.

L'indagine ha interessato un campione rappresentativo, a livello nazionale e regionale, di ragazzi frequentanti la prima e la terza classe delle scuole superiori di primo grado e la seconda classe delle scuole superiori di secondo grado. Il campione, costituito da 21.527 ragazzi distribuiti in 40 province⁶, è stato definito in relazione alla necessità di ottenere la rappresentatività a livello regionale per la popolazione di riferimento nel suo complesso e a livello nazionale per ogni singola coorte scolastica. Ciò ha dato la possibilità di effettuare confronti che approfondiscono le diversità a livello regionale e perciò di rilevare analogie o

⁵ Belotti, V. (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 50).

⁶ Le province estratte e nella quali si è realizzata l'indagine sono: Ancona, Aosta, Avellino, Bari, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Campobasso, Caserta, Catania, Cosenza, Cuneo, Firenze, Ferrara, Frosinone, Genova, L'Aquila, Lecce, Milano, Messina, Napoli, Padova, Palermo, Perugia, Pesaro-Urbino, Pisa, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Sassari, Torino, Trento, Trieste, Varese, Venezia, Verona, Vicenza.

differenze nel pensiero e nelle rappresentazioni di bambini e ragazzi delle varie regioni, superando così la sola valutazione generale che come tale non può rendere conto delle peculiarità.

Per la raccolta delle informazioni è stato predisposto un questionario precodificato rivolto agli alunni e agli studenti, la cui stesura è stata compiuta dall'équipe di ricerca del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sotto la supervisione del coordinatore scientifico. Il questionario è stato poi "testato" attraverso la realizzazione di pre-test ad alunni e studenti per coorte volti ad analizzare criticamente tutti i suoi aspetti, ma soprattutto raccogliere osservazioni, idee, suggerimenti e proposte dei bambini e dei ragazzi e in questo modo coinvolgerli direttamente nell'attività di ricerca.

Sulla base di tali esperienze, la messa a punto definitiva dello strumento ha condotto alla stesura di un questionario articolato in tematiche organizzate in sezioni distinte che attengono a informazioni su: gli amici; la partecipazione familiare; la vita scolastica; le attività sportive; la comunicazione in rete; la partecipazione associativa; la vita nella zona di residenza; i diritti delle ragazze e dei ragazzi; la famiglia e i suoi componenti.

Nello specifico, per ciascuna tematica l'interesse conoscitivo si è indirizzato da una parte sulla rappresentazione della relativa esperienza attuale e dei suoi elementi e fattori più qualificanti e caratterizzanti, e dall'altra sui vissuti emozionali connessi.

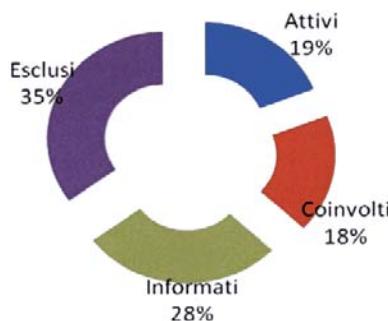
Nel complesso l'adesione all'iniziativa da parte dei ragazzi appartenenti alla popolazione campionaria è stata alta: intorno al 91% circa. La caduta contenuta nella raccolta dei questionari è da imputare sostanzialmente alle assenze degli alunni o studenti nel giorno della rilevazione e ai ritiri dagli studi verificatesi nel corso dell'anno scolastico.

Oltre all'adesione elevata, anche l'interesse e il coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi si sono rivelati intensi, come testimoniato dalla qualità della compilazione dei questionari, segnalato dai rilevatori nel corso della campagna di rilevazione e confermato dall'analisi complessiva dei dati e delle osservazioni riportate dagli intervistati nello spazio finale libero del questionario.

