

PREMESSA

Da sedici anni la *dueottocinque* (legge 28 agosto 1997, n. 285, “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”) costituisce uno dei più attivi laboratori per la sperimentazione di interventi e servizi innovativi per la realizzazione delle condizioni idonee per il pieno sviluppo della persona umana.

Infatti, questa legge si pone nel panorama italiano, ma non solo, come pioniera nell’attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, in primo luogo attraverso la fondamentale istituzione di un Fondo dedicato all’infanzia e all’adolescenza. Peraltro, nella difficile fase congiunturale in corso per la finanza pubblica, si tratta dell’unico Fondo con finalità sociali che ha sostanzialmente mantenuto la sua dotazione precedente.

Al fine di rendere sempre più razionale ed efficiente l’utilizzo delle risorse pubbliche destinate ai bambini e agli adolescenti, durante questi anni si è sviluppato un intenso dibattito tra Ministero e città riservatarie che, con l’istituzione del Tavolo di coordinamento, ha costruito un nuovo quadro di cooperazione tra le città riservatarie stesse per far convergere le politiche per l’infanzia di ciascuna amministrazione comunale al fine di realizzare obiettivi comuni, consentendo un sistema di confronto costante in ambiti che rientrano nella competenza esclusiva degli enti territoriali. Anche nelle difficoltà che oggi ci troviamo a vivere, il “fondo 285” per le città riservatarie resta uno degli ultimi baluardi a favore della sperimentazione, del rafforzamento delle competenze degli operatori, dello scambio e del confronto tra realtà diverse ma con problematiche affini.

L’azione operata a livello centrale di coordinamento, di sostegno alla sperimentazione di progetti di convergenza, di supporto alla riflessione e alla condivisione delle informazioni e degli strumenti utili per incrementare la qualità del lavoro espresso sui territori appare più che mai necessaria, anche al fine di una razionalizzazione e di un ripensamento delle modalità di organizzazione dei servizi e delle metodologie di presa in carico implementate, con un buon impatto anche sulla qualità e sull’efficacia della spesa pubblica.

Il confronto e la programmazione condivisa registrano un orientamento sempre più marcato verso la condivisione di azioni strategiche da realizzare congiuntamente: si è aperto un nuovo “periodo-cantiere”, durante il quale sono state gettate le basi per la progettualità condivisa futura che sempre più, è auspicabile, andrà a caratterizzare la relazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le città riservatarie 285.

La progettazione attivata in partenariato tra i diversi soggetti istituzionali partecipanti al tavolo 285, a partire dal progetto Pippi di cui si dà conto approfonditamente nella relazione, l’adesione partecipata e motivata degli enti locali e, nello specifico, degli operatori coinvolti nel percorso, gli esiti incoraggianti della sperimentazione hanno confermato la validità non solo dell’impianto progettuale a sé stante, ma anche l’importanza del lavoro di rete e di partenariato orientati a offrire un accompagnamento più incisivo nella formazione e nel rafforzamento delle competenze delle professionalità coinvolte nei servizi territoriali, esigenze spesso emerse nel corso degli incontri del tavolo tecnico di coordinamento.

Queste “progettazioni di convergenza” sono anche buoni esempi di come i Comuni stiano mettendo in campo intelligenti e innovative strategie per fronteggiare la carenza di risorse: accanto alla razionalizzazione e alla riorganizzazione interna dei servizi, tutti gli enti locali estendono il sistema di alleanze e, al contempo, valorizzano tutte le risorse pubbliche e private, perseguendo nuovi modelli di *governance* che richiedono la condivisione di

responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti, azioni di integrazione tra politiche e di contaminazione reciproca al fine di favorire un dialogo tra settori abituati, tradizionalmente, a interagire poco tra loro.

Uno sviluppo positivo, insomma, di nuove capacità in termini di flessibilità, dinamicità e ideazione in risposta alla necessità di progettare in maniera condivisa e attenta al cambiamento dei bisogni dell'utenza.

Il Viceministro

Prof.ssa Maria Cecilia Guerra

INTRODUZIONE

Questa edizione della Relazione sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* raccoglie lo studio sui progetti realizzati dalle 15 città riservatarie con le risorse finanziarie del fondo messe a disposizione dalla legge per l'anno 2011, e restituisce risultati e informazioni sui progetti di convergenza, che costituiscono il terreno dentro il quale sta crescendo – e mostrando i primi frutti – il lavoro di rete che da qualche anno ha avvicinato e messo a confronto tutti i soggetti coinvolti nella progettazione 285.

