

PREMESSA

Nel corso dell'attuazione della legge 285 è andato definendosi un vero e proprio laboratorio di pensiero e di sperimentazione. A darne testimonianza è anche il salto di qualità nei rapporti tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 città riservatarie, cui oggi è riservato il fondo infanzia e adolescenza. Il Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero e le città, ormai attivo da qualche anno, cresce nella sua significatività all'aumentare delle occasioni di confronto e, accanto a un'efficace azione di scambio di buone pratiche, ha avviato anche esempi di coprogettazione e di sperimentazione, rendendo efficace testimonianza del valore aggiunto di questa sede di scambio e confronto.

La sfida del futuro della legge 285 rappresenta anche l'attuale sfida del sistema complessivo di *governance* con il raggiungimento di un punto di equilibrio tra le politiche territoriali e le strategie nazionali. Infatti, pur nella tutela delle peculiarità e delle autonomie locali, va sempre più emergendo la necessità di sperimentare spazi di convergenza, dal punto di vista cognitivo e programmatico, capaci di delineare un sistema di interrelazione multilivello che sia, da un lato, rispettoso del principio di sussidiarietà e, dall'altro, in grado di restituire una *vision* coerente e omogenea rispetto a precisi obiettivi condivisi.

In tale ottica vanno lette le sperimentazioni che scaturiscono dal confronto in seno al Tavolo: percorsi innovativi che sono condivisi dai partecipanti e che, oltre alla sperimentazione di interventi innovativi il cui esito potrà aiutare l'elaborazione di politiche per tutto il Paese, favoriscono anche un'assunzione comune di responsabilità verso obiettivi concordati, quali l'infrastrutturazione del sistema di presa in carico, il rafforzamento delle competenze degli operatori, la promozione della misurabilità dell'offerta dei servizi, delle prestazioni e degli interventi, il supporto all'azione di programmazione locale grazie alla valorizzazione dei dati a disposizione dei territori.

L'azione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è più che mai attenta a preservare tali spazi, promuovendo azioni dirette a sostenere efficacemente la crescita e il protagonismo dei nostri concittadini più giovani, oltre che dei servizi che operano quotidianamente in tale direzione.

Prof.ssa Maria Cecilia Guerra
*Sottosegretario di Stato
al Lavoro e alle Politiche sociali*

INTRODUZIONE

La Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per l'anno 2010 restituisce un quadro ampio e articolato delle attività di confronto e coordinamento i cui frutti si sostanziano in alcune iniziative di cui si dà conto nel primo capitolo della Relazione: il programma sperimentale di intervento multidisciplinare e integrato di durata biennale a favore di nuclei familiari con figli in età 0-16 a grave rischio allontanamento (Pippi), oltre alla partecipazione di alcune città al Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia (SInBa).

Approfondisce, dunque, i percorsi nati nel solco della legge come iniziativa diretta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e offre i consueti approfondimenti su aree di interesse individuate in sede di Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero e le 15 città riservatarie. In questa edizione lo studio si è concentrato sui seguenti temi:

- ricostruzione di una prima mappa di indicatori di contesto e di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza nelle 15 città;
- analisi della programmazione zonale in relazione alla programmazione regionale e alla progettualità sostenuta con il fondo 285 per l'anno 2010;
- esame delle peculiarità e degli elementi di innovazione di esperienze progettuali afferenti ai settori della promozione del gioco e del diritto al gioco, del contrasto alla dispersione scolastica e al rischio di esclusione sociale, del sostegno alla genitorialità nei primi anni di vita del bambino e della promozione dell'affido.

In questa parte introduttiva si darà conto delle principali risultanze del percorso di analisi complessivo.

Per quanto riguarda le iniziative che hanno coinvolto il Tavolo di coordinamento tecnico, è preliminarmente necessario confermare quanto questa struttura rappresenti un importante luogo di riconoscimento reciproco tra le istanze delle politiche sociali di livello nazionale e quelle di livello locale più prossime ai cittadini. Come si rileva ampiamente, le logiche che caratterizzano il lavoro che avviene in seno al Tavolo di coordinamento si pongono l'obiettivo di rafforzare le relazioni di rete tra i vari interlocutori istituzionali nel pieno rispetto delle reciproche competenze e delle peculiarità territoriali. L'esperienza del Tavolo rappresenta un prezioso laboratorio di pensiero avente l'obiettivo di favorire azioni di *empowerment* dirette a promuovere una crescita dei sistemi di *governance* e dei servizi sociali attraverso la creazione e l'utilizzo di strumenti condivisi.

Nel periodo in esame sono proseguite le attività seminariali interne al Tavolo e contemporaneamente hanno avuto sviluppo alcune azioni strategiche finalizzate a creare una progettualità condivisa tra le città allo scopo di ottimizzare il *know how* e le risorse, nonché sperimentare modalità efficaci di trasferibilità delle esperienze di lavoro sociale più interessanti e significative. Il riferimento è in primo luogo al *Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione* (Pippi), già accennato in precedenza, proposto e realizzato in collaborazione con l'Università di Padova - Dipartimento Scienze dell'educazione. Questo progetto, ispirato alle molteplici esperienze in atto sia in Europa sia nel Nord America è stato attivato nei territori che hanno aderito alla proposta formulata dal Ministero: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia. Con questi partner è stato iniziato un percorso sperimentale che intende offrire strumenti di lavoro innovativi agli operatori che sono impegnati nella presa in carico

di minori e famiglie in difficoltà, anche per aiutarli a dare visibilità al lavoro che svolgono attraverso una migliore documentazione degli interventi.