Nello specifico della rappresentazione personale dei bambini e dei ragazzi rispetto ai propri diritti e in particolare al diritto alla partecipazione si rileva per prima cosa che la stragrande maggioranza degli intervistati, ovvero il 90% circa, risulta informata dell'esistenza di specifici diritti. Si tratta di una quota senza dubbio elevata che, come tale, attraversa le diverse fasce di età tanto che tra i più giovani e i più grandi non sono rintracciabili differenze particolari. Ciononostante neanche la metà degli intervistati (vale a dire circa il 47%) dichiara di sapere che esiste la Convenzione del 1989. Sul versante esperienziale l'opportunità di partecipare o essere coinvolti in occasioni e momenti specifici che richiamano, in maniera più o meno diretta, i diritti dei ragazzi ha riguardato più di un terzo degli intervistati (circa il 36%). Tra le varie iniziative l'attività che ha accolto l'adesione più alta riguarda la cura di aree verdi o urbane (17%), seguita a poca distanza dal coinvolgimento nell'organizzazione e partecipazione a eventi formativi e allo stesso tempo ludici (come ad esempio "Puliamo il mondo" o "100 strade per giocare") indirizzati ai bambini e ai ragazzi, che ha interessato il 13% degli intervistati.

Il grafico che segue mette in relazione la conoscenza della Convenzione e il grado di partecipazione ad attività legate a diritti, facendo emergere quattro "tipi" di ragazzi: gli "attivi", che conoscono la Convenzione e sono coinvolti in iniziative legate all'implementazione dei diritti in essa promossi; i "coinvolti", che partecipano ad attività ma non conoscono la Convenzione; gli "informati" che conoscono la legge ma non partecipano

ad alcuna esperienza; gli “esclusi”, che non conoscono la norma e che non partecipano ad alcuna iniziativa⁷.



Per quanto attiene il livello di partecipazione alla formazione delle decisioni, significativi sono gli esiti della comparazione di questa dimensione con quella del valore di “importanza” attribuito ai vari ambiti di vita dei ragazzi. Quest’ultimo è stato valutato tenendo presenti le modalità con le quali i ragazzi descrivono le esperienze vissute, ovvero: “sento di appartenere”, “mi sento al sicuro”, “parlo liberamente”, “mi diverto”, “dimostrò le mie capacità”.

Alla famiglia si riconoscono grandi capacità inclusive, ma più limitate attitudini a prendere in considerazione le opinioni degli intervistati. È una considerazione che vale non solo per la famiglia, ma anche per il gruppo amicale, associazionistico o sportivo. In tutti questi ambiti, il livello di partecipazione alle decisioni è abbastanza simile, quasi a segnare l’esistenza di una soglia invisibile di equilibrio nell’asimmetria di potere tra le generazioni e dell’ordine generazionale che caratterizza attualmente nel nostro Paese i rapporti tra ragazze, ragazzi e adulti⁸.

Riguardo alla concezione dei propri diritti, eccetto l’indecisione dimostrata al riguardo dal 10% degli intervistati, nell’articolazione delle diverse percezioni possibili «la modalità di maggior richiamo delle risposte è quella rappresentata dai diritti naturali, che raccoglie poco meno della metà dei rispondenti (43%); seguono, pressoché con lo stesso valore, l’opzione dei privilegi (21%) e quella dell’autorizzazione (20%), mentre l’opzione del diritto senza alcuna condizione raccoglie il 6%»⁹.

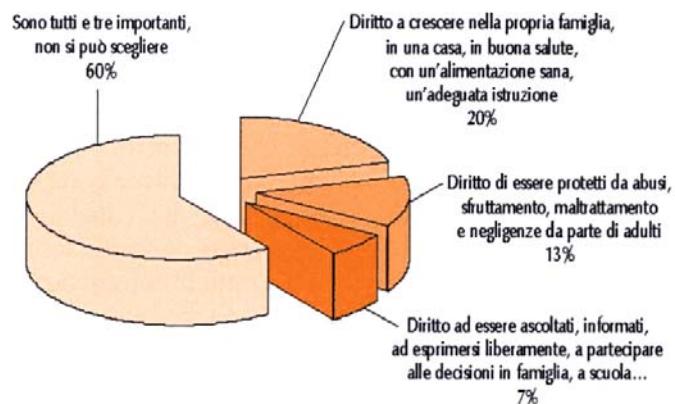
Relativamente alle priorità riguardo le diverse macro aree di diritti rintracciabili nella Convenzione, l’opinione prevalente, espressa da circa il 60% degli intervistati, sostiene sostanzialmente l’impossibilità di differenziare data la rilevanza di ciascuna (vedi il grafico che segue¹⁰).