Il primo capitolo si apre con una panoramica delle attività del tavolo tecnico di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e città riservatarie, tavolo che, per l'appunto, è la sede privilegiata di confronto sulle progettualità che rientrano nel campo classico della legge 285 (ovvero gli interventi territoriali finanziati dal fondo) e di sviluppo di percorsi nuovi e sperimentali, di respiro più ampio, sia come contenuti che come appartenenza territoriale. Gli incontri periodici del tavolo tecnico hanno riguardato dunque sia la restituzione dei risultati e la pianificazione delle analisi sui progetti inseriti nella banca dati 285, con studi seminariali su alcuni temi, sia la promozione dei cosiddetti progetti di convergenza, miranti a favorire un reciproco apprendimento con lo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati. Tra di essi, la novità principale è rappresentata dall'indagine sperimentale sulle aree dell'integrazione scolastica e sociale per minori e famiglie rom, sinti e caminanti; si tratta di un percorso che prende a modello il metodo del coordinamento aperto consolidato all'interno del tavolo con il Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione (Pippi) e che mira ad adempiere agli impegni presi dal governo italiano in sede internazionale, europea e nazionale, secondo i contenuti delle Raccomandazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti del fanciullo del 31 ottobre 2011, le indicazioni della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011 e quanto stabilito nel Terzo Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza e nella Strategia nazionale per l'inclusione dei rom, sinti e caminanti del 28 febbraio 2012.

Il capitolo 2 illustra obiettivi e attività del già citato Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione (Pippi), che ha coinvolto gran parte delle città riservatarie e che costituisce un modello di riferimento essenziale per la realizzazione dei progetti di convergenza. A due anni dall'avvio della prima fase di implementazione, vengono tirate le fila di un lavoro intenso, che ha appassionato molti operatori e funzionari locali. Dopo un'ampia presentazione delle linee progettuali, della messa in opera delle stesse e dei risultati emersi a livello macro, viene data voce ad alcune realtà locali che testimoniano le diverse articolazioni che il progetto ha seguito sul territorio.

Nel terzo capitolo si dà conto dei "numeri", ma non solo, ovvero dei dati quali-quantitativi che emergono dalla analisi della progettualità 2011. Una analisi che si basa, come nella precedente edizione della Relazione al Parlamento, sulle informazioni raccolte attraverso la banca dati 285 e attraverso l'indagine ad hoc sugli indicatori di benessere e di contesto. I referenti cittadini sono stati infatti impegnati ancora una volta a fornire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza da una parte i dati inerenti alla progettazione 285 (non solo la descrizione dei progetti e i dati sintetici dell'utilizzo del fondo ma anche la rendicontazione finanziaria che prima faceva capo direttamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali), e dall'altra l'aggiornamento

del set di indicatori condiviso con le città al fine di restituire un quadro più vasto della condizione dei bambini e degli adolescenti nelle municipalità interessate.

Nel capitolo 4 viene sviluppato il lavoro di analisi impostato anche per la scorsa annualità (2010), sulle politiche locali, cittadine e regionali, che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, ovvero lo studio dei documenti di programmazione che permette di riflettere sullo spazio che il tema della promozione dei diritti dei bambini e delle bambine trova all'interno degli indirizzi delle amministrazioni territoriali e di delineare dunque quale cultura dell'infanzia caratterizza le singole città. I piani zonali, insieme ai piani regionali sociosanitari variamente definiti, sono stati lo strumento per monitorare le *policies* locali evidenziando in modo particolare gli interventi rivolti alle fragilità familiari e all'adolescenza: sebbene il livello di studio non consenta di avere una panoramica completa sulla rilevanza data a questi fenomeni nei territori, il monitoraggio pare stia ben esprimendo il suo scopo, che è quello di fornire una solida base documentale per rendere possibile una lettura comparativa delle politiche locali per i minori innestate sul recepimento della legge 285.

I capitoli successivi si compongono dei risultati degli approfondimenti tematici previsti sui progetti del 2011: gli interventi rivolti a rom, sinti e caminanti (cap. 5) e gli interventi di educativa territoriale e domiciliare (cap. 6).

Il capitolo 5 individua gli elementi comuni dei progetti che le città mettono in essere con le risorse del fondo 285, e le peculiarità degli interventi e delle specifiche problematiche locali, dando conto dell'andamento anche storico della progettualità nel sostegno ai bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti. Il contributo mette a fuoco la situazione di queste minoranze nel territorio nazionale e i punti di maggiore carenza e dunque di interesse, che meritano di essere presi in considerazione in indagini ad hoc (come il progetto sperimentale di convergenza in corso) e dunque in seguito per la futura programmazione locale.

Il capitolo 6 sottolinea l'importanza degli interventi domiciliari e territoriali, che nasce dal loro stare vicino al soggetto destinatario del progetto, vicino al suo "mondo vitale", fatto di contesti di vita e di legami personali: si tratta di interventi che prevedono un lavoro "fuori", là dove il bambino e adolescente sperimenta relazioni quotidiane e, interagendo con l'ambiente che lo circonda, costruisce la sua identità. L'analisi si muove secondo un orientamento prettamente qualitativo e viene condotta trattando le due tipologie, che pur nascono da una stessa matrice culturale e una logica fondativa comune, in modo separato, al fine di valorizzarne le specificità e chiarirne i rispettivi confini.