Pippi si propone quindi di creare strumenti condivisi per l'*assessment*, la progettazione e la valutazione nei diversi tempi dell'intervento, che siano fruibili nelle prassi ordinarie dei servizi.

Altra azione strategica, come prima anticipato, è il progetto per l'implementazione di un Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia (SInBa), che si inserisce nel quadro di attività già promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della realizzazione del Sistema informativo dei servizi sociali. Il Tavolo tecnico rappresenta un'occasione per allargare la sperimentazione anche a territori inizialmente non coinvolti nel progetto che mira a strutturare un sistema di flussi informativi stabili per l'acquisizione di informazioni individuali relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà.

Anche la Banca dati dei progetti delle città riservatarie costituisce uno strumento di network tra le città quale mezzo per conoscere, studiare e diffondere i dati sulla progettazione 285. La Banca dati, consultabile attraverso il portale del Centro nazionale (www.minori.it), permette oggi l'immissione dei dati direttamente on line da parte delle città riservatarie con accesso da remoto, un cambiamento che ha permesso di velocizzare la raccolta di informazioni, gradualmente sempre di più arricchite da quelle di tipo contabile tradizionalmente acquisite dal Ministero al fine di costituire un patrimonio informativo integrato fruibile da tutti gli attori interessati.

La costruzione di una prima batteria di indicatori finalizzati a rilevare i livelli di benessere e le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti ha perseguito una serie di obiettivi operativi così riassumibili:

- allargare l'analisi proposta nella Relazione al Parlamento a dati quantitativi diversi da quelli derivanti dalla banca dati dei progetti;
- stimolare la riflessione critica e incentivare il protagonismo delle città riservatarie nella raccolta dati per saggiare la capacità delle stesse di far emergere la base informativa già esistente sulla condizione e sul benessere dei bambini e dei ragazzi;
- posizionare, agli esiti della rilevazione, le città rispetto alle dimensioni di senso in studio per poter riflettere sulle dimensioni in cui ciascuna città potrebbe impegnarsi per migliorare le condizioni di vita di bambini e adolescenti;
- aprire una stagione di riflessione sulla programmazione delle azioni di governo locale e sullo stato degli interventi e dei servizi erogati che prenda in considerazione il benessere dei bambini e degli adolescenti oggettivandolo attraverso la valorizzazione dei dati a disposizione.

La rilevazione predisposta dall'équipe statistica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con le città è stata articolata in sei dimensioni di senso: struttura sociale, relazioni e legami, partecipazione sociale, salute, inclusione scolastica, diffusione e uso dei servizi, a loro volta declinate in un numero variabile di sottodimensioni. I dati raccolti di norma si riferiscono all'ultima annualità a disposizione, eccezion fatta per la dimensione di senso della struttura sociale per la quale si è ricostruita la serie storica 1997-2010 al fine di indagare i principali mutamenti degli aspetti demografici delle città riservatarie.

Il confronto dei dati disponibili conferma quanto le città siano anticipatrici di fenomeni sociali destinati a investire nel corso degli anni il Paese e quanto, in particolare le città metropolitane, stiano intercettando l'impatto dell'attuale crisi economica, per esempio la disamina dei dati fa osservare che una prima vittima sembra essere la "ripresina" della fecondità italiana. Certamente quanto la sfavorevole congiuntura economica abbia inciso

sulla fecondità italiana è difficile dire, ma sembra indubitabile il legame considerata la tempistica con la quale si propone questo nuovo calo della natalità.

Nell'ambito delle dimensioni individuate si vuole qui ricordare la dimensione della partecipazione sociale, che introduce un elemento di novità in quanto gli indicatori oggetto di analisi danno voce ai pareri e alle idee dei bambini e dei ragazzi e derivano da una delle esperienze di ricerca tra le più complete condotte in Italia sulla partecipazione, l'indagine campionaria realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2011a) per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Dalle informazioni ricondotte al livello territoriale delle 15 città si ricava che poco più del 44% del totale dei ragazzi intervistati dichiara di sentirsi molto coinvolto e di partecipare alle decisioni che vengono prese nel gruppo di amici. Una percentuale di poco superiore a quella che si osserva rispetto all'ambito familiare, dove il 40% dei ragazzi dichiara di sentirsi molto coinvolto nella vita e nelle decisioni della famiglia.

Questa prima esperienza di riflessione sui livelli di benessere, e più in generale, sulle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nelle città riservatarie attraverso i dati messi a disposizione restituisce un quadro multiforme su cui merita lavorare perché la creazione di una base comune e condivisa di informazioni potrà consentire la comparazione tra diversi territori e di apprezzare nel tempo i cambiamenti. Per il futuro sarà quindi cruciale:

- recuperare ai futuri monitoraggi del benessere e della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, dimensioni di senso escluse dalla proposta attuale, come ad esempio i domini del "benessere/deprivazione materiale e culturale";
- investire per potenziare la raccolta delle informazioni per definire indicatori soggettivi;
- estendere le dimensioni di senso e gli indicatori di pertinenza – al di là di quelli classici e puramente quantitativi.