⁷ Belotti, V., *I diritti secondo le ragazze e i ragazzi*, in Belotti, V. (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi*, p. 106-107.

⁸ Belotti, V., *Riprendendo le fila delle diverse rappresentazioni*, in Belotti, V. (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi*, p. 127.

⁹ Belotti, V., “Penso che andrò a leggermi la convenzione. I diritti secondo i ragazzi in Italia”, in «Cittadini in crescita», 1, 2010, p. 12.

¹⁰ Grafico tratto da: Belotti, V. (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi*, p. 210.



Sulla base di quanto rilevato sembra che la grande maggioranza degli intervistati abbia consapevolezza di essere soggetto di diritti specifici nonostante la conoscenza della Convenzione internazionale del 1989 non sia così diffusa.

Nell'ambito della ricerca complessiva, all'obiettivo centrale dell'indagine campionaria se ne sono affiancati altri che discendono da esso: l'individuazione, la raccolta e l'analisi delle effettive pratiche o esperienze partecipative istituzionali promosse nel contesto di vita dei bambini e dei ragazzi coinvolti nella ricerca.

Gli interessi e gli scopi conoscitivi di queste indagini di contesto sono vari. Innanzitutto, rilevare le rappresentazioni che hanno sia i dirigenti scolastici e gli insegnanti che gli amministratori comunali riguardo al diritto alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi; in secondo luogo individuare il ruolo della scuola e delle amministrazioni locali nella promozione della partecipazione dei bambini e dei ragazzi; comprendere la visione "adulta" rispetto ai diritti dell'infanzia in generale e del diritto di partecipazione in particolare e anche riguardo al senso e al significato attribuiti all'ascolto dei minorenni; tracciare un quadro delle pratiche e delle esperienze di carattere partecipativo dedicate ai bambini e ai ragazzi, sulla base delle iniziative realizzate a scuola e sul territorio comunale.

Da un punto di vista operativo le indagini di contesto sono state realizzate attraverso la somministrazione di schede di rilevazione sulle iniziative messe in atto negli ultimi tre anni a livello scolastico e a livello territoriale nel campo dei diritti umani e dell'infanzia, della partecipazione variamente intesa, comprensiva delle azioni di adozione di parti del territorio, di azioni rivolte alla costituzione e al supporto di consigli comunali o consulte dei ragazzi, di feste ed eventi gestite e realizzate per e con i bambini e i ragazzi. Le schede di rilevazione sono state elaborate distintamente per i dirigenti scolastici di tutte le scuole coinvolte nell'indagine campionaria e per i sindaci dei Comuni delle scuole campionate. Entrambe sono semi-strutturate e predisposte per una somministrazione autocompilata.

L'indagine condotta tra 568 dirigenti scolastici dei 578 istituti coinvolti nella ricerca ha ottenuto un tasso di risposta pari al 29,3% che copre tutte le 40 province campionate.

Relativamente all'indagine presso le amministrazioni locali, l'avvio effettivo della rilevazione delle informazioni è avvenuto a seguito di un'attività di cognizione degli assessorati di riferimento e quindi degli appropriati referenti cui proporre l'iniziativa e la compilazione attenta della scheda. A conclusione della campagna di rilevazione, il tasso di risposta conseguito in ambito comunale risulta pari al 23%. Le informazioni raccolte, nonostante la limitata copertura territoriale, permettono comunque di effettuare un inquadramento qualitativo della realtà partecipativa che sussiste a livello territoriale. La

mancata adesione all'iniziativa è nella maggior parte dei casi da imputare forse a difficoltà organizzative dovute al carico lavorativo del dirigente stesso o alla sottovalutazione dell'iniziativa.