Nell'ultimo capitolo si è voluto fotografare la 285 in ogni Comune riservatario, fornendo, accanto ad alcuni dati demografici di sintesi, un quadro generale della progettualità e le caratteristiche degli interventi secondo uno schema di analisi consolidato nelle precedenti edizioni.

1. IL CONFRONTO E LA PROGRAMMAZIONE NEL TAVOLO 285 TRA CRISI E NUOVE STRATEGIE DI RILANCIO DELLE POLITICHE PER L'INFANZIA

1. Premessa

È sotto gli occhi di tutti l'estrema difficoltà della contingenza nella quale ci si trova a vivere e a operare in veste di tecnici o di amministratori nell'area del sociale. Appare un compito estremamente arduo, in un momento nel quale sembra una sfida anche semplicemente il riuscire a garantire quei servizi che sono stati attivati negli anni pregressi, provare a "rilanciare" – nel sistema di attori politici, sociali e istituzionali chiamato a svolgere funzioni di responsabilità nella programmazione e nella gestione del welfare locale – il tentativo di riscrivere le linee strategiche di questo sistema di politiche sociali sempre più impoverito.

Dunque si rende sempre più evidente la difficoltà e, al tempo stesso, la sfida di voler dare spazio, nonostante le evidenti incertezze del quadro nazionale, alle necessarie e vitali volontà riformatrici di un sistema di welfare che, se da un lato assiste al veloce cambiamento delle domande e dei bisogni dell'utenza, dall'altro rischia sempre più l'annegamento nelle emergenze che vanno caratterizzando in misura sempre maggiore le politiche sui territori.

I rischi connessi a tale fase di forte contrazione delle risorse attengono al possibile arretramento sia sul piano programmatico, sia gestionale, che potrebbe provocare la rinuncia a una programmazione strategica di medio periodo, poiché gli enti risulterebbero sempre più schiacciati dall'aumento delle domande di breve periodo e influenzati dalla diminuzione di aspettative di sviluppo degli interventi (De Ambrogio, Pasquinelli, 2012).

In questa cornice di contesto e sui temi sopra richiamati si sono confrontati lo scorso 17 maggio 2012 vari enti locali tra i quali una parte delle città riservatarie del fondo 285¹ nell'ambito del progetto *Welforum grandi Comuni* promosso da Irs (Istituto per la ricerca sociale) in collaborazione con il Comune di Milano.

Dal dibattito maturato nel corso dell'incontro e da una ricognizione² effettuata da Irs preventivamente a tale data su come i grandi Comuni stiano reagendo per contrastare il paradosso dell'aumento delle domande di assistenza a causa della crisi economica a fronte di una diminuzione concreta delle risorse disponibili per far fronte a tali richieste, sono emersi aspetti di particolare interesse che possono certamente essere messi in relazione al lavoro di cura della rete, di valorizzazione dei saperi, di condivisione della *governance* operato nell'ambito del tavolo 285.

Tra le strategie di fronteggiamento messe in campo dai Comuni, si segnalano processi di razionalizzazione e riorganizzazione dei propri servizi, attraverso un riposizionamento dell'ente pubblico che va a rivedere le proprie modalità di accesso, di funzionamento, di integrazione con gli altri soggetti.

Accanto, tuttavia, alla razionalizzazione e alla riorganizzazione interna dei servizi, tutti gli enti locali evidenziano la necessità di estendere il sistema di alleanze e, al contempo,

¹ Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino.

² Cfr. «Prospettive sociali e sanitarie», 9, 2012.

valorizzare tutte le risorse pubbliche e private, perseguendo nuovi modelli di *governance* che richiedono la costruzione di alleanze e la condivisione di responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti, nonché azioni di integrazione tra politiche e di contaminazione reciproca al fine di favorire un dialogo tra settori abituati, tradizionalmente, a interagire poco tra loro.

Uno sviluppo, insomma, di nuove capacità in termini di flessibilità, dinamicità, ideazione in risposta all'emergente necessità di progettare in maniera condivisa in conseguenza di una carenza di risorse e al cambiamento dei bisogni dell'utenza.

Sia la ricognizione svolta, sia il già citato seminario hanno palesato una consapevolezza diffusa in merito al fatto che un sistema di servizi sociali incapace di porre in equilibrio l'intervento assistenziale-curativo e ripartivo con azioni di prevenzione e promozione corre il rischio di un'autoemarginazione, poiché la scelta di limitare l'azione di governo al fronteggiare le emergenze provoca il rischio di innescare un aumento esponenziale dei costi legati all'incremento delle situazioni di disagio, di cronicizzazione e di fragilità sociale in conseguenza della carenza di azioni di prevenzione.

Si è registrata, dunque, una consapevolezza diffusa tra dirigenti e amministratori comunali della necessità di fronteggiare i tagli con politiche strategiche anche di promozione dell'agio, non limitandosi al trattamento del disagio conclamato, rischiando così di degradare le politiche sociali a una mera funzione assistenziale.

