

### **L'abbandono scolastico**

Il fenomeno del disagio degli adolescenti è associato, in una corrispondenza biunivoca, con il fenomeno dell'abbandono scolastico, giudicato un fenomeno molto preoccupante non soltanto perché conferma e genera disuguaglianze, ma anche perché rallenta nel lungo periodo i processi di sviluppo economico nei territori più ricchi.

Il problema è stato soprattutto denunciato nelle città del Sud del Paese in cui è riscontrabile nei quartieri ormai etichettati come "ghetti" di emarginazione, ma si presenta anche in tutto il Paese soprattutto per quanto riguarda i giovani stranieri. Nei focus group e nelle interviste sono stati richiamati alcuni dati in materia di dispersione scolastica per le scuole secondarie di primo grado che, nei quartieri difficili raggiungono il 20% (Palermo). E alcuni hanno voluto associare a questi dati (e in quegli stessi territori) la scarsa attenzione ai servizi della prima infanzia, giudicati concordemente il primo passo verso il superamento delle carenze culturali degli ambienti di provenienza, che tanto ancora incidono sul curriculum scolastico. In proposito si è precedentemente accennato a fenomeni di dispersione scolastica già presenti dopo la quinta elementare.

Tutto ciò evidenzia le difficoltà di un'effettiva collaborazione tra sistema dei servizi sociali e scuola e anche la necessità di una miglior "alleanza" tra scuola e famiglie. La scuola è oggi in sofferenza e chiede aiuto ai servizi. Anche il rapporto tra scuola e famiglia è da ricostruire, dopo anni in cui sono prevalsi il conflitto e la diffidenza, originati anche dalle difficoltà incontrate dai genitori a definire il proprio ruolo.

Si riscontrano tuttavia anche situazioni maggiormente virtuose che dimostrano attenzione alla costruzione di reti e alleanze educative con la scuola (Firenze, Genova, Milano).

### **3.4. L'offerta: segnali di fermento...segnali di 'stagnazione'**

#### **I servizi educativi per la prima infanzia: uno strumento di 'alleanza con le famiglie'**

La misura dell'attenzione rivolta dai diversi territori alle esigenze dei minori è data dalla presenza dei servizi educativi per la prima infanzia.

Il dato di frequenza al nido, misurato come percentuale della popolazione 0-3, segnala ancora una volta lo squilibrio tra l'offerta di servizi nel Nord e nel Sud del Paese. La forbice è amplissima: in alcune città il cui indice di copertura si attesta vicino - o addirittura supera - gli obiettivi di Lisbona (ricordando che l'obiettivo proposto a tutta Europa dal trattato di Lisbona indicava il 33%) in altre l'indice è a livelli assolutamente bassi (eclatante il 2% di Reggio Calabria).

Il cosiddetto "Piano-nidi" avviato dal Governo nel 2007 ha soltanto parzialmente contribuito a far diminuire questa distanza.

Nelle città in cui negli anni sono stati alti gli investimenti per espandere il numero di posti disponibili e le azioni finalizzate a tutelare la qualità del modello educativo i nidi sono considerati un "patrimonio di cui avere cura" (Firenze), sia attraverso il coinvolgimento degli educatori e del personale in generale in percorsi formativi e di valutazione del servizio, sia adeguando l'organizzazione alle mutevoli esigenze dei genitori nel conciliare la vita lavorativa con le esigenze della famiglia (le due principali funzioni del nido sono infatti quella educativa e quella conciliativa).

In questi stessi territori sono state tuttavia segnalate modificazioni di tendenza riguardo al numero di domande di iscrizione, che tuttavia, nelle città di maggiori dimensioni, convivono con le liste di attesa. Il fenomeno è correlato principalmente alla crisi economica e

all'impovertimento delle famiglie che, non più in grado di pagare le rette, soprattutto nei casi in cui uno dei due genitori resta senza lavoro e perciò è in grado di accudire ai figli, rinunciano al servizio. Ci sono realtà in cui tutto questo si traduce anche nella chiusura di sezioni (chiusura di sezioni primavera a Genova) o comunque nel calo di iscrizioni (Venezia). Anche se in altri contesti (Firenze) è stato rilevato nell'ultimo anno una inversione di tendenza e un aumento di iscrizioni.

La retta a carico delle famiglie, anche se molto diversa da zona a zona, è comunque alta e, soprattutto nel Sud, sono sempre di più le famiglie disagiate ad accedere ai nidi pubblici, in quanto esentate o totalmente o parzialmente dal costo della retta. Le altre famiglie accedono ai servizi privati che sono competitivi (Napoli). Ciò determina un etichettamento del servizio-nido come servizio 'per i più poveri' che inficia uno degli altri obiettivi del nido che è quello della promozione dell'inclusione sociale e del superamento di barriere tra bambini appartenenti a famiglie con reddito e cultura diversi.

Per rispondere agli articolati bisogni delle famiglie sono altresì state sviluppate attività integrative, (ma a volte sostitutive) differentemente chiamate dalle diverse legislazioni regionali, come i nidi di caseggiato (Catania), l'utilizzo ad ampio raggio delle ludoteche (Brindisi), ecc. tanti i progetti nel tempo finanziati dalla legge 285 che riguardano tematiche varie come l'introduzione all'utilizzo del libro (Nati per leggere, Libro amico a Brindisi), o alle attività artistiche o ludiche finalizzate anche al sostegno dei rapporti tra bambini di etnie diverse e alla sensibilizzazione dei genitori rispetto all'educazione dei propri figli.

Proprio perché occorre avere cura del servizio nido, negli anni pre-crisi (e anche ad avvio crisi) si sono trovate nuove forme di collaborazione pubblico-privato sociale per la gestione (a Firenze, ad esempio, l'ente locale ha dato in concessione un immobile per la realizzazione di un servizio nido in *project financing*). A Venezia invece c'è una gestione quasi totalmente pubblica dei 28 asili nido.

Ampliando l'osservazione all'intero ambito 0-6 si può anche osservare come in alcune città (Genova) le famiglie preferiscano le scuole d'infanzia comunali (molto onerose per l'amministrazione locale, ma spesso sedi di innovazione didattica) rispetto a quelle statali.

La gestione diretta di questi servizi viene spesso considerata un patrimonio da preservare fino a che è possibile: spesso, alla qualifica di eccellenza si associa la qualifica di pubblico (Milano, Napoli).

Un'attenzione particolare è data alla **refezione scolastica**, considerata una sorta di "simbolo" della cura dei più piccoli. Si tratta di un servizio potenzialmente in grado di promuovere educazione alimentare (Taranto). La mensa si configura come servizio di eccellenza anche perché impone una certa dialettica con le famiglie e contribuisce a rafforzarne il dialogo e potenzialmente l'alleanza. Per questo ci sono tante resistenze all'esternalizzazione della gestione delle mense, soprattutto nei nidi. L'aver cura dei nidi ha richiesto e richiede grande attenzione al personale educativo che vi lavora: si è rilevata la necessità di rinnovamento o miglioramento dal punto di vista dell'inquadramento e della formazione del personale (Catania), di supporto specifico per il personale di nuova assunzione nei casi in cui si verifica una sorta di ricambio generazionale del personale. Non sono infrequenti i casi in cui si registra una età media del personale abbastanza alta, soprattutto nelle scuole dell'infanzia (Genova).

In ogni caso i servizi 0-6 sono fortemente presidiati e garantiti (Genova) anche perché costituiscono un potenziale osservatorio sulle famiglie dove poter cogliere preventivamente segnali di disagio o di cambiamento (Milano).