L'esame della programmazione regionale (per maggiore completezza non ci si è limitati solo alle Regioni in cui sono presenti città riservatarie, ma, data la documentazione disponibile, si è tenuto conto di tutte le Regioni e Province autonome) quale sfondo entro cui poi è stata collocata l'analisi della programmazione locale e della progettualità 285 ha avuto l'obiettivo prioritario di capire *qual è il "posto riservato all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia" nella programmazione delle Regioni*, in particolare quale eco vi trovano i principi espressi dalla legge 285/1997 a ormai 15 anni dalla sua promulgazione. L'esame documentale è stato accompagnato anche da un confronto diretto con i referenti 285 cui è stato proposto un focus group che ha permesso di contestualizzare il lavoro di ricerca evidenziando anche alcuni temi di interesse, fra i quali il fatto che la presenza di vari tipi di atti programmatori non è un aspetto che influenza, di per sé, negativamente l'operatività locale, tuttavia viene rilevata la difficoltà a collaborare con il livello regionale che non sempre coinvolge i territori nelle scelte strategiche o nei percorsi di riorganizzazione del sistema, ma dove ciò avviene, rappresenta un'opportunità in più per poter far fronte insieme alla forte crisi del sistema, per esempio facilitando la costituzione di tavoli di confronto su come tenere aperti i servizi importanti, con quali livelli di standard, quale appropriatezza, quale sostenibilità.

Un elemento di indubbia fatica per Regioni e città è rappresentato dalla grave congiuntura economico sociale, che grava sul sistema di welfare acutizzando l'agire per emergenze che intralcia una funzione programmatrice, quanto mai necessaria oggi per individuare le priorità di intervento a fronte del calo generalizzato delle risorse.

L'esame della programmazione regionale, tra i vari aspetti, ha confermato la rilevanza oggi assegnata alla dimensione familiare quale contesto entro cui sono ricondotte le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Quando questa è l'impostazione della programmazione, i

minori rientrano come destinatari di interventi in quanto componenti del nucleo familiare che va sostenuto. Il focus è sulla famiglia, in primo luogo, di una famiglia in difficoltà o a rischio di scivolamento in situazioni di esclusione sociale. I governi regionali hanno fra le loro priorità il tema dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani, della famiglia, in termini di 'presenza' di questa area negli atti programmatici prodotti. E si è ampliata la gamma di interventi e azioni da realizzare, al cambiamento della domanda, e parallelamente è cambiato il modo di darvi risposte.

Per quanto riguarda l'esame dei piani di zona, gli obiettivi perseguiti sono stati:

- rintracciare la presenza del target bambini/e, adolescenti e famiglie nei documenti di programmazione;
- individuare i luoghi in cui si definisce la programmazione per questo target;
- evidenziare le priorità e gli obiettivi strategici e mettere in luce nei Piani di zona le connessioni con la programmazione degli interventi prevista dalla legge 285/1997 e, più in generale, le tracce culturali della legge 285/1997.

I luoghi della programmazione sono, in prevalenza, i cosiddetti tavoli tematici. Tra questi i più indicati sono i tavoli dedicati alle politiche per i minori e i tavoli centrati sulla famiglia. In altri casi i luoghi sono costituiti, non tanto da tavoli tematici, quanto da incontri a tema, oppure da conferenze di settore, oppure da comitati di partecipazione e consulte del terzo settore. Perlopiù essi hanno funzioni di tipo consultivo rispetto all'analisi del contesto, e costituiscono l'occasione per realizzare uno scambio e un confronto tra i protagonisti del welfare locale.

Più che priorità di intervento i Piani sembrano individuare interventi minimi da garantire per gli obiettivi di prevenzione e di cura che la città si è data. E con riferimento alle strategie non è infatti semplice rintracciare un orientamento prevalente, ciò che si coglie chiaramente è lo sforzo di garantire l'attuale offerta di interventi e servizi, piuttosto che un suo potenziamento.

La sfida, a fronte della crisi delle risorse, è quella di garantire continuità, una caratteristica che si riscontra anche nella specifica progettualità 285 analizzata. Con riferimento al 2010 i progetti complessivi registrati in banca dati al momento della stesura della Relazione erano 499 molto concentrati numericamente nelle città riservatarie del Centro-Nord poiché al Centro-Sud prevale la logica dei macro progetti entro cui ricondurre attività analoghe. Anche questa Relazione conferma la tendenza a garantire le attività già avviate, alcune delle quali risalgono al primo triennio di avvio della legge 285/1997. Il sostegno alla genitorialità risulta l'intervento più indicato nei progetti, seguito dal tempo libero e il gioco. È infatti la famiglia con le sue fragilità nello svolgimento dei compiti educativi e di cura dei figli una delle principali sfere di attenzione da parte delle città.

Gli approfondimenti tematici sono stati dedicati a:

- la promozione del gioco e il diritto al gioco;
- il contrasto della dispersione scolastica e del rischio di esclusione sociale;
- il sostegno della genitorialità nei primi anni di vita del bambino;
- l'affidamento familiare.