Nell'insieme, da quanto raccolto su entrambi i fronti affiora una realtà molto ricca e varia di idee, competenze, risorse e consapevolezza che spazia fra molteplici tematiche. Dal quadro complessivo traspare un discreto sforzo sia delle scuole sia delle amministrazioni comunali per promuovere il diritto di partecipazione dei cittadini minorenni. Tuttavia, sembra che la partecipazione dei bambini e dei ragazzi non trovi un pieno riconoscimento da parte degli adulti che in realtà non prendono del tutto in considerazione le loro proposte e i contributi apportati nel corso dell'attività partecipativa.

Non si può certo non considerare l'importanza di aver dato voce a circa 22.000 bambini e ragazzi: una rarità nel panorama della ricerca sociale. L'auspicio è che la loro voce venga ascoltata. Le risultanze empiriche, oltre a dare la possibilità di tracciare un quadro d'insieme, sono tali da offrire informazioni pertinenti nonché molteplici e preziosi elementi di riflessione per quanti sono chiamati a confrontarsi con la realtà in questione e con le problematiche a essa connesse.

3.4.2 L'indagine sul diritto alla partecipazione: l'esperienza dei focus group

Nell'ottica di approfondire la ricchezza informativa raccolta attraverso l'indagine campionaria in maniera da comprendere in profondità le opinioni e le rappresentazioni dei bambini e dei ragazzi intervistati rispetto ai loro diritti e in particolare al diritto alla partecipazione, l'attività di ricerca si è completata con la realizzazione di focus group all'interno di alcune scuole tra quelle già coinvolte nell'indagine. Come noto, il focus group, basandosi sull'interazione di gruppo proprio per stimolare e rilevare informazioni relative all'orientamento dei partecipanti su specifiche tematiche, permette di indagare in profondità la percezione, i sentimenti, le opinioni e le attitudini personali.

Le dinamiche di gruppo, che la tecnica del focus group attiva, sollecitano infatti da una parte una maggiore spontaneità e apertura e dall'altra un allentamento dei meccanismi di difesa dei partecipanti: un confronto elevato che, rifacendosi all'esperienza quotidiana di ognuno, favorisce una comprensione maggiore delle problematiche, delle aspettative e delle opinioni personali rispetto all'oggetto di discussione. Da qui la possibilità di capire il senso e il significato attribuito da ciascuno si intensifica. I focus group svolgono un'azione essenzialmente esplorativa; nel contesto la loro realizzazione è stata dunque effettuata proprio per rilevare elementi utili, presumibilmente inaspettati o ancora sconosciuti, allo scopo di approfondire il quadro tratteggiato attraverso quanto emerso dall'indagine campionaria.

Sono stati previsti sei focus group da effettuare in tre città territorialmente rappresentative delle macroaree del Paese: Nord, Centro e Sud. Le città scelte al riguardo sono state: Torino, Firenze e Napoli.

In linea con l'interesse cognitivo della ricerca complessiva, in ciascuna città è stato stabilito di realizzare due focus group: uno nella scuola di primo grado fra un gruppo di alunni frequentanti la classe prima e l'altro nella scuola di secondo grado fra un gruppo di studenti frequentanti la classe seconda.

La selezione delle scuole è conseguita a una lettura e analisi per gruppi, definiti sulla base di una segmentazione a priori della popolazione in esame.

Nello specifico i gruppi sono stati configurati sulla base di un duplice criterio: da un lato la compilazione o meno del questionario rivolto ai dirigenti scolastici riguardo le iniziative intraprese negli ultimi tre anni scolastici nell'ambito dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e del diritto alla partecipazione; dall'altro la rilevanza attribuita da parte

della scuola, negli ultimi tre anni scolastici, ai progetti e alle iniziative tese a favorire il ruolo attivo degli studenti nella vita scolastica e cittadina. In questo modo, la classificazione derivata si è trovata costituita da una serie di classi che riflettono uno stato che va dall'estrema attenzione al favorire il ruolo attivo degli studenti nella vita scolastica e cittadina fino alla disattenzione assoluta, passando per alcuni livelli intermedi. Al loro interno le scuole scelte secondo criteri casuali sono state:

- a Torino: un liceo classificabile come “molto attento” e una scuola media invece “poco o per nulla” attenta;
- a Firenze: un liceo e una scuola media entrambi classificabili “poco o per nulla” attenti;
- a Napoli: un liceo classificabile “poco o per nulla attento” e una scuola media classificabile “molto attenta”.