### **Educativa .... territoriale, di strada: un puzzle necessario, da consolidare**

La tematica dell'adolescenza, come già si è segnalato nel paragrafo precedente, pone ogni giorno sfide nuove. Nei territori si è tuttavia assestato un insieme di interventi, in gran parte realizzati da anni con i finanziamenti della legge 285, che seppur frammentati cercano di arginare i processi di emarginazione precoce che si stanno manifestando nei quartieri più difficili. L'obiettivo rimane l'arginamento del disagio adolescenziale e conseguentemente la lotta alla dispersione scolastica.

Si parla di educativa domiciliare, ma soprattutto di educativa di strada e di educativa territoriale, progetti in cui è protagonista il terzo settore.

L'educativa domiciliare è un intervento importante su cui si misura la collaborazione pubblico-privato, che crea rete fra famiglie e istituzioni, (cioè con ente locale e scuola); ed è in primo luogo un'opportunità di creare una rete intorno e con la famiglia (Catania).

L'educativa territoriale è una sfida importante perché consente di cogliere l'evoluzione progressiva dei problemi soprattutto nei quartieri caratterizzati da sacche di disagio e povertà. In alcune realtà, infatti, i comuni vi hanno investito quote significative. Ma la riduzione del finanziamento previsto dalla legge 285 potrà impattare su questo tipo di servizio, fondamentale in alcune realtà, come ad esempio Napoli: per ottimizzare il servizio di educativa, la scelta ora sembra quella di razionalizzare l'offerta mantenendo solamente le progettazioni più strutturate. Ciò comporterebbe tuttavia la perdita di alcuni interventi di piccole dimensioni, garanzia di maggior successo proprio per affrontare problemi di nicchia.

In città con più disponibilità di risorse (e soprattutto una rete di servizi esaustiva e meno di emergenze) è emersa l'esigenza di uscire da una logica settoriale (Milano). Ciò riguarda soprattutto la gestione di strutture territoriali intese come luoghi di aggregazione per cittadini (giovani e adolescenti, ma anche anziani). I centri socioeducativi diventano luoghi di incontro multifunzionali, in rete e integrati, in collegamento con la comunità locale. In questo modo si abbassa il rischio di dispersione e di sovrapposizione di attività.

Un'emergenza che ha sollecitato iniziative è la disoccupazione giovanile. Per questo, sempre in una logica di superamento degli interventi settoriali, in alcune realtà sono state citate anche iniziative per l'orientamento al lavoro di ragazzi dai 16 ai 18 anni (Taranto), così come l'esperienza del Comune di Firenze, agenzia accreditata di formazione professionale. La specificità è data dal fatto che questi istituti hanno una valenza socioeducativa per inserire al lavoro neo-diplomati. L'approccio è quello integrato: i ragazzi più problematici che partecipano ai corsi sono anche seguiti dai servizi sociali.

### **Il ritorno alla prevenzione**

Gli operatori coinvolti nell'osservazione hanno — soprattutto e comprensibilmente — descritto le emergenze, che portano sofferenze nuove alle famiglie e che conseguono sia ai cambiamenti epocali dell'organizzazione della quotidianità familiare, sia alla scarsità di risorse disponibili per trovare risposte adeguate ai nuovi bisogni. Essi stessi hanno riconosciuto tuttavia di trascurare un **approccio preventivo** rispetto alle tematiche individuate. In questo è rintracciabile una sorta di passo indietro rispetto agli obiettivi che si erano posti le riforme degli anni '70 e anche agli obiettivi della legge 285.

Questa rassegnazione e questa rinuncia all'innovazione richiesta dalla modificazione dei bisogni non è tuttavia riscontrata soltanto nelle zone più povere del Paese, che tra l'altro sembrano correlare meno gli effetti della crisi economica con i limiti della politica locale di welfare, perché "erano poveri anche prima". Le città del Nord denunciano con più forza il calo delle risorse disponibili.

Inoltre, la capacità del sistema dei servizi di intercettare preventivamente (prevenzione secondaria) situazioni di grave pregiudizio dei minori (abusi, maltrattamenti, violenze) dipende fortemente dalla “robustezza professionale” degli operatori dei servizi stessi (assistenti sociali, educatori professionali, mediatori, insegnanti, ecc.) sempre più a rischio di burnout per le ragioni più volte esplicitate

In alcuni territori si rileva tuttavia una resistenza faticosa di alcuni servizi-simbolo dell'intervento preventivo. Ad esempio a Genova permane l'esperienza dei LET (Laboratori educativi territoriali, buona prassi ligure da diversi anni). Essi, tuttavia, nati come servizi per tutti i bambini, a forte orientamento preventivo, sono oggi diventati sempre più servizi per bambini di famiglie in difficoltà economica. Gli “altri” si rivolgono all'offerta privata diventata competitiva. Ciò può determinare il rischio che diventino “servizi-ghetto”.

In generale i servizi per la prevenzione continuano a esserci ma le famiglie che ne fruiscono sono sempre più disagiate. La conseguenza è che le risposte oggi sono sempre più connotate come riparative. Ciò perché all'aumento significativo di situazioni di disagio cui dare risposta non ha corrisposto un appropriato aumento di servizi e interventi armonicamente distribuito fra prevenzione e riparazione.

Anche nei territori (Milano) in cui si crede veramente che la prevenzione sia un investimento in grado di ridurre nel medio e lungo periodo la spesa pubblica si riesce a dedicare a essa solamente una parte residua di risorse che impatta poco sulla reale capacità di fare investimenti efficaci: una goccia nel mare.

Ci sono poi città in cui si tratta di “una goccia nel mare” (Roma) o in cui la prevenzione è completamente schiacciata dalle emergenze (Reggio Calabria) e in cui anche la “riparazione” è completamente da rifondere (Taranto).

### **Un nuovo affido**

Nelle interviste e nei focus group sono stati presentati anche dati quantitativi che evidenziano il disagio della popolazione minorile: si fa riferimento al numero di minori in carico al servizio sociale e al numero di minori con procedimenti in corso presso i Tribunali competenti (Milano).

È più volte emersa la necessità di rafforzare e migliorare (sia in termini qualitativi che quantitativi) i servizi e gli interventi necessari ad accompagnare le diverse forme di affido, rivolti pertanto alle famiglie di origine, alle famiglie affidatarie e, naturalmente, ai bambini. Ciò richiede azioni di sistema - e pertanto “in rete” - che coinvolgano le Istituzioni a livello centrale e locale sia per migliorare la connessione fra servizi sociali e Tribunale, sia per realizzare interventi continuativi volti alla sensibilizzazione dei cittadini al tema (per aumentare la disponibilità all'affido). Emblematica l'esperienza di Firenze a cui è stata assegnato dal Ministero gestione del coordinamento nazionale dell'affido, riconoscendo il valore dei servizi fiorentini nel settore.

### **Il lavoro di comunità**

Soprattutto nelle grandi città è emersa una sorta di fiducia nell'attivazione delle risorse comunitarie e più in specifico dell'attuazione da parte degli operatori sociali del così detto “lavoro di comunità”, anche se alcuni intervistati (Roma) sostengono che l'attenzione alle risorse della comunità sia molto influenzata dal “colore politico” delle amministrazioni in carico. Si tratta di esperienze e di approcci culturali ancora in fase di definizione (anche se il lavoro di comunità è sempre stato “un capitolo” della metodologia del Servizio sociale).