Le analisi sono partite dall'esame dei progetti segnalati dalle città riservatarie, cui sono stati aggiunti talvolta anche altri progetti registrati all'interno della Banca dati 285.

L'eterogeneità delle tematiche ha determinato differenze nell'approccio metodologico adottato per esaminare le esperienze e successivamente illustrare i risultati, allo scopo di dare valore alle specificità di ogni ambito progettuale.

In sintesi si ripercorrono i principali risultati.

In relazione al tema del gioco e del diritto al gioco, l'esame della progettualità ha mostrato l'attuale difficoltà a valorizzare queste pratiche di per sé senza renderle strumenti per raggiungere altre finalità più di tipo preventivo o riparativo. Come si osserva nella

Relazione, il gioco “intrattiene” legami stretti con concetti legati al mondo non “produttivo”. Non a caso l’articolo 31 della Convenzione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza fa riferimento a: riposo, divertimento, tempo libero, gioco, attività ricreative/artistiche e culturali, libertà decisionale; tutti concetti che non sono mai vicini al mondo degli adulti e che rendono, forse, così difficile, agli stessi adulti, avere sempre chiaro dentro di sé il valore del gioco. Il lavoro svolto si è quindi proposto di contribuire ad accrescere la consapevolezza circa l’importanza di valorizzare il gioco di per sé in quanto:

a) è il diritto (tra tutti i diritti umani) che connota il “mondo dei più piccoli”, distintamente e unicamente legato ai bambini, talmente specifico che quasi potrebbe essere definito il diritto a essere bambino/a;

b) come tutti gli altri diritti non è mai acquisito una volta per tutte e affinché esso sia vivibile richiede una costante e assidua opera di manutenzione e di rinnovata attribuzione di sensi da parte degli adulti.

L’analisi delle esperienze, pur non rappresentative dell’intera realtà territoriale confermano, come appare anche in altri contesti e ricerche, che all’aumentare del riconoscimento formale e della riflessione su gioco e il diritto al gioco, diminuisce nel concreto per i bambini la possibilità di giocare liberamente nel proprio ambiente di vita. Per rilanciare i contenuti promozionali della legge 285/1997 in relazione alla valorizzazione del diritto al gioco di bambini e adolescenti, pare necessario far crescere negli adulti, tutti gli adulti, la consapevolezza del valore del gioco; provvedere a creare opportunità ricche e stimolanti; creare condizioni di vita sociali, economiche e ambientali che restituiscono ai bambini spazi sicuri nella loro comunità per poter godere liberamente e in autonomia di questo diritto.

L’analisi dedicata alla progettualità che si sviluppa sull’intreccio tra il rischio di esclusione sociale e la dispersione scolastica, ha collegato considerazioni generali – frutto delle ricerche e degli studi sviluppati in questi anni sul fenomeno – a quanto emerso nell’analisi delle esperienze progettuali *ex lege* 285. Il tema in esame interroga le comunità locali e anche tutti i livelli di governo sulla qualità dell’esercizio della funzione educativa e di socializzazione nell’attuale società, nonché sul ruolo della famiglia, della scuola e delle altre agenzie, sui livelli di cooperazione, contrapposizione, autoreferenzialità. La dispersione scolastica è un fenomeno connesso a una società complessa e moderna che prolunga, di per sé, il processo di apprendistato dei giovani e richiede mezzi più complessi e tempi maggiori per maturare tutte le capacità necessarie a entrare in società a pieno titolo. I progetti esaminati sono riconducibili a quattro filoni o prospettive di approccio allo scopo di porre in relazione gli interventi previsti dai progetti 285 con le evidenze della ricerca in merito alle caratteristiche dei ragazzi e delle ragazze *drop out* e alle dimensioni di maggiore sensibilità su cui agire a fini preventivi o di ricomposizione di un percorso formativo interrotto:

1. la prevenzione del disagio;
2. il recupero e la seconda occasione;
3. i destinatari specifici;
4. la dimensione relazionale.

L’esame dei progetti ha posto in evidenza che le sfide da affrontare – nello spirito della legge 285 – sono connesse a una maggiore focalizzazione degli interventi. In particolare:

- distinguere in modo chiaro gli interventi di prevenzione da quelli di contrasto dell’esclusione sociale così da poter meglio calibrare l’individuazione dei destinatari, le scelte metodologiche, gli attori da coinvolgere;
- ripensare in termini pedagogici e sociali i processi di inclusione e la valorizzazione delle differenze, stimolando una riflessione sulle competenze trasversali necessarie

- agli operatori (educatori, insegnanti, assistenti sociali, ecc.) per poter cooperare in modo integrato e finalizzato;
- costruire sedi di condivisione e confronto sui modelli e i processi di interazione tra educazione, formazione e lavoro;
 - nei progetti più fortemente centrati su interventi in qualche modo “riparativi” e di contrasto, è invece necessario implementare le modalità di relazione personalizzata con gli adolescenti sviluppando metodologie per sostenere la progettualità di vita e, tra le altre spinte da esplorare, promuovere un patto educativo-formativo territoriale rinnovato tra enti locali, agenzie educative, scuola e mondo del lavoro.