Dunque, in un momento di crisi non solo materiale, ma di fiducia nell'eventualità di intravedere un futuro possibile, pur apparendo quasi un anacronismo ragionare in termini di sperimentazione, di confronto e di condivisione di buone pratiche, è necessario prestare la debita attenzione al fatto che il fondo 285 per le città riservatarie resta uno degli ultimi baluardi a favore della sperimentazione, del rafforzamento delle competenze degli operatori, dello scambio e confronto tra realtà diverse ma con problemi comuni... quasi un'isola felice se visto alla luce di un quasi completo azzeramento del fondo nazionale per le politiche sociali.

Per tale motivo l'azione operata a livello centrale di coordinamento, di sostegno alla sperimentazione di progetti di convergenza, di supporto alla riflessione e allo scambio delle informazioni e degli strumenti utili per incrementare in maniera condivisa la qualità del lavoro espresso sui territori appare più che mai necessaria.

Il confronto e la programmazione condivisa negli incontri del tavolo 285 registrano, nel periodo di tempo in esame (ultimo semestre 2011 e l'anno 2012) un orientamento sempre più marcato verso la condivisione di azioni strategiche da realizzare congiuntamente: vanno delineandosi i tratti di un "periodo-cantiere", durante il quale sono state gettate le basi per la progettualità condivisa futura che sempre più, è auspicabile, andrà a caratterizzare la relazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le città riservatarie del fondo 285.

La progettazione c.d. di convergenza attivata in partenariato tra i diversi soggetti istituzionali partecipanti al tavolo 285 (si veda nello specifico Pippi), l'adesione partecipata e motivata degli enti locali e, nello specifico, degli operatori coinvolti nel percorso, gli esiti incoraggianti della sperimentazione hanno confermato la validità non solo dell'impianto progettuale a se stante, ma anche del rafforzamento del lavoro di rete e di partenariato orientati a offrire un accompagnamento più incisivo nella formazione e nel rafforzamento delle competenze delle professionalità coinvolte nei servizi territoriali, esigenze spesso emerse nel corso degli incontri del tavolo tecnico di coordinamento.

In più occasioni si è evidenziato che il periodo – ormai lontano – di grande investimento sulla formazione degli operatori che ha caratterizzato i primi due trienni di attuazione della L. 285 ha visto lentamente sfumare l'iniziale spinta propulsiva; ha tuttavia ritrovato vigore

in forme differenti, anche grazie all'applicazione nel tavolo 285 del metodo di coordinamento aperto che, per l'appunto, assume tra i suoi obiettivi prioritari quello di creare le condizioni per un reciproco apprendimento con lo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, innovazione e convergenza nei risultati.

Tali obiettivi assumono un significato particolare in un momento storico nel quale, come anzidetto, sembra una sfida anche solo parlare di miglioramento e innovazione, eppure proprio i maggiori problemi derivanti dalla crisi possono funzionare da stimolo per amministratori locali e centrali nella ricerca di forme di investimento delle risorse improntate a una maggiore efficacia, efficienza e condivisione di intenti.

Per questo motivo il tavolo 285 è stato la sede ideale per stimolare il confronto delle città su una proposta legata all'individuazione condivisa delle fattispecie e dei fabbisogni minimi da garantire in ciascuna realtà locale di servizi e prestazioni per infanzia e adolescenza, anche grazie a un'individuazione parallela di costi standard delle prestazioni, così come è stato il luogo giusto per condividere il percorso di costruzione partecipata di un progetto di inclusione di bambini, ragazzi e famiglie rom sinti e caminanti, come si descriverà più diffusamente nel paragrafo seguente.

2. Gli incontri del tavolo di coordinamento 285 e la progettualità di convergenza

Il 30 settembre e il 3 novembre 2011 sono stati realizzati a Roma due incontri del tavolo di coordinamento 285.

Il primo è stato dedicato a un aggiornamento generale sullo stato dei lavori per la redazione della presente Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997, ponendo particolare attenzione all'analisi dei progetti riferiti alle quattro aree di approfondimento selezionate (affido, sostegno precoce alla genitorialità, contrasto della dispersione scolastica e del rischio di marginalità e il diritto al gioco) e alla raccolta di dati per la costruzione di un set comune di indicatori. L'incontro ha avuto un carattere laboratoriale perché è servito a condividere con i referenti presenti gli aspetti da approfondire e le criticità sulle quali concentrare l'attenzione al fine di condurre uno studio capace di rispondere concretamente alle esigenze degli amministratori.

L'ultimo tavolo dell'anno 2011 ha dedicato attenzione alla presentazione preliminare dei risultati dell'analisi della progettualità 285 anno 2010 nel quadro delle attività di programmazione locale anche attraverso la realizzazione di un *focus group* sui temi della programmazione zonale nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza, sugli effetti della programmazione regionale sull'infanzia a livello di interventi concreti, sulle singole esperienze di integrazione tra programmazione zonale e 285, sull'eventuale presenza di comuni denominatori tra interventi 285 nelle città.