In generale, gli intervistati si riferiscono con fiducia alle sperimentazioni attuate e in fieri, ma anche con la consapevolezza e la tristezza che si tratti di “gocce” nel mare rispetto al bisogno.

Le esperienze citate fanno riferimento a progetti di “orti verticali”, fattorie sociali, co-housing intergenerazionale, attività sportive e culturali e musicali di vario genere: tutte attività che coinvolgono a vario titolo associazioni o volontari singoli, istituzioni pubbliche. Fermenti di comunità già noti in sé, ma che richiedono azioni di sistematizzazione per riportare a sintesi l’inevitabile frammentarietà dovuta alla pluralità di soggetti che li mettono in campo. E che richiedono soprattutto competenze specifiche e continuità nel tempo.

Per la loro stessa natura e per il target principale a cui i progetti di lavoro di comunità descritti sono rivolti è necessario che la regia di tali interventi sia effettuata in stretta connessione con la scuola per le opportunità che essa offre sia in termini di spazi (il che richiede il superamento di molti “affaticamenti burocratici), di competenze e, soprattutto, di “aggancio” con i ragazzi stessi e le loro famiglie.

### **La “resistenza” della 285**

Il dibattito promosso nelle azioni empiriche effettuate nelle città riservatarie ha avuto come riferimento culturale le sfide proposte dalla legge 285/1997: in estrema sintesi, sostegno sistemico all’infanzia, all’adolescenza, in termini non solo riparativi, ma promozionali, sostegno alle competenze genitoriali, promozione di una corresponsabilità fra famiglie e istituzioni nei confronti dei minori.

Stimolate a reagire sullo “stato di salute” oggi di tali politiche hanno più frequentemente evidenziato emergenze rispetto alle quali i servizi si sentono ‘meno equipaggiati’. In ciò, non dando rilievo alla ricerca dell’innovazione e alla sperimentazione che hanno costituito uno dei capisaldi della legge 285.

Anche in alcuni luoghi che in passato avevano costituito laboratori di innovazione, oggi sembra rilevarsi una forte difficoltà ad adeguarsi ai cambiamenti, appunto, proponendo interventi innovativi e sperimentazioni: insomma, un “welfare di successo” che fatica a rinnovarsi. Gli operatori di Venezia si sono definiti come un “museo” delle buone politiche oggi non più capaci di adeguarsi al cambiamento.

La ricerca e il sostegno all’innovazione sono in effetti oggi un lusso che non ci si può permettere, data la sofferenza dei servizi rappresentata?

Certamente, le problematiche emerse dagli operatori, nonché l’esperienza concreta di alcune realtà, evidenziano invece come sia necessario trovare nuove modalità di intervento per far fronte proprio alle caratterizzazioni delle nuove emergenze (fragilità genitoriali, adolescenza e preadolescenza, in primis). Nelle città più ricche di risorse e servizi, infatti, quelle appunto caratterizzate da un sistema di “welfare maturo” (Milano) i finanziamenti della legge 285 aiutano ancora oggi a mantenere un buon livello di qualità dell’offerta educativa (anche, ad esempio, per le collaborazioni tra servizi territoriali e scuola). In queste realtà, i finanziamenti 285 contribuiscono ancora all’innovazione attraverso progetti specifici. Senza contare poi il fatto che, nelle difficoltà attuali, ‘fare innovazione’ vuol dire anche promuovere reti e azioni di sistema, proprio per evitare sprechi e sovrapposizioni.

I servizi di “sapore 285” (ludoteche, spazi gioco) si sono un po’ ridimensionati nel tempo perché si è concentrata l’attenzione su nidi e scuole dell’infanzia, ma si è mantenuta un’offerta diversificata anche grazie al contributo della legge 285 (Firenze).

Nei territori con servizi meno strutturati e continuativi nel tempo, in parte asistemici, i finanziamenti costituiscono una fonte fondamentale (Catania, Reggio Calabria).

Va poi ribadito come continui a essere fortemente riconosciuto il valore della legge per quanto attiene alle metodologie proposte e per la forte promozione del lavoro di rete: la 285 ha introdotto metodi di lavoro nuovi e importanti soprattutto per quanto riguarda i servizi integrativi per la prima infanzia (Brindisi). In alcuni casi è stata la guida per la costruzione e il consolidamento dei servizi (Taranto).

In una situazione complessa come quella della città di Roma, l'attuazione della 285 ha altresì offerto occasioni di sperimentare una nuova governance, attraverso l'esperienza della cabina di regia 285, un tavolo di coordinamento pubblico-privato che a parere dei soggetti coinvolti, funziona assai bene. In altre parole, la 285 ha insegnato un metodo di lavoro.

Per tutte queste ragioni vi è un diffuso timore che nelle prossime annualità i finanziamenti diminuiscano, oppure che si inizino davvero a vedere tangibilmente gli esiti dei progressivi tagli al fondo perpetuati negli ultimi anni, in termini di chiusura di alcuni interventi significativi (è il caso dei lotti di educativa territoriale di Napoli, ad esempio).

### **3.5. Questioni “di sistema”: dare un nuovo senso alla governance locale e al dinamismo istituzionale**

#### **Governance locale e riforme istituzionali: una questione sempre aperta**

Nelle varie tappe di questo complesso e affascinante “giro d'Italia” il **dinamismo istituzionale** è emerso, ancora una volta, come elemento costante in tutte le città riservatarie: tanto nelle metropoli, quanto nelle città di medie dimensioni, tanto nelle città con sistemi di welfare strutturati e diversificati, quanto in quelle con servizi più “basici” in cui la filiera dell'erogazione è meno complessa.

Con questa locuzione si fa riferimento alle modifiche istituzionali che ri-assegnano le funzioni (in materia di servizi alla persona, fra le altre) ai vari comparti degli enti locali e che hanno inevitabili conseguenze sull'organizzazione del lavoro nel senso più ampio: “chi-fa-cosa-con-chi”.

Le dinamiche che più frequentemente si ritrovano sono quelle di “accentramento verso decentramento” (che hanno caratterizzato una certa stagione del sistema di welfare nazionale e locale), ma anche quelle di “decentramento verso accentrimento”.

È molto frequente che si ritrovino processi di decentramento delle funzioni relative ai servizi sociali (che necessariamente richiedono diversi mesi, se non anni, per giungere a compimento) che, non ancora conclusi, sono riconvertiti in processi di parziale - o addirittura totale - ri-accentramento di funzioni. Ciò accade nel campo dei servizi alla persona in cui, come noto, anche a livello nazionale si è assistito a dinamiche complesse e spesso apparentemente contraddittorie - vedi legge 328/2000 e riforma del Titolo V del 2001. È per questa ragione che più che di “dinamismo” istituzionale si può ben parlare di “**travaglio istituzionale**”.

Non si vuole, né è richiesto, approfondire questa complessa tematica dal punto di vista giuridico: vi sono incontestabili e condivisibili ragioni di “razionalizzazione” organizzativa ed “efficientamento” della complessa macchina amministrativa. Fra l'altro l'obiettivo di tali riforme è ben compreso e spesso condiviso dai soggetti intervistati nel corso dell'indagine (Milano, Napoli, Palermo)

Si vuole tuttavia evidenziare, ancora una volta, come tali dinamiche centrifughe e centripete abbiano inevitabili conseguenze sul lavoro quotidiano dei servizi. E sino a qui, nulla di nuovo o purtroppo, nulla di evitabile.