Considerando che nell'universo di riferimento oltre due terzi dei casi (precisamente il 69,4%) si è contraddistinto per un'elevata “intensità partecipativa”, viste le attività compiute negli ultimi tre anni scolastici nell'ambito sia della promozione sia della collaborazione a progetti o iniziative dedicate al diritto alla partecipazione, il risultato di una simile selezione si rivela in linea con quanto poteva essere atteso.

Una volta raccolta l'adesione del dirigente scolastico, sono stati presi accordi per la realizzazione e concordate le rispettive modalità: la disponibilità e il coinvolgimento – per un arco temporale di massimo due ore – di otto alunni/studenti (di una classe prima nelle scuole secondarie di primo grado e di una classe seconda nelle scuole secondarie di secondo grado) scelti casualmente ma equamente suddivisi fra maschi e femmine; la possibilità di utilizzare una stanza esclusiva provvista di un tavolo e 10 sedie; l'autorizzazione ad audio-registrare la discussione.

Tutti e sei i focus group hanno avuto luogo nella seconda metà del mese di febbraio 2010, ciascuno presso le scuole selezionate. Ognuno è stato condotto da una stessa moderatrice sulla base di una traccia specificatamente definita ed è stato completato mediamente nell'arco di un'ora e mezzo.

Nella scuola secondaria di primo grado gli alunni di classe prima che hanno partecipato ai tre focus group sono globalmente 25, di età media pari a 11,2 anni, distribuiti quasi equamente fra maschi e femmine, e tutti, tranne 2, di nazionalità italiana.

Nella scuola secondaria di secondo grado gli studenti di classe seconda che hanno partecipato agli altri tre focus group sono in tutto 24, di età media pari a 14,9 anni, quasi equamente suddivisi fra maschi e femmine, e tutti di nazionalità italiana.

Le tematiche cui sono stati dedicati i focus group sono sostanzialmente tre e sono state affrontate e approfondite in maniera distinta in entrambe le scuole di ogni città. Innanzitutto, la percezione riguardo alle differenze di trattamento rispetto al genere, da parte degli adulti nei confronti dei bambini e dei ragazzi. A tal fine i partecipanti sono stati sollecitati a raccontare le esperienze vissute personalmente o apprese da altri nelle quali si era verificata un'effettiva discriminazione. In secondo luogo l'opinione rispetto al coinvolgimento da parte dei genitori nei processi decisionali relativi a contesti che riguardano in maniera più o meno diretta i ragazzi stessi. Infine, il pensiero relativo al coinvolgimento da parte degli insegnanti nei processi decisionali riguardo a ambiti che coinvolgono in prima persona gli stessi alunni e studenti.

L'interesse principale era volto a capire come ciascuna problematica venisse tematizzata nella quotidianità. Complessivamente ogni focus group si è sviluppato in un contesto abbastanza partecipativo e interessato.

A conclusione dei sei focus group, il materiale audio-registrato è stato trascritto in forma integrale così da poter essere codificato e analizzato per la stesura di una relazione generale intesa a riportare il più possibile particolari della discussione, singoli eventi, situazioni,

storie, esperienze, aneddoti, opinioni e tutto ciò che favorisce un miglior inquadramento del contesto complessivo da cui derivare concetti e categorie interpretative generali, complementari a quanto rilevato dalla ricerca nel suo insieme.