Un ultimo aspetto oggetto di discussione nel focus ha riguardato il posto della progettazione 285 nella programmazione locale, alla luce della situazione odierna, caratterizzata da una forte crisi del sistema di welfare e, in prospettiva, dall'adozione del federalismo fiscale.

La riunione è stata inoltre occasione per condividere e discutere il programma di attività per l'avvio del progetto di costruzione di un set minimo di indicatori di contesto e di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza per le 15 città riservatarie, discutendo le prospettive future del progetto, valutando le possibili strade percorribili nella raccolta dei dati e le eventuali modalità di svolgimento della rilevazione.

Il primo semestre 2012 è stato un “periodo-cantiere”, durante il quale sono state gettate le basi per la progettualità di convergenza che sempre più va caratterizzando la relazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le città riservatarie del fondo 285.

Nel periodo di riferimento sono stati realizzati 3 incontri del tavolo di coordinamento 285: il primo di questi, svolto il 22 marzo 2012 a Roma presso la sede del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato caratterizzato da un taglio prettamente politico e ha visto il coinvolgimento degli amministratori competenti sulla 285 delle città riservatarie del fondo.

Alla presenza del sottosegretario prof.ssa Maria Cecilia Guerra, l'incontro è stato occasione per fare il punto sulla progettualità condivisa attivata tra le città riservatarie e per proporre nuovi ambiti di sperimentazione, misurazione e valorizzazione delle esperienze delle città in maniera più estesa sul territorio riconducendole a un unico *framework* di esperienze positive conseguite dalle città stesse, dimostrando, a fronte di risorse economiche sempre più ridotte, l'effetto che produce il “fare” assieme. Ciò, nella consapevolezza che le priorità di investimento a livello locale sulla 285 – globalmente lette – dimostrano già una convergenza di finanziamento sui temi del sostegno alla genitorialità (dunque in piena coerenza con i cardini sui quali ruota la sperimentazione di Pippi), del tempo libero e gioco, della prevenzione della dispersione scolastica, oltre che dell'inclusione sociale di minori e famiglie straniere e rom.

Il tavolo politico di marzo ha, dunque, rappresentato l'occasione per fare il punto rispetto alla sperimentazione del programma di presa in carico di famiglie trascuranti multiproblematiche a rischio allontanamento di figli minorenni (Pippi) e per rappresentare il metodo operativo del percorso.

Molte particolarità che al suo interno si vanno sperimentando possono essere replicate metodologicamente, in quanto lo “strumentario” che il programma mette a disposizione degli operatori è imperniato su un metodo di presa in carico multidimensionale che valuta non solamente il bisogno ma anche l'intervento. Si tratta di una modalità operativa che può rimanere come utile patrimonio per i servizi anche al di fuori del progetto.

L'incontro del 22 marzo ha, inoltre, avuto l'obiettivo principale di condividere una proposta progettuale tesa a favorire l'integrazione di minori e famiglie rom, sinti e caminanti (Rsc).

Tale proposta va letta nel quadro dell'avvio della prima fase biennale della Strategia nazionale per l'inclusione dei Rsc approvata dal governo italiano, volta ad assicurare una progressiva inclusione di rom, sinti e caminanti nel tessuto socioeconomico nazionale, e in considerazione della necessità che il perseguimento delle finalità generali della Strategia avvenga nel pieno e integrale recepimento dei contenuti della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011, realizzandosi in un'ottica di costante e sinergica interazione con il sistema degli attori istituzionali e della società civile, mediante la costruzione e il funzionamento di un modello di *governance* multidimensionale basata sui principi della non-discriminazione, dell'approccio di genere e del più ampio approccio-diritti umani, oltre che sui principi/criteri dell'integrazione/sussidiarietà.

La proposta di un progetto sperimentale di convergenza sulle aree dell'integrazione scolastica e sociale per minori e famiglie Rsc alle 15 città riservatarie presentata il 22 marzo ha provato a mettere a frutto l'esperienza del progetto Pippi che prevede una progettualità su un numero ristretto di bambini per città, riproponendo un'analoga metodologia per un progetto simile, ed è stata rappresentata con le caratteristiche di un percorso di coprogettazione condivisa tra i soggetti istituzionali coinvolti, un coordinamento scientifico

e assistenza tecnica messa a disposizione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, così come il processo di valutazione, monitoraggio e assistenza continua.

Come per gli altri percorsi di progettazione condivisa, anche nel caso del progetto di inclusione per i Rsc l'adesione delle città riservatarie è stata proposta su base volontaria.