Si vuole però sottolineare come tali dinamiche vadano a impattare molto spesso non positivamente, sulla capacità del sistema di welfare locale (dei suoi attori, dei suoi interventi e servizi) di fornire risposte ai cittadini (che si auspicano migliori al termine del processo che comunque richiede moltissimo tempo), proprio **durante** il processo di trasformazione. Risposte che, come si è più volte ribadito in precedenza, faticano per svariate ragioni a essere - a oggi - efficienti ed efficaci.

L'intersecarsi poi di processi di riforma istituzionale non di rado produce una somma di riforme che insistono sulla stessa municipalità. Eclatante il caso di Milano e di Roma (non a caso, 2 metropoli): nella prima si sta dando vita al decentramento della programmazione dei servizi nei 9 municipi, con trasferimento delle funzioni anche in campo infanzia e, in concomitanza, si sta costituendo l'area metropolitana che prevede l'annessione dei comuni della cintura, l'individuazione di nuove competenze, la gestione e l'erogazione di nuove funzioni e servizi. A Roma invece, il riaccorpamento di alcune municipalità si è realizzato insieme alla riorganizzazione dell'Azienda Usl. Tutti questi processi si innestano poi in una situazione in cui già si evidenziava una mancata integrazione istituzionale e operativa fra le municipalità stesse e i dipartimenti centrali.

Anche Napoli è un caso interessante e induce ad alcune riflessioni generalizzabili: dalle testimonianze raccolte si evince che il decentramento delle competenze - comprensivo di quelle socioeducative e sociali nell'ambito dei minori - è visto positivamente, come forte spinta propulsiva al miglioramento organizzativo, pur nella consapevolezza della complessità di tale passaggio. L'importante è però che continuino a funzionare a livello centrale **tecnostrutture** in grado di presidiare alcuni processi (quello programmatico, di controllo di gestione, ecc.); analoga esigenza riguarda anche il livello decentrato.

**Questo è un nodo centrale:** se non vi sono "tecnostrutture" adeguate - sia al centro, sia alla periferia - in grado di coordinare e coordinarsi, nonché orientare in modo efficace il processo, il rischio è che si verifichi un decentramento incompiuto. E purtroppo, nella storia dei sistemi di welfare, tale esito è ben più che un rischio: è forse proprio questo esito incerto dei processi di riforma che determina il continuo travaglio.

Queste riflessioni, come si diceva, sono estendibili a tutte le realtà indagate, senza distinzione fra Nord e Sud, città di grandi o medie dimensioni. Sia che il sistema di welfare sia fortemente maturo e strutturato, sia che abbia più elementi di fragilità in termini di dinamica domanda-offerta, le conseguenze perniciose di un mancata riforma istituzionale hanno importanti ricadute nella capacità di risposta ai cittadini. Questi processi vanno spesso a peggiorare il clima di lavoro degli operatori - già molto affaticati per le ragioni ben evidenziate nei paragrafi precedenti - perché aumentano l'incertezza rispetto agli assetti organizzativi, al proprio collocamento nei vari settori e comparti dell'amministrazione, cambiando anche le modalità di lavoro dell'operatività quotidiana.

### **Integrazione istituzionale multilivello: un percorso più o meno compiuto, ma sempre da presidiare**

Ancora una volta, e da sempre, l'integrazione multilivello (inter e intra istituzionale, programmatica, operativa, professionale, ecc.) continua a essere - insieme - strumento e metodo di lavoro, obiettivo da raggiungere, diversamente implementato (in molti casi ancora solo parzialmente raggiunto).

Va sottolineato che, anche in quelle realtà in cui si afferma di avere raggiunto buoni livelli di integrazione, essa vada fortissimamente presidiata. Insomma, l'integrazione è difficile a farsi, spesso necessita di mandati chiari a livello politico-amministrativo e a livello operativo, di strumenti adeguati, di competenze specifiche.

Occorre sottolineare che alcune sperimentazioni (messe poi progressivamente a sistema) sono state più volte citate nel corso dell'indagine come un utilissimo strumento di integrazione: si fa riferimento al noto progetto ministeriale PIPPI indicato da tutte le città che lo sperimentano come un'efficacissima modalità di lavoro integrato multilivello (fra istituzioni, fra istituzioni e famiglie). Va da sé che una metodologia come quella sostenuta e promossa da PIPPI sfrutti al meglio le sue potenzialità in realtà "già avvezze alla pratica di lavoro integrato": più ci si integra, più se ne comprende l'efficacia, più migliora la motivazione al lavoro, più ci si vuole integrare!

Va altresì sottolineato come la stessa Legge 285 viene ancora oggi citata (soprattutto in alcune città del Sud) come il primo strumento normativo che ha promosso integrazione inter-istituzionale fra più comuni di un ambito/distretto (ci si riferisce agli accordi di programma che definivano, nella fase di prima implementazione della legge, i piani di azione in base ai quali si ricevevano poi i finanziamenti) e che ha "germinato" prassi e metodi di lavoro integrato anche in altri ambiti di servizi alla persona.

La situazione rilevata in tema di integrazione è assai diversificata anche perché - come si diceva sopra - sono davvero numerosissimi i "settori" e "gli oggetti" del lavoro integrato: gli esempi sono molteplici nelle città di Genova e Milano.

Vi sono realtà che vantano buoni e diffusi livelli di integrazione fra i vari settori dell'ente locale (socioassistenziale ed educativo); o fra ente locale e sanità e fra ente locale e scuola, pur avendo evidenziato sopra quanto l'integrazione o più semplicemente una collaborazione con la scuola sia difficilissima da raggiungere e mantenere (in controtendenza Firenze che invece testimonia un'integrazione soddisfacente ente locale-scuole).

Pur nell'ambito di quanto l'analisi **qualitativa** condotta nella presente indagine consente di dire, nei casi di "buona e diffusa integrazione rilevati", gli operatori dei diversi settori e istituzioni (generalmente competenti e motivati) sono supportati da mandati istituzionali e strumenti specifici. Elementi questi che si confermano come fondamentali per lavorare in modo integrato.

Il **fattore virtuoso** che più volte viene evidenziato dalle testimonianze degli intervistati è tuttavia la continuità nel tempo dei processi che hanno portato - oggi - a una buona integrazione. Essa non si improvvisa e richiede processi lunghi in cui lavorare insieme fra operatori di diversa appartenenza con strumenti messi a punto "per prove ed errori" e, una volta validati, progressivamente "trasferiti".

Si sta qui trattando il tema volutamente in modo generale e soprattutto per evidenziare a livello macro quanto lavorare in modo integrato necessiti di azioni top down istituzionali per promuovere processi integrati.

È evidente che - soprattutto nel campo degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza - vi siano prassi più che consolidate e anche diffuse a livello nazionale di lavoro integrato (si pensi a tutto quanto riguarda la tutela, ma anche la presa incarico integrata sociosanitaria per i casi complessi, ecc.).

Il fatto tuttavia che la necessità di migliorare a tutto tondo l'integrazione emerga ancora oggi come un "grido di dolore" (soprattutto in alcune città del Sud) induce a non abbassare la guardia su questi temi e ad attuare - in una logica di sussidiarietà verticale - politiche e interventi ad hoc che promuovano e presidino il lavoro integrato.

L'altra importante questione è che per integrarsi è fondamentale in ultima istanza - a livello di erogazione dei servizi - una dotazione di organico adeguata (disponibile e preparata) in grado di rispondere a problemi di dimensione e complessità crescente; l'attenzione a questo tema - spesso segnalato come un'emergenza nell'emergenza - è di fondamentale importanza (Venezia, Roma, Brindisi, Taranto, Palermo). E non si può pensare che l'esternalizzazione sia una scelta -

ancorché spesso vitale - in grado di garantire continuità e integrazione, proprio perché subordinata alla ciclicità degli appalti e delle convenzioni.