Nell’area dei progetti dedicati al sostegno alla genitorialità nei primi anni di vita del bambino, la varietà delle attività analizzate rispecchia la complessità del concetto che può essere riferito al supporto economico e ai servizi dovuti alle famiglie, così come può riferirsi a tutti quegli interventi di sostegno tesi a facilitare il corretto esercizio del ruolo genitoriale. In una prospettiva di promozione del benessere individuale e relazionale, gli interventi di sostegno alla genitorialità hanno assunto una progressiva rilevanza nel contesto sociale attuale anche grazie alle opportunità offerte dalla legge 285/1997. L’esame delle esperienze ha permesso di osservare una diversificazione delle attività in risposta alla molteplicità dei bisogni specifici e di rilevare la crescente richiesta di competenze multiprofessionali ai diversi operatori che vi lavorano. Le esperienze realizzate grazie alla legge 285 testimoniano quanto sia forte il nesso tra le forme di cura, di attenzione, di sostegno ai bambini e ai genitori e la crescita e lo sviluppo della società di cui i soggetti fanno parte. Particolare opportunità offerta dalla legge 285 è nella risposta alle richieste di maggiore flessibilità espresse dalle famiglie nei vari momenti di costituzione del nucleo familiare e di superamento di momenti critici anche nella normalità.

Infine, l’analisi della progettazione che le 15 città riservatarie hanno sostenuto utilizzando il fondo istituito dalla legge 285/1997 per la realizzazione di progetti sull’affidamento familiare ha offerto alcune importanti indicazioni per la costruzione di nuove reti e per il consolidamento dei processi di progettazione partecipata. L’affidamento familiare è un intervento che va costruito, accompagnato e costantemente monitorato. La sua gestione richiede l’individuazione di tre aree distinte di competenza: quella dei servizi sociali territoriali integrati, quella psicologica e infine quella dei servizi che si occupano di affidamento (Centro affidi). L’affidamento è un provvedimento articolato nel quale sono coinvolti numerosi soggetti, ognuno dei quali mette in atto reazioni e dinamiche emotive di fronte a una situazione di stress, spesso non prevista. Le esperienze analizzate appartengono ad alcune categorie specifiche relative al percorso dell’affidamento familiare, facilmente riconoscibili quali: sensibilizzazione e promozione sociale; servizi territoriali per l’affidamento; sperimentazioni con carattere di originalità; sviluppo delle reti di famiglie e delle nuove tipologie di sostegno e/o accoglienza familiare. Si collocano quindi lungo un continuum che concerne l’intera gamma di interventi preventivi e di sostegno alle famiglie e ai minori. Da un punto di vista più generale i progetti esaminati fanno riferimento a una particolare cornice concettuale che concepisce il lavoro di rete dei servizi per il supporto alla rete familiare come un potenziale sostegno alla capacità di resilienza dell’individuo. Assumere una prospettiva progettuale centrata sulle risorse e sulle capacità di recupero dell’essere umano, permette di costruire “significati e spazi di relazione” in grado di sostenere il percorso di crescita della famiglia affinché torni in grado di guardare al futuro con maggiore fiducia.

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

*Le reti devono essere curate affinché “curino”,
affinché diventino davvero delle opzioni strategiche superiori
nella realtà sfaccettata degli attuali sistemi locali di welfare
(Folgheraiter, 2008)*

IN SINTESI

La rete del Tavolo tecnico di coordinamento con le città riservatarie *ex lege* 285/1997 rappresenta un prezioso laboratorio di pensiero comune, governato dall’obiettivo principe di promuovere sui territori coinvolti azioni di rafforzamento delle competenze dirette a favorire una crescita del sistema dei servizi sociali attraverso la creazione e l’utilizzo di strumenti consolidati, condivisi e riconoscibili a livello nazionale in grado di sostenere la presa in carico e supportare i servizi nel monitoraggio e nella valutazione degli interventi e nella misurazione dei loro esiti.

L’esperienza del Tavolo tecnico di coordinamento prende forma in un sistema “multilivello” capace di mettere in relazione il livello centrale e i livelli decentrati per la definizione di politiche comuni ed è caratterizzata da un approccio “reticolare” finalizzato a coordinare soggetti di diversa natura per migliorare le rispettive capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.

L’azione strategica del Tavolo si sostanzia attraverso i progetti che da esso scaturiscono ed è orientata a offrire la corretta evidenza al lavoro quotidiano dei servizi, per far sì che l’operato dei professionisti quotidianamente impegnati sul campo entri in maniera sempre più incisiva nella programmazione, possa essere monitorato e valutato, poiché difendere e sostenere il lavoro nel sociale passa inevitabilmente attraverso una sua corretta ed efficace rappresentazione.

Premessa

Il termine “rete”, continuamente richiamato ed evocato in svariati ed eterogenei contesti, assume differenti significati e si sostanzia in forme polimorfe, divenendo a volte strumento, altre volte metodo oppure, ancora, obiettivo.

Volendo assumere un’omogenea chiave interpretativa del termine, pare opportuno partire dalla seguente definizione: «la rete è una modalità organizzativa o, meglio, un modello di organizzazione di relazioni tra soggetti diversi sia ai fini della regolazione di attività e comportamenti che della definizione del quadro di governante per la produzione e attuazione delle politiche settoriali» (Ammannati, Bilancia, 2008).