L'ipotesi di lavoro – che nel marzo 2012 aveva ancora le caratteristiche di una bozza di proposta – ha la finalità di favorire processi di inclusione dei bambini e adolescenti Rsc, promuovere la disseminazione di buone prassi di lavoro e di saperi, valorizzando le esperienze locali, coerenti con gli obiettivi del percorso, già attivate sui territori aderenti e le progettualità realizzate nei Paesi europei da anni impegnati nell'azione di inclusione dei Rsc, costruire una rete di collaborazione tra le città riservatarie coinvolte, prevedendo relazioni con le rappresentanze delle comunità rom.

Nell'ipotesi progettuale, si è prevista la presa in carico di un limitato numero di bambini/ragazzi e relative famiglie rom da parte dei servizi, con l'obiettivo di una frequenza scolastica e/o di una partecipazione alle attività extrascolastiche, con possibilità per gli adolescenti di un inserimento nel mondo del lavoro o di una formazione professionale. Si è privilegiato pertanto un approccio integrato capace di agire nelle seguenti aree: scuola, salute, formazione, cultura.

Gli obiettivi specifici del progetto sono:

- favorire la partecipazione scolastica;
- rafforzare i percorsi di formazione professionale per facilitare l'inserimento lavorativo;
- promuovere l'accesso ai servizi e in particolare percorsi di salute.

Il percorso proposto nell'incontro di marzo mira a valorizzare le esperienze già in corso nelle città per arrivare alla sperimentazione di un approccio e di una metodologia di cui sia possibile misurare l'impatto e oggettivabile al fine di favorire la riproducibilità.

Pertanto si è ipotizzata la condivisione di azioni sinergiche con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel percorso di sperimentazione delle azioni di sostegno alla frequenza scolastica e al successo formativo per la prevenzione della dispersione scolastica dei minori Rsc e nel rafforzamento delle eventuali azioni progettuali di prescolarizzazione rivolte alle popolazioni medesime.

Una tale proposta è risultata essere particolarmente coerente sia con le previsioni del Terzo Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza, laddove esso prevede un'intera direttrice di azione all'obiettivo dell'interculturalità e dell'integrazione dei bambini rom, sia con le raccomandazioni del Comitato Onu sui diritti del fanciullo emanate il 31 ottobre 2011, laddove viene sollecitato un ulteriore sforzo nella soluzione e nello sradicamento delle ineguaglianze e discriminazioni nell'accesso ai sistemi educativi da parte dei minori rom.

Il confronto tra gli amministratori e i referenti presenti ha permesso non soltanto di riscontrare il vivo interesse dei partecipanti nei confronti della tematica proposta e dell'attivazione di una progettazione condivisa sui Rsc, ma ha favorito la proposizione, da parte del Comune di Roma, di un approfondimento specifico in vista del perseguimento di un obiettivo arduo: ragionare in termini di definizione, per i minori e per le fragilità, di Liveas garantiti.

Tale proposta, scaturita in considerazione della pregressa attivazione a Roma di un progetto pilota per l'individuazione di Liveas garantiti per livelli di fragilità importanti, è stata finalizzata all'individuazione condivisa delle fattispecie e dei fabbisogni minimi da

garantire in ciascuna realtà locale di servizi e prestazioni per infanzia e adolescenza, anche grazie a un'individuazione parallela di costi standard delle prestazioni.

Anche la suddetta ipotesi è stata accolta con favore dai presenti, in considerazione di una sua coerenza con il percorso di confronto in atto con le regioni per addivenire all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni: nuovamente il tavolo 285 si è confermato un prezioso laboratorio di riflessione e spazio generatore di idee utili a rinnovare e aggiornare continuamente il senso del lavoro di rafforzamento, monitoraggio e implementazione della norma.

L'incontro successivo del tavolo 285 realizzato il giorno 8 maggio 2012 ha orientato i lavori della prima parte della mattinata prevalentemente sugli aggiornamenti amministrativo-contabili e sugli esiti della Relazione 285 per l'anno 2010 preliminarmente all'invio al Parlamento.

Dunque l'attenzione si è soffermata sul resoconto delle attività del tavolo di coordinamento con la presentazione sia delle attività che hanno visto impegnato il tavolo stesso, sia una sintesi degli esiti principali di alcuni progetti sperimentali (Pippi – SInBa) che hanno visto il coinvolgimento di una parte delle città riservatarie.

Ulteriore nucleo di riflessione è stato incentrato su un "set" di indicatori sulla condizione di vita dei bambini e degli adolescenti nelle 15 città riservatarie, oltre all'analisi della programmazione zonale delle città riservatarie nel quadro più ampio della programmazione regionale con l'analisi dei progetti 2010.

La seconda parte della mattinata è stata dedicata a una presentazione maggiormente dettagliata del percorso condiviso di elaborazione del progetto di inclusione per i Rsc, alle riflessioni, ai suggerimenti e agli spunti di merito delle città interessate al percorso sulle esperienze già attivate in loco.