Si è più volte fatto riferimento agli **strumenti** in grado di sostenere e promuovere integrazione a vari livelli e per vari oggetti (ivi inclusa, l'integrazione con il terzo settore, cfr. paragrafo successivo). È interessante notare nei singoli report-città che le esperienze di buona integrazione o collaborazione prevedono una pluralità di strumenti variamente connotati: da quelli con una "cifra" più istituzionale (patti territoriali, accordi di programma, conferenza ente locale-autonomie scolastiche, protocolli di intesa, ecc.) fino ad arrivare a strumenti più operativi (modelli per convenzioni a livello di quartiere e TS, équipe multidisciplinari, linee guida, ecc.).

In conclusione, va anche sottolineato come lo strumento di Piano di zona sociale (ex art. 19 legge 328/2000) che come noto ha avuto e ha una diffusione su tutto il territorio nazionale, ma che è stato certamente realizzato con livelli di continuità e capacità di impatto diverse, costituisce un buono strumento di integrazione dei processi e dei servizi: le città che da sempre hanno investito nella programmazione zonale o di ambito oggi possono avere a disposizione degli strumenti di lavoro integrato già consolidati negli ambiti di quegli stessi processi (ci si riferisce ai tavoli di co-progettazione, agli strumenti di analisi trasversale ai settori del contesto comunitario, ecc.) (Napoli, Milano).

### **L'integrazione con la comunità locale organizzata: il rapporto pubblico-privato sociale**

In linea di massima in tutte le realtà studiate si rintraccia una costante: il rapporto con il terzo settore locale è giudicato positivamente. E non va dimenticato che in quasi tutti i focus group realizzati erano presenti anche rappresentanti di alcune organizzazioni attive sul territorio nel campo dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tale giudizio positivo deriva, sempre in linea generale, dalla **competenza** delle organizzazioni (cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, ecc.) operanti nel campo socioeducativo e dalla **flessibilità** dell'offerta che il terzo settore riesce a garantire in misura maggiore rispetto al pubblico, ad esempio, per le note caratteristiche dei contratti collettivi nazionali di lavoro dei suoi operatori. Il tema dell'esternalizzazione come strumento per **contenere i costi** non è emerso esplicitamente.

Il rapporto pubblico-privato sociale viene tuttavia valutato più consapevolmente proprio in quelle realtà (soprattutto del Nord) in cui si può dire che le organizzazioni di terzo settore sono "cresciute per capacità organizzative e competenze - **insieme al pubblico**": in altre parole, in quelle realtà in cui sin dalla fase fondativa del sistema di welfare locale hanno cominciato a lavorare e a crescere insieme. Inizialmente solo come soggetto erogatore in economia di "pezzi di servizi" che il servizio pubblico non riusciva più a garantire, ma, con il consolidarsi degli interventi e dei servizi, anche come soggetto in grado di co-progettare, di prendere parte attiva - nei limiti della normativa di settore - alle scelte concrete operate dalla pubblica amministrazione e, per alcuni ambiti di intervento, anche come vero e proprio portatore di *know-how* e competenze.

La stessa legge 285 e la legge 328 (attraverso i già citati piani di zona) hanno certamente rappresentato strumenti normativi fortemente orientati a consolidare o portare in tutte le zone d'Italia lo "stile della co-progettazione" fra pubblico e privato sociale, a vari livelli e in vari settori del welfare.

Alcune città (Milano, Genova, in particolare) connotano il rapporto pubblico-privato sociale non semplicemente come "di collaborazione", ma come un vero e proprio partenariato in cui sembrano essere condivise le funzioni di co-progettazione, quasi di corresponsabilità rispetto ad alcuni interventi per l'infanzia e l'adolescenza. Non è un caso che la questione della rappresentanza e della rappresentatività del terzo settore - come forte esigenza sentita dal

pubblico - emerga proprio in quelle città in cui il livello di collaborazione è strutturato e diversificato. Emblematico il caso di Milano che già da tempo ha esternalizzato anche i servizi educativi per la prima infanzia (come noto, baluardo che si vuole mantenere pubblico a tutti i costi) anche e probabilmente perché si erano nel tempo instaurati rapporti di fiducia e collaborazione sinergica con i soggetti del terzo settore. Il già citato avvio di un nido a Firenze in *project financing* può essere visto - ancora una volta - come una collaborazione strutturata in un ambito di cui si deve avere particolare cura, quali i servizi educativi 0-3 anni.

Uno dei problemi più frequentemente emersi (in modo abbastanza trasversale a tutte le città studiate) riguarda invece le **difficoltà burocratico-amministrative** che possono impedire o comunque ostacolare la stipula di convenzioni, la gestione degli appalti fra ente locale e cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, ecc. Questi impedimenti burocratici finiscono con rallentare in maniera esasperata il lavoro, oppure, in altri casi con il frammentarlo eccessivamente (emblematiche le convenzioni per l'erogazione di servizi socioeducativi di brevissima durata — poche settimane, pochi mesi — a Cagliari, o a Genova).

In più di un caso questo elemento è emerso come criticità aggiuntiva che si va a sommare al calo delle risorse per le convenzioni stesse e per gli appalti soprattutto per quei servizi nevralgici ritenuti fondamentali per creare rete a livello territoriale (come, ad esempio, l'educativa territoriale nelle sue varie e sfaccettate configurazioni). Tutti aspetti che rendono sempre più difficile per i soggetti gestori mantenere o consolidare il livello di qualità dei servizi.

## Capitolo 4. PIPPI Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione. Implementazione 2013-14<sup>8</sup>

*Tirare in ballo la famiglia nella progettazione, questo per me è il grande cambiamento. Tutti l'abbiamo studiato, tutti lo sappiamo, quindi niente di nuovo, la novità sta nel farlo (focus group, Milano)*

Il Programma PIPPI nasce a fine 2010 da una collaborazione tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova, le 10 città italiane che hanno aderito alla prima implementazione (e al loro interno i servizi sociali, le asl, le scuole, le cooperative di privato sociale). Esso rappresenta dunque anche il tentativo di creare un raccordo tra istituzioni diverse (comuni, Ministero e Università) che condividono la stessa mission di promozione del bene comune, tra professioni e discipline degli ambiti del servizio sociale, della psicologia e delle scienze dell'educazione, che solo unitamente possono fronteggiare la sfida di ridurre il numero dei bambini allontanati dalle famiglie.

Il Programma, in particolare ottemperanza alle Leggi 285/1997, 328/2000 e 149/2001, propone linee d'azione innovative nel campo dell'accompagnamento della genitorialità vulnerabile, scommettendo su un'ipotesi di contaminazione, piuttosto desueta, fra l'ambito della tutela dei "minori" e quello del sostegno alla genitorialità. In questo senso, esso si iscrive all'interno delle linee sviluppate dalla Strategia Europa 2020 per quanto riguarda l'innovazione e la sperimentazione sociale come mezzo per rispondere ai bisogni della cittadinanza sperimentando azioni in grado di sviluppare una genitorialità positiva (REC 2006/19/UE), diffusa nell'ambiente di vita dei bambini che vivono in condizioni di vulnerabilità, così da «rompere il ciclo dello svantaggio sociale» (REC 2013/112/UE).