APPENDICE
I PROGETTI NEL 2009.
RILEVAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 285/1997 NELLE CITTÀ RISERVATARIE

Tavola 1 - Numero di progetti per Città riservataria e area geografica
- Anno 2009

	Città	Progetti	% di progetti
Centro Nord	Milano	57	11,2
	Torino	96	18,8
	Genova	10	2,0
	Venezia	16	3,1
	Bologna	3	0,6
	Firenze	15	2,9
	Roma	87	17,0
	Totale di area	284	55,6
Sud e Isole	Napoli	46	9,0
	Cagliari	40	7,8
	Brindisi	7	1,4
	Bari	30	5,9
	Taranto	2	0,4
	Palermo	69	13,5
	Catania	15	2,9
	Reggio Calabria	18	3,5
	Totale di area	227	44,4
TOTALE		511	100,0

Tavola 2 - Continuità del progetto per area geografica - Anno 2009

Area geografica	Si		No		
	progetti	% di progetti	progetti	% di	Non risposta
				progetti	
Centro Nord	175	61,6	109	38,4	0
Sud e Isole	159	70,4	67	29,6	1
TOTALE	334	65,5	176	34,5	1

Tavola 3 - Durata del progetto per area geografica - Anno 2009

Durata del progetto	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di	progetti	% di	progetti	% di
		progetti		progetti		progetti
Fino a 6 mesi	27	9,5	62	27,4	89	17,5
Da 7 a 12 mesi	148	52,1	152	67,3	300	58,8
Da 1 anno a 2 anni	71	25,0	9	4,0	80	15,7
Più di 2 anni	38	13,4	3	1,3	41	8,0
<i>Non risposta</i>	0	-	1	-	1	-
TOTALE	284	100,0	227	100	511	100,0

Tavola 4 - Progetti secondo le tipologie prevalenti di intervento e area geografica - Anno 2009

Tipologia prevalente	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
		% di progetti		% di progetti		% di progetti
Tempo libero e gioco	87	30,6	101	44,5	188	36,8
Sostegno alla genitorialità	100	35,2	81	35,7	181	35,4
Sostegno all'integrazione scolastica	72	25,4	60	26,4	132	25,8
Sensibilizzazione e promozioni	38	13,4	49	21,6	87	17,0
Sostegno all'integrazione dei minori	49	17,3	24	10,6	73	14,3
Sostegno a bambini e adolescenti	39	13,7	12	5,3	51	10,0
Interventi socio-educativi per la prima infanzia	24	8,5	11	4,8	35	6,8
Educativa domiciliare	22	7,7	11	4,8	33	6,5
Contrasto alla povertà	13	4,6	19	8,4	32	6,3
Progetto di sistema	17	6,0	7	3,1	24	4,7
Abuso	9	3,2	8	3,5	17	3,3
Interventi in risposta	9	3,2	8	3,5	17	3,3
Affidamento familiare	4	1,4	6	2,6	10	2,0

Tavola 5 - Progetti secondo i destinatari e area geografica - Anno 2009

Destinatari dei progetti	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Bambini 0-2 anni	44	15,5	38	16,7	82	16,0
Bambini 3-5 anni	86	30,3	75	33,0	161	31,5
Bambini 6-10 anni	123	43,3	146	64,3	269	52,6
Pre-adolescenti 11-13 anni	131	46,1	158	69,6	289	56,6
Adolescenti 14-17 anni	124	43,7	130	57,3	254	49,7
Famiglie	125	44,0	76	33,5	201	39,3
Operatori	96	33,8	38	16,7	134	26,2
Persone	47	16,5	36	15,9	83	16,2
Altro	105	37,0	58	25,6	163	31,9

Tavola 6 - Progetti secondo l'ente titolare e area geografica - Anno 2009

Ente titolare	Centro Nord		Sud e Isole		Totale		
	% di progetti		% di progetti		% di progetti		
	progetti	progetti	progetti	progetti	progetti	progetti	
Titolarità							
della Città							
riservataria Comune	121	42,6	224	99,1	345	67,6	
Municipio/Circoscrizione/Quartiere	114	40,1	1	0,4	115	22,5	
Titolarità di							
un altro							
ente	Terzo settore	37	13,0	1	0,4	38	7,5
	Scuola, ente di formazione	5	1,8	0	0,0	5	1,0
	Azienda sanitaria locale	4	1,4	0	0,0	4	0,8
	Altro	3	1,1	0	0,0	3	0,6
	<i>Non risposta</i>	0	-	1	-	1	-
TOTALE		284	100,0	227	100,0	511	100,0