Il confronto tra le città ha rappresentato uno spunto fondamentale per l'impostazione del complesso lavoro di elaborazione del progetto per l'inclusione di minori e famiglie Rsc in via di elaborazione congiunta, poiché una delle sue caratteristiche peculiari consiste proprio nella valorizzazione delle differenti esperienze territoriali anche con l'obiettivo di favorire la creazione di un contesto di confronto intercittadino che sostenga lo scambio di esperienze, di *know how* e la creazione di una rete di collaborazione tra città e operatori impegnati in questo ambito. Il taglio laboratoriale ha caratterizzato anche i lavori del pomeriggio: il tavolo è stato, infatti, occasione per la presentazione del quadro di riferimento della proposta di sviluppo sui Liveas garantiti per infanzia e adolescenza e per l'approfondimento e il confronto sul tema della dispersione scolastica e del rischio di esclusione sociale, ambito di analisi per le buone pratiche realizzate nel corso dell'anno 2010.

Il successivo incontro del tavolo realizzato il 13 giugno 2012 è servito a fare il punto e a implementare le proposte di progettualità/approfondimento anticipate nelle precedenti riunioni, oltre a condividere l'impostazione dell'indice per la Relazione 285 per l'anno 2011.

In merito al progetto di inclusione per minori e famiglie rom, sinti e caminanti, si è operato con l'obiettivo di far convergere dal basso iniziative prioritarie sui territori condividendo strumenti metodologici innovativi ed efficaci. Partendo, infatti, dallo stato dell'arte rispetto alle progettualità realizzate localmente e dagli assetti organizzativi caratterizzanti i diversi uffici competenti (dati raccolti attraverso una specifica scheda informativa), è stato possibile creare una sintesi delle informazioni sulle esperienze significative realizzate a livello locale e caratterizzanti le diverse realtà territoriali.

Il giro di tavolo tra i partecipanti ha favorito la condivisione dei punti di forza della proposta, ma anche delle difficoltà cui i territori fanno fronte nell'approcciarsi ai percorsi di

presa in carico del target sopra specificato. Una sintesi dei punti di forza e di debolezza degli assetti e degli interventi realizzati nel corso degli anni ha rappresentato un fondamentale bacino di informazioni indispensabile per garantire che il successivo avvio del progetto si basasse effettivamente sulle esperienze già in atto.

Nella seconda parte dei lavori, è stata presentata ai partecipanti una proposta di avvio del percorso congiunto per la definizione condivisa dei servizi e delle prestazioni considerate essenziali nei servizi per l'infanzia e l'adolescenza già anticipata, nelle sue premesse logico-istituzionali, nel precedente tavolo dell'8 maggio. Sono state ipotizzate, dunque, alcune tappe di un processo il cui obiettivo macro è la condivisione della marcatura di servizi che possono essere considerati sostanziali nelle città coinvolte.

In una prima fase si è ipotizzata la ricostruzione della situazione di contesto di ciascun territorio e ci si è proposti di realizzare una ricognizione dei servizi per i minori attivi nelle città (considerando quei servizi stessi essenziali nei fatti). Dunque è stata proposta ai partecipanti l'adozione di una scheda comune, da compilare attraverso un format condiviso e in riferimento a un arco temporale unico (si è ipotizzato l'anno 2011), con criteri comuni di interpretazione e compilazione, per avere una base condivisa necessaria per il confronto tra le diverse città. A tal fine sono state implementate 7 aree dell'organizzazione dei servizi (simili ai livelli essenziali della L. 328) esplose in 20 tipologie di servizi, proponendo ai referenti di verificare l'adeguatezza della scheda a rappresentare l'esistente nelle diverse aree territoriali al fine di ovviare alle differenze tra le varie organizzazioni delle diverse città, partendo da una visione "bottom up" e tentando di legittimare il passaggio dalla logica di prestazione di fatto a prestazione di diritto. È stata, inoltre, ipotizzata una seconda fase del processo, consistente nell'organizzazione di un seminario per restituire le informazioni e per condividere elementi informativi omogenei su cui costruire una base informativa/cognitiva comune di riflessione.

I lavori del tavolo hanno, infine, dato l'opportunità di uno spazio di analisi e approfondimento dell'ultima delle aree tematiche indagate dalla Relazione per l'anno 2010: il gioco e il diritto al gioco nella progettualità sostenuta dalla legge 285.

L'ultimo incontro dell'anno, realizzato il 20 dicembre, è stato nuovamente connotato da un taglio prettamente politico e ha toccato aspetti di respiro strategico, sia nella gestione del fondo 285 in generale, sia nella programmazione delle attività di progettazione congiunta tra le città riservatarie.

La convocazione di due tavoli politici nel corso del 2012 va letta nel quadro di un sempre maggiore e intenso sviluppo di un dibattito tra Ministero e città riservatarie che tocca non solo aspetti tecnici, ma anche e sempre più livelli strategico-istituzionali. Grazie alla proficua azione di confronto del tavolo di coordinamento, si è andato, infatti, costruendo un nuovo quadro di cooperazione tra le città stesse per far convergere le politiche per l'infanzia di ciascun territorio al fine di realizzare obiettivi comuni, consentendo un sistema di confronto costante in ambiti che rientrano nella competenza esclusiva degli enti territoriali.