Per raggiungere questo obiettivo, si è scelto di implementare lo stesso articolato programma di ricerca — intervento — formazione, in tre fasi sperimentali: la prima, nel biennio 2011-2012, con l'adesione di 10 città italiane riservatarie della L. 285/1997 - Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia - e l'inclusione di 89 famiglie target nel gruppo sperimentale, 122 bambini; 35 famiglie e 37 bambini nel gruppo "confronto"; la seconda nel biennio 2013-2014, con l'adesione di 9 città italiane - Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia - e 198 bambini e 144 famiglie; la terza, avviata nel biennio 2014-2015 e tuttora in corso che ha segnato l'estensione del programma attraverso il passaggio gestionale dalle città alle regioni e alle province autonome, e che vede il progressivo coinvolgimento di numeri sempre più importanti di famiglie e servizi.

In questo contributo, si intende presentare una sommaria sintesi del lavoro realizzato durante la seconda implementazione. Durante la prima implementazione del Programma, infatti, e nel corso del secondo semestre 2012 in particolare, le città aderenti hanno ripetutamente reso nota al Ministero la richiesta di continuare l'implementazione per estenderne l'utilizzo a nuove FFTT e a nuove EEMM.

Con la volontà di ottimizzare l'esperienza realizzata attraverso la prima sperimentazione nazionale<sup>9</sup>, il Ministero ha ritenuto di rispondere positivamente a codesta richiesta.

<sup>8</sup> Il testo qui presentato è frutto del lavoro del Gruppo scientifico responsabile del programma PIPPI a livello nazionale, che è formato, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali da Raffaele Tangorra, Adriana Ciampa e Valentina Rossi, per il Laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova (LabRief, <http://labrief.fisppa.unipd.it>), da Sara Colombini, Diego Di Masi, Marco Ius, Sara Serbati, Chiara Sità, Marco Tuggia, Ombretta Zanon. Le tavole illustrative dei dati sono di Laura Bortoloni, Studio grafico IDA.

Tale seconda implementazione ha perseguito la **finalità** specifica di consolidare il patrimonio di conoscenze e pratiche via via acquisito attraverso la prima implementazione, di integrare il programma nelle pratiche di lavoro ordinarie dei servizi, posizionandolo in una cornice di stabilità e qualificazione del sistema complessivo, estendendolo alle circoscrizioni delle stesse città non interessate alla prima sperimentazione.

PIPPI 2 si è sviluppata in un arco di tempo in cui si è completato un imponente lavoro del Consiglio d'Europa e della Commissione Europea teso a costruire un quadro regolamentare definito in base alla Convenzione dei diritti dei bambini per l'intervento dei servizi sociali, sanitari, educativi e della giustizia nei confronti delle famiglie vulnerabili, soprattutto nel quadro dell'agenda politica di Europa 2020.

I principi e le strategie promosse da questo quadro regolamentare sono fortemente in sintonia con i principi e le strategie di lavoro promosse in PIPPI, come successivamente confermato anche dai risultati emersi dalla Peer Review della Commissione europea in *Social Protection and Social Inclusion* ospitata a Venezia l'11 e 12.12.2014, in cui PIPPI è stata selezionata come buona pratica oggetto di una rigorosa valutazione fra Stati membri della stessa Comunità Europea<sup>10</sup>. Questo fatto ha contribuito a legittimare ancor di più l'azione di PIPPI e ha, tra gli altri fattori, costituito una delle motivazioni che ha indotto le regioni italiane a voler prendere parte al processo di implementazione.

Scopo principale del presente contributo è presentare una sintesi dei risultati raggiunti (E) in termini di esiti (outcomes) dell'implementazione, che si distinguono in *outcomes* finali e intermedi (rispetto alle famiglie) e *prossimali* (rispetto agli operatori, rivolti cioè a costruire comunità di pratiche e a garantire replicabilità all'intervento), attraverso la valutazione interna e, in seconda battuta, la valutazione esterna. Il tutto ripercorrendo i processi formativi e di intervento (P) (par.4) che hanno condotto agli esiti (E) (par.3) nei Contesti (C) (par.5) rappresentati dalle 9 città nelle quali ha avuto corso l'implementazione.

Il primo paragrafo, che tratteggia il *framework* teorico e metodologico che caratterizza il Programma, il secondo che descrive i Soggetti protagonisti del Programma inquadrano i tre paragrafi centrali di descrizione dei risultati.

#### 4.1. Cosa è PIPPI

La popolazione target del programma è costituita da famiglie negligenti, secondo la definizione che ne danno Lacharité *et al.*: «Una carenza significativa o un'assenza di risposte ai bisogni di un bambino, bisogni riconosciuti come fondamentali sulla base delle conoscenze scientifiche attuali e/o dei valori sociali adottati dalla collettività di cui il bambino è parte» (Lacharité, Éthier, Nolin, 2006), i quali spiegano che all'origine della negligenza vi sono due fenomeni: una prima perturbazione nelle relazioni tra genitori (o *care givers*) e figli e una seconda che riguarda le relazioni tra le famiglie e il loro mondo relazionale esterno, definizione questa che spiega perché l'intervento con queste famiglie tenda a mobilitare entrambe queste due dimensioni, quella interna delle relazioni intrafamiliari e quella esterna delle relazioni fra famiglia e contesto sociale.

Il fenomeno della negligenza ha contorni indefiniti: si tratta di una zona grigia di problematiche familiari che sta in mezzo, fra la cosiddetta normalità e la patologia, che non

<sup>9</sup> I dati relativi alla prima implementazione nazionale sono presentati nel Rapporto di Ricerca conclusivo, aprile 2013: [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Documents/Report%20P.I.P.I.%202011-2012\\_Quaderni%20Sociali\\_24.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Documents/Report%20P.I.P.I.%202011-2012_Quaderni%20Sociali_24.pdf)

<sup>10</sup> Daly, M., Peer Review in Social Protection and Social Inclusion, *Innovative practices with marginalised families at risk of having their children taken into care*, Italy, 11-12 December 2014, Synthesis Report, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2133&furtherNews=yes>

sempre è immediatamente visibile e dunque segnalabile. Una zona grigia ancora piuttosto misconosciuta: le famiglie negligenti sono sempre più numerose, gli allontanamenti sono in aumento a causa della negligenza, molte problematiche di cui si occupano i servizi sono riferibili a tale fenomeno, ma le ricerche sono solo embrionali, tanto che non abbiamo ancora sviluppato adeguata conoscenza empirica su interventi che rispondano a queste problematiche in maniera efficace ed efficiente, di conseguenza gli interventi attualmente in essere nei servizi territoriali sembrano essere frammentati, poco uniformi e sistematicamente organizzati.

L'*ipotesi di ricerca* assunta, dunque è che se la questione prevalente è che questi genitori trascurano i loro figli, l'intervento di allontanamento, che per definizione espropria i genitori della competenza genitoriale rimettendola al servizio, non sembra essere l'intervento più appropriato (Sellenet 2007), e che sia quindi necessario sperimentare una risposta sociale (Aldgate et al. 2006; Lacharité et al. 2006) che:

- *metta al centro i bisogni* di sviluppo dei bambini (e non tanto i problemi e i deficit dei genitori) ossia la loro comprensione globale e integrata
- che organizzi gli interventi in maniera pertinente *unitaria e coerente* a tali bisogni: capace cioè di tenere conto degli ostacoli e delle risorse presenti nella famiglia e nell'ambiente
- secondo una logica *progettuale* centrata sull'azione e la *partecipazione* di bambini e genitori all'intervento stesso
- nel tempo *opportuno*, che si collochi in un momento della vita della famiglia a cui davvero serve e che sia quindi *tempestiva* e soprattutto *intensiva*, quindi con una durata nel tempo definita.