Tavola 7 - Progetti secondo la forma di affidamento e area geografica - Anno 2009

Forma di affidamento	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Appalto di servizi	119	41,9	171	75,7	290	56,9
Gestione diretta	29	10,2	20	8,8	49	9,6
Gestione mista	14	4,9	5	2,2	19	3,7
Altro	122	43,0	30	13,3	152	29,8
<i>Non risposta</i>	0	-	1	-	1	-
TOTALE	284	100,0	227	100,0	511	100,0

Tavola 8 - Progetti secondo l'ente gestore e area geografica - Anno 2009

Ente gestore	Centro Nord		Sud e Isole		Totale		
	% di progetti		% di progetti		% di progetti		
	progetti	progetti	progetti	progetti	progetti	progetti	
Gestione							
della Città							
riservataria Comune	28	9,9	21	9,3	49	9,6	
Municipio/Circoscrizione/Quartiere	1	0,4	0	0,0	1	0,2	
Gestione							
di un altro							
ente	Terzo settore	224	78,9	181	80,1	405	79,4
	Scuola, ente di formazione	13	4,6	1	0,4	14	2,7
	Azienda sanitaria locale	6	2,1	2	0,9	8	1,6
	Soggetto - Impresa privata	1	0,4	7	3,1	8	1,6
	Ente pubblico locale	2	0,7	0	0,0	2	0,4
	Altro	9	3,2	14	6,2	23	4,5
	<i>Non risposta</i>	0	-	1	-	1	-
TOTALE		284	100,0	227	100,0	511	100,0

Tavola 9 - Progetti secondo l'eventuale presenza di partner dell'ente gestore e area geografica - Anno 2009

Area geografica	Si		No		<i>Non risposta</i>
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	
Centro Nord	78	27,5	206	72,5	0
Sud e Isole	60	26,5	166	73,5	1
TOTALE	138	27,1	372	72,9	1

Tavola 10 - Progetti secondo la tipologia dei partner dell'ente gestore e area geografica - Anno 2009

Partner	Centro Nord		Sud e Isole		Totale	
	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti	progetti	% di progetti
Terzo settore	33	42,3	23	38,3	56	40,6
Scuola ente di formazione	12	15,4	17	28,3	29	21,0
Ente pubblico	8	10,3	16	26,7	24	17,4
Azienda sanitaria	3	3,8	13	21,7	16	11,6
Giustizia minorile	3	3,8	11	18,3	14	10,1
Soggetto impresa privata	3	3,8	1	1,7	4	2,9
Altro	13	16,7	16	26,7	29	21,0

Tavola 11 - Progetti secondo le risorse umane retribuite e non retribuite per area geografica - Anno 2009

	Risorse umane retribuite			Risorse umane non retribuite			Non risposta
	presenti	assenti	% sul totale	presenti	assenti	% sul totale	
			presenti			presenti	
Centro Nord	206	68	75,2	69	205	25,2	10
Sud e Isole	208	13	94,1	111	110	50,2	6
TOTALE	414	81	83,6	180	315	36,4	16

Tavola 12 - Progetti secondo la classe di costo previsto per Città riservataria e area geografica - Anno 2009