Il polimorfismo della rete si sostanzia in svariati modi, ma si caratterizza comunque per un denominatore comune basato sull’assunto che l’interazione tra i diversi soggetti istituzionali avviene secondo un modello di coordinamento non gerarchico, ponendo in relazione tutti i soggetti coinvolti nella definizione e attuazione delle diverse politiche.

La finalità dell’interazione è, infatti, quella di mantenere da un lato, un sistema “multilivello” costituitosi per la necessità di mettere in relazione il livello centrale e i livelli decentrati per la definizione di politiche comuni che necessitano di modalità specifiche di applicazione decentrata, dall’altro un sistema “reticolare” che ha l’obiettivo di coordinare soggetti di diversa natura per migliorare le rispettive capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.

Nella rete, infatti, non vengono adottate decisioni giuridicamente vincolanti, tuttavia questa ha un ruolo strumentale che tende a incrementare l'efficienza delle procedure grazie alla possibilità di attingere a un bacino comune di informazioni, conoscenze ed esperienze, favorendo la creazione di orientamenti normativi convergenti. Ciò contribuisce a una formazione tendenzialmente condivisa della decisione finale e favorisce un'attuazione delle politiche locali maggiormente coerente e uniforme rispetto a determinati obiettivi condivisi. In particolare, infatti, il lavoro di rete si realizza attraverso un'azione di guida e di sintesi verso i differenti soggetti che ne sono parte: tale azione è finalizzata a creare raccordi, a direzionare gli sforzi e a sviluppare competenze e conoscenze, divenendo una strategia di pianificazione pubblica che prende le mosse da una piena acquisizione di consapevolezza e comprensione del ruolo dello Stato e degli enti pubblici.

La legittimazione, infatti, l'efficacia e la visibilità delle azioni di *governance* che scaturiscono dalla rete dipendono dal contributo di tutti gli attori e vengono garantite solo a condizione che i protagonisti coinvolti agiscano da veri e propri "partner" (Unione Europea - Comitato delle Regioni, 2009).

Favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato porta ben al di là della mera partecipazione e consultazione; la responsabilità politica non viene diluita, bensì, grazie a meccanismi e strumenti pertinenti e correttamente applicati, favorisce l'appropriazione della decisione e dell'attuazione comune, divenendo man mano una "griglia d'azione" politica, la cui importanza non può essere compresa appieno se analizzata soltanto sotto il profilo della ripartizione delle competenze.

Nelle logiche sopra descritte si comprende bene come la rete vada muovendosi sui cardini dell'integrazione, della partnership, della sinergia e della pianificazione congiunta: queste logiche plasmano le relazioni tra i soggetti che ne fanno parte e restituiscono concretezza ai programmi in via di attuazione.

Alla luce di quanto sopra, l'applicazione dello strumento del "metodo di coordinamento aperto" (di seguito Mac), ampiamente descritto nella relazione dell'anno 2009, assume un significato strategico, in particolare in un'ottica orientata a favorire il coordinamento delle azioni dei diversi soggetti della rete, con lo scopo di creare le condizioni per un reciproco apprendimento nella prospettiva di una convergenza volontaria. Il Mac, infatti, risponde efficacemente alle esigenze di gestire il processo di coordinamento in maniera flessibile, non imponendo vincoli, ma salvaguardando le specificità dei territori e garantendo opportunità di condivisione di un tragitto comune tra istituzioni. Ciò è ancor più vero in un contesto, quale quello caratterizzante il nostro Paese, che ha realizzato in questi anni un forte processo di territorializzazione del sistema dei servizi e degli interventi e che ha un'indubbia necessità di sperimentare strumenti efficaci di *governance* multilivello, muovendosi lungo l'asse della sussidiarietà verticale, dell'integrazione e della localizzazione e cercando nuovi equilibri tra domanda e offerta, anche attraverso la sperimentazione e la cura dei rapporti tra centro e periferia del sistema.

Obiettivo del presente contributo è, dunque, offrire uno spunto di riflessione sul percorso di "manutenzione" che, con il supporto del Centro nazionale di documentazione, interessa la rete interistituzionale tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 città riservatarie *ex lege* 285/1997; sui frutti e sulle prospettive di evoluzione del lavoro di rete, anche attraverso la realizzazione di attività svolte su dimensioni ulteriori rispetto al contesto del Tavolo tecnico di coordinamento.

1. Il lavoro di rete negli incontri del Tavolo tecnico di coordinamento

Luogo di confronto e di riconoscimento reciproco tra le istanze delle politiche sociali e il lavoro sociale, nel recente periodo gli incontri del Tavolo tecnico di coordinamento hanno sempre più rappresentato un'occasione e uno spazio di riflessione per i referenti coinvolti.

Il lavoro del Tavolo ha infatti rappresentato un'officina di pensiero generatrice di connessioni tra il *social work* e il *social policy making* quale occasione per un momentaneo distacco dal vortice delle innumerevoli emergenze della quotidianità lavorativa e la promozione del consolidamento di un processo di “convergenza cognitiva” (Ammannati, Bilancia, 2008).

È noto infatti che le logiche caratterizzanti il confronto promosso dal Tavolo mirano a offrire risposta all'esigenza di adottare una strategia di pianificazione pubblica maggiormente capace di riempire di significato il ruolo di osservazione-guida dei sistemi locali di welfare, facendo rete con gli interlocutori istituzionali nel pieno rispetto delle reciproche competenze e delle peculiarità territoriali.