Ciò è possibile soprattutto attraverso due modalità: la prima che tende a favorire gli allontanamenti in un quadro di pertinenza ai bisogni delle famiglie e come affidamenti temporanei dei figli da parte dei genitori naturali ai servizi in una logica non di antagonismo fra famiglie e servizi, ma di condivisione delle responsabilità verso i figli stessi, nella tensione a garantire a ogni bambino una valutazione condivisa e di qualità della sua situazione familiare, con la parallela progettazione.

La seconda modalità che tende a favorire i processi di riunificazione familiare per i bambini già allontanati in modo che gli allontanamenti siano effettivamente strumenti temporanei di aiuto a tutto un nucleo e non di sola protezione verso i bambini.

Per questo abbiamo scelto Pippi Calzelunghe come acronimo di PIPPI: come immagine di sfondo che crea un orizzonte di significato positivo, centrato sulle possibilità di cambiamento della persona umana, sull'importanza delle reti sociali, dei legami affettivi, delle possibilità di apprendimento e resilienza anche nelle situazioni di grande vulnerabilità. Pippi è anche un po' irriverente e indica l'idea che delle volte è necessario immaginare soluzioni un po' fuori dai sentieri battuti e che le risorse delle famiglie possono essere anche dove non ce lo aspettiamo. Inoltre, la I di Istituzionalizzazione dentro l'acronimo non rimanda alla pratica dell'istituzionalizzazione in senso formale perché in Italia, nell'area dei bambini, non si istituzionalizza più almeno dal 2001, ma riguarda tutti i processi di istituzionalizzazione che possono essere ancora dentro l'agire dei servizi per adulti, bambini, malati psichiatrici, persone disabili, anziane ecc., che hanno a che fare con burocratizzazione, ritardi, mancanze, inefficienze, scoordinamenti, frammentazioni, rigidità, e scarsità di informazione, qualità, rendicontazione, pertinenza, trasparenza, ecc.

L'acronimo PIPPI rimanda piuttosto alla bella storia italiana che ha preso avvio negli anni '60 e di cui con questo programma vorremmo ancora essere parte, riempiendola concretamente di senso. L'acronimo serve a far passare un'immagine, un linguaggio, un insieme di valori nella protezione dei bambini che vorrebbero creare una cultura che superi queste sottili, ancora diffuse e molteplici forme di istituzionalizzazione, che metta al centro l'idea di cittadinanza solidale presente nell'articolo 3 della nostra Costituzione e che ricordi quello che ci ha insegnato

Franco Basaglia, ossia che i servizi pubblici possono essere luoghi di straordinaria civiltà nei quali l'impossibile può sempre diventare possibile.

L'obiettivo di PIPPI non è quindi non allontanare, ma apprendere a allontanare in maniera appropriata e dentro un progetto di condivisione e protagonismo delle famiglie, soprattutto non allontanare dalle famiglie che non fruirebbero di questo intervento in maniera positiva, come nel caso delle famiglie negligenti.

L'équipe incaricata di realizzare l'intervento è la risorsa maggiore mobilitata dal programma. Si tratta di un'équipe multidisciplinare (EM) che comprende l'assistente sociale del comune, lo psicologo dell'Asl, l'educatore domiciliare (quasi sempre appartenente al terzo settore), una famiglia d'appoggio, l'insegnante, il pediatra e qualunque altro professionista ritenuto pertinente dall'EM stessa, oltre che la FT stessa.

I **dispositivi d'azione** sono 4, in cui si integrano coerentemente: sostegno professionale individuale e di gruppo rivolto sia ai bambini che ai genitori che alle relazioni fra loro; sostegno professionale e paraprofessionale e specificatamente: l'educativa domiciliare, i gruppi per genitori e bambini, le attività di raccordo fra scuola e servizi, la famiglia d'appoggio. La logica che sostiene questo impianto è che servizi integrati, coerenti fra loro e tempestivi siano predittori di efficacia.

In realtà, questi 4 dispositivi si sostengono su un metodo che li connette e ne consente l'efficacia e la valutazione, ossia il metodo della valutazione partecipativa e trasformativa dei bisogni di ogni famiglia.

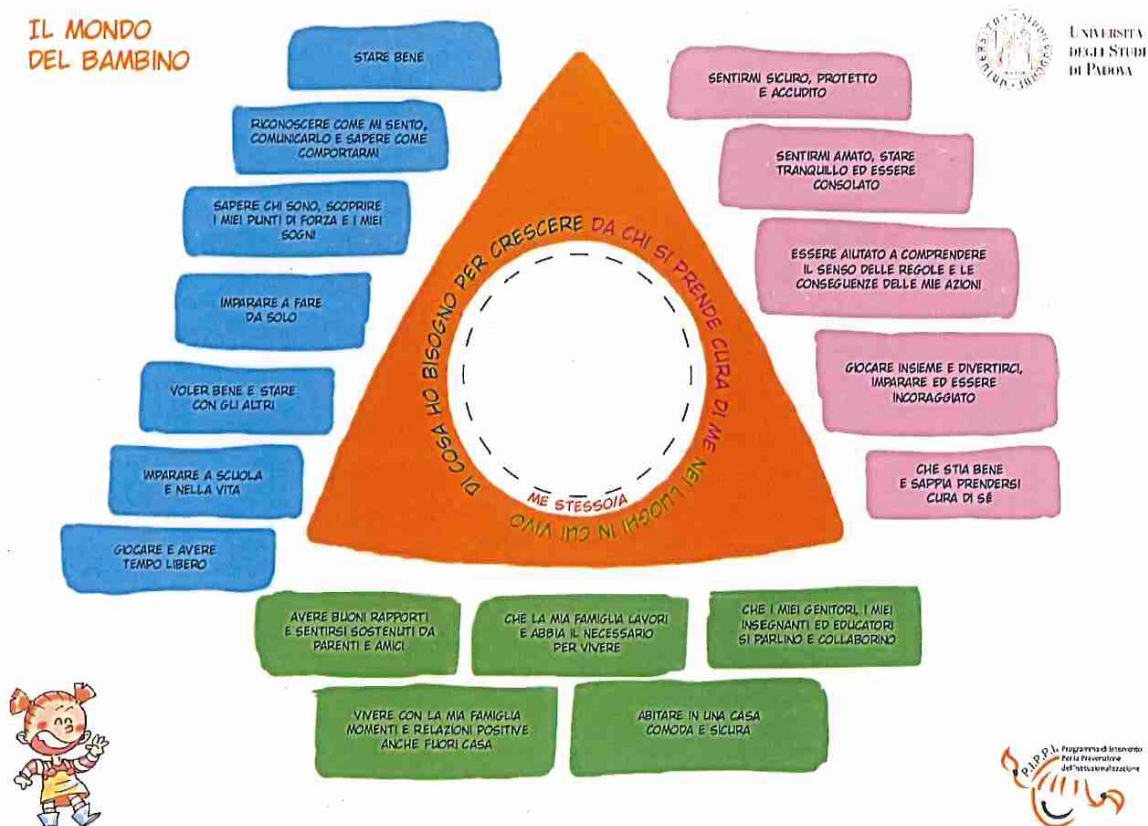
Nel processo della valutazione partecipativa e trasformativa tutti i soggetti, *the team around the child*, avviano un processo di riflessione, esplicitazione e attribuzione condivisa di significato alle osservazioni e ai comportamenti rispetto ai quali si decide di porre attenzione (Ferrari, 2004; Bove, 2012). Creare contesti di valutazione trasformativa vuol dire quindi rendere le famiglie protagoniste nella costruzione dei significati di tutto il processo valutativo dell'intervento: dalla definizione dei problemi (assessment), alla costruzione delle soluzioni (progettazione), all'attuazione e al monitoraggio delle stesse (intervento), fino ad arrivare alla valutazione finale sul percorso fatto e sui cambiamenti ottenuti.