Città		Da		Da		Oltre i	Non	Costo	
		Da		100.001	150.001				
		Fino a	25.001	50.001 a	a	a	risposta	medio per	
		25.000	50.000	100.000	150.000	250.000	250.000	progetto	
Centro Nord	Milano	20	17	11	3	4	0	2	48.744
	Torino	46	9	8	3	5	4	21	55.108
	Genova	1	1	2	0	3	2	1	759.653
	Venezia	2	4	3	5	1	0	1	79.159
	Bologna	0	0	0	1	1	1	0	323.225
	Firenze	4	3	2	2	2	2	0	134.967
	Roma	2	15	33	11	5	2	19	89.506
	Totale di area	75	49	59	25	21	11	44	99.662
Sud e Isole	Napoli	6	14	9	5	7	5	0	168.452
	Cagliari	31	2	1	1	2	2	1	56.089
	Brindisi	0	0	0	1	2	4	0	283.833
	Bari	0	1	0	3	2	1	23	172.754
	Taranto	1	0	1	0	0	0	0	47.668
	Palermo	5	4	29	21	5	3	2	106.389
	Catania	6	1	2	1	0	0	5	41.399
	Reggio Calabria	3	2	8	1	4	0	0	87.276
	Totale di area	52	24	50	33	22	15	31	113.983
	TOTALE	127	73	109	58	43	26	75	141.690

Tavola 13 - Percentuale di progetti secondo la classe di costo previsto e area geografica - Anno 2009

	Da 25.001 a					
	Fino a 25.000	50.000	100.000	150.000	250.000	Oltre i 250.000
Centro Nord	31,3	20,4	24,6	10,4	8,8	4,6
Sud e Isole	26,5	12,2	25,5	16,8	11,2	7,7
TOTALE	29,1	16,7	25,0	13,3	9,9	6,0

Tavola 14 - Progetti secondo la classe di costo liquidato per Città riservataria e area geografica - Anno 2009

Città		Da								Non Costo medio risposta per progetto	
		25.001		50.001		100.001		150.001			
		Fino a 25.000	a 50.000	a 100.000	a 150.000	a 250.000	Oltre i 250.000				
Centro Nord	Milano	9	20	12	4	5	2	5	74.874		
	Torino	35	9	8	2	5	4	33	86.476		
	Genova	1	0	0	0	0	1	8	2.785.162		
	Venezia	1	4	5	4	0	0	2	68.688		
	Bologna	0	0	0	0	0	0	3	-		
	Firenze	4	3	2	2	2	2	0	134.967		
	Roma	4	0	0	0	0	0	83	-		
	Totale di area	54	36	27	12	12	9	134	119.319		
Sud e Isole	Napoli	7	11	7	7	6	3	5	166.884		
	Cagliari	28	1	1	1	2	2	5	59.701		
	Brindisi	0	0	1	0	5	1	0	213.480		
	Bari	0	1	0	0	0	0	29	39.360		
	Taranto	0	0	0	0	0	0	2	-		
	Palermo	6	5	29	19	6	2	2	94.953		
	Catania	6	4	3	0	0	0	2	30.766		
	Reggio Calabria	10	1	4	1	2	0	0	46.279		
	Totale di area	57	23	45	28	21	8	45	99.233		
	TOTALE	111	59	72	40	33	17	179	108.308		

Tavola 15 - Percentuale di progetti secondo la classe di costo liquidato e area geografica - Anno 2009

	Da 25.001 a	Da 50.001 a	Da 100.001 a	Da 150.001 a		
	Fino a 25.000	50.000	100.000	150.000	250.000	Oltre i 250.000
Centro Nord	36,0	24,0	18,0	8,0	8,0	6,0
Sud e Isole	31,3	12,6	24,7	15,4	11,5	4,4
TOTALE	33,4	17,8	21,7	12,0	9,9	5,1

Tavola 16 - Durata del progetto per classe di costo previsto. Totale - Anno 2009

Durata del progetto	Da							
	Da		100.001		150.001		Oltre i	Non
	Fino a	25.001 a	Da 50.001	a 100.000	a 150.000	a 250.000	250.000	risposta
Fino a 6 mesi	39	13	6	4	8	4	15	89
Da 7 a 12 mesi	53	36	71	44	30	20	46	300
Da 1 anno a 2 anni	26	11	23	6	1	1	12	80
Più di 2 anni	9	13	9	4	4	1	1	41
<i>Non risposta</i>	0	0	0	0	0	0	1	1
TOTALE	127	73	109	58	43	26	75	511