In armonia con le logiche sopra descritte, si è ritenuto opportuno operare, restituendo un significato specifico alle azioni di indirizzo strategico, di sostegno, di diffusione e di valorizzazione delle competenze locali indirizzate verso un potenziamento della progettualità locale e delle reti a essa collegate. Esattamente in tale direzione e con tali obiettivi si sono mossi gli incontri dei tavoli tecnici organizzati nei giorni 28 settembre 2010 a Roma, 17 novembre 2010 a Genova presso la Fiera del Mare, nuovamente a Roma il 9 marzo, 14 e 15 giugno 2011.

Coerentemente con l'indirizzo e le finalità del lavoro di rete e di coordinamento che si sostanziano negli incontri dei tavoli tecnici, e in pieno accoglimento di istanze emerse in più occasioni negli appuntamenti precedenti, è stato proposto un momento di analisi, di aggiornamento sui più recenti orientamenti europei e di confronto su due temi tra loro strettamente collegati e in più occasioni al centro del dibattito tra i referenti 285: le strategie di *governance* nell'ambito delle politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza e le modalità di gestione delle risorse *ex lege* 285.

La titolarità in capo agli enti locali delle funzioni di progettazione di nuove forme di *governance* capaci di integrare strumenti di pianificazione, programmazione e controllo (*governance* interna) con modelli di cooperazione e coordinamento tra soggetti istituzionali e non, allo scopo di migliorare i processi di gestione interna e ottimizzare i servizi offerti, è infatti logicamente legata alla scelta dei modelli gestionali e di assegnazione delle risorse e si è dimostrato un tema oggetto di interpretazioni differenti nei territori.

Si è inteso, dunque, offrire un'utile occasione di approfondimento rispetto a temi pregnanti in un contesto di reciproca crescita quale quello della “rete 285”, sollecitando i partecipanti a confrontarsi sui temi della *governance* intesa quale processo di decisione frutto di un'interazione tra differenti soggetti che condividono responsabilità di governo, e sul significato della *governance* nella programmazione territoriale.

Se, infatti, è vero che calare il concetto di *governance* nel contesto locale significa pervenire a un processo condiviso di costruzione collettiva delle politiche sociali basato sul comune interesse tra differenti soggetti a collaborare nella realizzazione di una rete unitaria e coordinata di servizi, è pur vero che proprio il valore aggiunto di questo processo sta nella lettura complessiva delle differenze degli attori coinvolti, poiché le diversità di approccio, se esplicitate e condivise, favoriscono un'integrazione dei diversi punti di vista creando coalizioni sufficientemente ampie da garantire il consenso necessario all'innovazione. E, certamente, le logiche traslate sul territorio sono ugualmente applicabili ai contesti di confronto con il livello centrale, quale quello del Tavolo tecnico.

Oggetto di approfondimento tra i referenti è stato anche il tema della connessione tra qualità dei servizi e delle procedure di aggiudicazione, oltre che le differenti modalità gestionali e di assegnazione delle risorse finanziarie, con l'obiettivo di suggerire spunti operativi finalizzati a coniugare alcune esigenze base nel funzionamento dei servizi per l'infanzia alla qualità degli stessi, alle regole imposte a tutti gli enti pubblici nella fase di contrattazione col privato volte a evitare abusi e discriminazioni.

Infatti, il confronto in merito al ruolo e alle responsabilità delle istituzioni coinvolte rispetto al processo condiviso di valorizzazione e al rilancio del valore aggiunto della 285 risulta uno snodo prioritario nei sistemi locali di welfare che considerano centrale la programmazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ma necessariamente deve andare a incastonarsi in un complesso di *policy* più ampio rispetto a quello di stretta competenza delle politiche sociali.

Il confronto tra i partner del Tavolo ha fatto emergere la condivisione delle difficoltà nella gestione ordinaria delle risorse e delle procedure di controllo, coordinamento e affidamento dei servizi. La volontà comune di addivenire a strumenti interpretativi coerenti tra i territori e la volontà di creare una base condivisa di conoscenze, ha palesato la necessità di sottoporre un quesito alla Comunità europea in merito alle procedure di aggiudicazione, gestione e affidamento dei servizi (rapporti e vincoli legati alla partecipazione del terzo settore ai bandi, eventualità di apertura al *for profit*, gestione *in house* o modalità assimilabili).

Molteplici sono stati le criticità interpretative portate all'attenzione del gruppo in merito ai criteri di aggiudicazione del fondo e alle procedure per la costruzione dei bandi: ciascun rappresentante dei territori coinvolti ha apportato elementi di riflessione per il gruppo e ha stimolato un ampio confronto sui temi sopra indicati.

Il contesto del Tavolo tecnico dimostra, per l'ennesima volta, di essere in grado di giocare un ruolo primario nel tendere, come già evidenziato in premessa, all'obiettivo di incrementare l'efficienza delle procedure grazie alla possibilità di attingere a un bacino comune di informazioni, conoscenze ed esperienze, facilitando la creazione di orientamenti normativo-regolamentari convergenti.