Il framework teorico di riferimento attraverso cui realizzare la valutazione e la progettazione è il modello dell'ecologia dello sviluppo umano di Bronfenbrenner (1979), da cui deriva **Il Mondo del Bambino**, il quale rappresenta l'adattamento italiano dell'esperienza del Governo inglese che, a partire dagli anni '90 (Parker *et al.*, 1991; Ward, 1995), ha avviato il programma governativo *Looking after children* (Gray, 2002) con l'obiettivo di rispondere ai bisogni di efficacia degli interventi sociali in vista di uno sviluppo ottimale dei bambini in carico dai servizi (*children looked after*).

Gli strumenti utilizzati dalle differenti esperienze internazionali sono stati studiati in maniera approfondita e sono poi stati oggetto di una rielaborazione che ha portato alla formulazione del modello multidimensionale triangolare de "Il Mondo del bambino" (fig. 1).

Tale modello intende offrire un supporto per gli operatori per giungere a una comprensione olistica dei bisogni e delle potenzialità di ogni bambino e di ogni famiglia. Esso, infatti, fa riferimento alle tre dimensioni fondamentali che compongono il benessere di un bambino, che sono i bisogni di sviluppo del bambino, le risposte delle figure parentali per soddisfare tali bisogni, i fattori familiari e ambientali che possono influenzare la risposta a tali bisogni. Le tre dimensioni compongono quindi i tre lati del triangolo de *Il Mondo del Bambino: Il mio crescere; Di che cosa ho bisogno dalla mia famiglia, Il mio ambiente di vita*. Ognuna di queste tre dimensioni è a sua volta composta da un certo numero di sotto-dimensioni.

Figura 1 – Il modello multidimensionale “Il Mondo del Bambino” (MdB) utilizzato in PIPPI 2



LabRIEF (2013), Rielaborazione da Dep. Of Health (2000); Dep. for Education and Skills (2004, 2006); The Scottish Government (2008)

Il *Mondo del Bambino* ha una duplice identità: essere un quadro teorico di riferimento (un referenziale) e allo stesso tempo uno strumento di supporto per gli operatori per una comprensione olistica dei bisogni e delle potenzialità di ogni bambino e di ogni famiglia.

Il *Mondo del Bambino* propone cioè non solo una visione ecosistemica della vita dei bambini, ma anche un modello di intervento centrato non sui problemi, ma sui bisogni e quindi sui diritti dei bambini, mettendo in stretto rapporto i bisogni evolutivi e lo sviluppo, permettendo così di comprendere la vita dei bambini non solo per quello che è nel qui e ora, ma per ciò che può diventare, facendo emergere il potenziale di ogni bambino di essere e di fare.

RPMonline è la metodologia che traduce in strumento operativo e informatizzato l'approccio ecosistemico descritto, che rileva, progetta e monitora l'insieme del sistema familiare, della rete sociale, della scuola frequentata dai bambini e dai ragazzi, dell'ambiente in generale, delle esigenze e della dimensione intrapsichica di ciascun membro della famiglia e delle loro possibilità di cambiamento e quindi di resilienza.

PIPPI è stato dunque l'occasione e il contesto della prima implementazione italiana della logica e dello strumento base dell'*assessment framework* inglese (Leveillé, Chamberland, 2010).

Da questa sintetica ricostruzione dell'architettura generale del programma, possiamo comprendere che PIPPI è un **programma complesso e multidimensionale** in quanto comprende:

- una dimensione di ricerca: strutturazione di un disegno quasi sperimentale di ricerca, in parte controfattuale -in quanto prevede la presenza di un gruppo di famiglie di confronto, FC- che permette di trasformare i dati dell'azione operativa delle EEMM in dati di ricerca su cui costruire la valutazione complessiva dell'efficacia del programma nel suo complesso come dell'intervento specifico con ogni FT,
- una dimensione di intervento che prevede una metodologia dettagliata e condivisa, guidata e sostenuta da RPMonline,
- una dimensione formativa che prevede un accompagnamento del GS a ogni EM in maniera puntuale e continua nel tempo.

Inoltre PIPPI mostra una importante peculiarità nel panorama dei servizi di welfare italiano per i bambini e le famiglie: si pone come un'implementazione, ossia un punto di sintesi fra l'applicazione rigida di un modello standardizzato aprioristico calato dall'alto e un progetto informale che nasce dal basso e che non è in grado poi di risalire, ossia di costruire conoscenza condivisibile e documentabile sui processi messi in atto e quindi replicabilità.

PIPPI è dunque definibile come una “forma aperta”:

- **forma** in quanto definita nei suoi elementi essenziali, dà direzione e struttura, garantisce replicabilità
- **aperta** alla partecipazione e al contributo di chi la mette in atto che, facendola propria, inevitabilmente, lo *tras*-forma, quindi flessibile, anche se segue una procedura formale, che vuol essere però plastica e leggera, per rispettare e valorizzare gli assetti organizzativi delle diverse realtà territoriali.

### Support system e Modello logico

Tradizionalmente, come testimoniato in particolare dalla letteratura sui programmi *evidence based*, il processo di definizione è distinto dal processo di implementazione di un programma: un gruppo di esperti costruisce gli orientamenti generali, le strategie, le attività, i materiali sui quali un programma si fonda e la sua implementazione inizia quando questo processo di strutturazione è sufficientemente elaborato. Il compito dei soggetti deputati all'implementazione è di seguire più precisamente possibile gli elementi prescritti nella strutturazione del programma. Questo modello solitamente è considerato efficace rispetto a programmi con obiettivi circoscritti e attori coinvolti numericamente contenuti.

Dato che PIPPI persegue invece obiettivi ampi, coinvolge soggetti istituzionali diversi e che è multidimensionale, in quanto implica una dimensione di ricerca, una di formazione e una di intervento, coerentemente con le maggiori sperimentazioni internazionali nel contesto dell'intervento con le famiglie vulnerabili, si è reso necessario, sin dall'inizio, tenere i due processi strettamente interconnessi tra loro e lavorare su questo intreccio reciproco fra sviluppo e implementazione, che comporta una retroazione continua tra ciò che costituisce e definisce il programma nella sua struttura e ciò che accade nella realtà della sua implementazione.

I dati prodotti in PIPPI 1, la sua multidimensionalità, il fatto che si è venuto via via strutturando un Support system del programma che coinvolge diversi sistemi, istituzioni e servizi, hanno indotto a concepire sempre più PIPPI come “azione di sistema” e nello specifico come una ampia “innovazione sociale” – che comunque conserva la sua natura di “forma aperta”- in quanto si propone di immettere risorse economiche, umane, formative, culturali, tecnico-organizzative, per un certo periodo in un certo ambito del sistema dei servizi, in modo da rigenerare alcune pratiche dall'interno, affinché le azioni previste dal programma possano superare la dimensione stessa del “programma”, essere messe a sistema e quindi innervare il lavoro di tutela, per divenirne procedura “ordinaria” e condivisa nell'intera comunità.