Esattamente in questa cornice logica di riferimento sono state proposte, dal sottosegretario Guerra, alcune raccomandazioni da intendere quali priorità politiche per il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Nello specifico, in primo luogo gli interlocutori istituzionali sono stati invitati a evitare il rischio di incorrere in una parcellizzazione minuta dei finanziamenti, in quanto questa non pare consentire alcun significativo miglioramento del livello di fruizione dei servizi da parte dei cittadini né del relativo livello di soddisfazione. In secondo luogo, anche alla luce delle direttrici e delle azioni previste dal Terzo Piano di azioni e interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, oltre che nel pieno rispetto dello spirito dell'art. 3 della legge 285, le città sono state sollecitate a valutare l'opportunità di assegnare la priorità, nella definizione dei

piani di intervento, ad alcune aree specifiche di programmazione, favorendo l'attuazione, da un lato, di interventi di promozione dell'affidamento familiare e di prevenzione dell'allontanamento di bambini e ragazzi dal loro nucleo familiare, privilegiando la presa in carico precoce e intensiva a sostegno delle capacità genitoriali, dall'altro, di interventi di promozione dell'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti attraverso l'inserimento in un inclusivo percorso scolastico che elimini o riduca fortemente i rischi di dispersione e di insuccesso.

Entro tale cornice logica di riferimento, e in particolare in riferimento all'area della prevenzione dell'allontanamento e della promozione dell'affidamento familiare, sono state rappresentate, dunque, tutte le azioni strategiche finanziate e poste in essere dal Ministero, quali il progetto sperimentale di convergenza Pippi che ha visto il coinvolgimento di gran parte delle città riservatarie, per il quale si rimanda alla specifica sezione di approfondimento della presente relazione, oltre alla ricerca sui bambini e sugli adolescenti che vivono fuori dal loro nucleo familiare e l'approvazione in Conferenza unificata delle linee di indirizzo sull'affidamento familiare, strumento caratterizzato dall'obiettivo di definire un quadro nazionale di indirizzo per promuovere il suddetto istituto.

Sulla seconda priorità individuata sull'inclusione sociale dei bambini rom sinti e caminanti, pare necessario evidenziare che tale attenzione va letta alla luce non solo del pluriennale impegno dimostrato dalle città riservatarie nella direzione di sperimentare interventi mirati all'esercizio dei diritti civili fondamentali, quali l'accesso a un'istruzione di qualità e ai servizi sanitari, nella salvaguardia della valorizzazione delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche, ma anche alla luce dell'avvio della prima fase biennale della Strategia nazionale per l'inclusione dei minori Rsc, volta ad assicurare la progressiva inclusione di queste popolazioni nel tessuto socioeconomico nazionale.

In relazione a quest'ultimo aspetto, è opportuno evidenziare che proprio in ambito scolastico permangono tuttora bassi livelli di iscrizione, alti livelli di dispersione e maggiore incidenza dei casi di insuccesso, pur restando, la scuola, una delle più importanti occasioni di contatto e di confronto dei bambini e adolescenti Rsc con i loro coetanei. Per tale motivo si è ritenuto imprescindibile che il processo di integrazione parta proprio dalla scuola.

In tale ottica va letta l'ipotesi progettuale che, in armonia con la proposta presentata nel corso del tavolo politico del 22 marzo, ha le finalità di: a) favorire processi di inclusione dei minori Rsc, b) promuovere la disseminazione di buone prassi di lavoro e di saperi, valorizzando le esperienze locali coerenti con gli obiettivi del percorso e già attivate sui territori aderenti, oltre alle pratiche realizzate nei Paesi europei già impegnati sul tema, c) costruire una rete costante di collaborazione tra le città riservatarie coinvolte.

Il progetto presentato alle città, condotto in sinergia con il Miur per la sperimentazione delle azioni di sostegno alla frequenza scolastica e al successo formativo, si propone come un percorso di convergenza con interventi coordinati, non replicando un unico progetto uguale per tutte le realtà coinvolte, ma valorizzando le peculiarità territoriali e operando sulle progettazioni che le città hanno condiviso nel corso dei tavoli 285 e hanno presentato attraverso la compilazione di una scheda di approfondimento.

I punti salienti del progetto sono legati all'integrazione tra i diversi settori e diversi soggetti che lavorano sulle differenti tipologie di interventi programmati. Si tratta di un progetto-laboratorio, pensato come un tavolo di lavoro basato sulla coprogettazione e codefinizione flessibile sulla base delle specifiche peculiarità ed esigenze territoriali, sulla condivisione del metodo anche per la formazione degli operatori dei servizi sociali e la sperimentazione di nuove metodologie; realizzazione di strumenti per la misurabilità degli interventi e degli esiti; condivisione degli obiettivi e delle caratteristiche del percorso con