Si tratta di un importante risultato poiché favorire uno scambio di informazioni tra soggetti altamente specializzati in un settore complesso, sostenerne le necessità di approfondimento e di aggiornamento, attivare processi di condivisione per il consolidamento di un sapere comune e di un linguaggio condiviso, avvicina, crea rete e sinergie in territori pur eterogenei. In qualche modo, anche la richiesta di rendere itinerante il Tavolo tecnico di coordinamento, portando gli incontri in sedi decentrate rispetto a quella ministeriale (motivo per cui l'incontro del 17 novembre è stato realizzato a Genova, su invito del Comune, in occasione dello svolgimento del Salone italiano dell'educazione) ha risposto alle istanze dirette a favorire un avvicinamento "fisico" al territorio di tali momenti di condivisione.

Pare, inoltre, opportuno evidenziare come i Tavoli tecnici realizzati tra novembre 2010 e giugno 2011 abbiano rappresentato, altresì, un'utile occasione per promuovere una riflessione approfondita sugli ambiti¹ oggetto di approfondimento per le buone prassi

¹ I quattro ambiti di approfondimento sulle esperienze significative per l'anno 2009 sono stati i seguenti: interventi e servizi per adolescenti, progetti di sistema, interventi e servizi per bambini con bisogni speciali, interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie. Le suddette aree di approfondimento sono state discusse e condivise nel corso del Tavolo tecnico realizzato il 25 maggio 2010 (si veda a tale proposito la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per l'anno 2009). Tali temi sono dunque il frutto di una convergenza di interessi maturata tra i partecipanti che rispecchia, pur nella eterogeneità degli aspetti affrontati, le complessità emergenti dai territori.

finanziate con il fondo 285. Ciò in assoluta coerenza con l'azione di *benchmarking* finalizzata all'analisi comparativa dei risultati delle politiche e lo scambio di pratiche ottimali, che rappresenta una delle linee nelle quali si sostanzia il metodo aperto di coordinamento che impronta l'azione del Tavolo tecnico, come più volte ribadito.

In tali occasioni, il confronto tra gli esperti, i referenti delle amministrazioni locali e del terzo settore è stato in grado di generare stimolanti riflessioni sui punti di forza della progettazione e della programmazione a monte, ma anche dei nodi critici ancora irrisolti, delle lacune ancora esistenti e sulle quali è opportuno operare rafforzando la conoscenza ed, eventualmente, la programmazione locale.

Proprio in un'ottica coerente con la volontà di operare nella direzione di un rafforzamento della programmazione locale, il Tavolo realizzato il 9 marzo ha rappresentato l'occasione di analisi congiunta del nuovo strumento di rilevazione dei dati per i progetti finanziati dalla 285, esito di un processo di integrazione tra i due diversi dispositivi di indagine attivati parallelamente fino all'anno 2010: quello prettamente amministrativo-contabile e quello progettuale-descrittivo.

Quella che in apparenza è stata una semplice modifica della maschera di inserimento delle informazioni nella banca dati, in realtà ha concretizzato la volontà di offrire un unico strumento di raccolta dei dati sui progetti, completo, leggibile a vari livelli di approfondimento, ampiamente fruibile anche dalle stesse città per il monitoraggio complessivo degli interventi attivati sul territorio e per facilitare la rendicontazione del fondo 285.

Si è, dunque, cercato di elaborare e offrire al Tavolo un ulteriore strumento di lavoro per un verso, al fine di valorizzare le risorse legate al fondo, per altro verso, per fluidificare il ruolo di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse istituzionalmente demandato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in quanto ente erogatore.

L'esame dei nuovi criteri di registrazione dei dati ha favorito un confronto chiarificatore tra i partecipanti sulle potenzialità del sistema e sulla fruibilità dello stesso per i diversi territori, per finalità non solo rendicontative, ma anche legate al sostegno della pianificazione strategica degli interventi locali.

I partecipanti al Tavolo sono intervenuti attivamente nel perfezionamento dello strumento di rilevazione, facendo pervenire nelle settimane successive osservazioni e proposte di modifica per rendere il mezzo adeguato a restituire in maniera univoca realtà estremamente eterogenee quali i territori coinvolti: tale processo di condivisione anche degli strumenti di monitoraggio dimostra quanto, ormai, si siano raffinati i piani del raccordo tra i partner della rete e quanto si sia rafforzato il confronto sugli strumenti oltre che sugli obiettivi.

L'azione del Tavolo tecnico di coordinamento, si concretizza anche nella condivisione e nella individuazione delle nuove aree progettuali per l'analisi riferita all'anno 2010, nella consapevolezza che la relazione annuale sullo stato di attuazione della 285 va sempre più assumendo la connotazione di uno strumento di supporto alla programmazione degli enti locali.

Per quanto riguarda la selezione dei temi di interesse sulle quattro aree di approfondimento delle esperienze significative per l'anno 2010 (anch'esse dibattute e frutto delle decisioni maturate dai partecipanti al Tavolo), si evidenzia come i temi proposti dal Ministero si colleghino logicamente ai contenuti del Piano di azione approvato con decreto del Presidente della Repubblica il 21 gennaio 2011, ovverosia il consolidamento della rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale e il rafforzamento della tutela dei diritti (in particolare per la riforma del sistema penale minorile).