

l'amministrazione e i soggetti gestori. Per semplificare, il Comune ha anche chiesto al terzo settore di esprimere una rappresentanza propria, ma rimane una finalità da raggiungere.

#### 4. Prospettive future

##### *Riduzione di risorse e nuove strategie*

Il già menzionato Sesto piano infanzia, che è il principale strumento della programmazione locale, è in via di finalizzazione. Il Quinto piano è stato finanziato con 15 milioni e mezzo di Euro, mentre attualmente la disponibilità prevista è di 11 milioni. La riduzione delle risorse, quindi, come peraltro nel resto del Paese, c'è stata anche in questo contesto. La percezione in proposito raccolta dai referenti coinvolti, al di là delle comprensibili fatiche, non è solo negativa: l'assunzione di un'ottica di razionalizzazione, infatti, sta obbligando a rivedere le modalità e le idee consolidate, stimolando la riflessione anche su ciò che appariva automatico e scontato. Non è successo di perdere "pezzi" importanti dei servizi, ma è tutt'ora in corso una rivisitazione generale e un rimodellamento, anche utile a ragionare su nuovi temi e istanze. Le nuove strategie in atto emergono nel Piano infanzia: il Comune si è posto come attore rilevante nella co-progettazione col territorio, superando l'ottica più prestazionale consolidata nel passato e assumendo un ruolo più attivo nell'indirizzo e nel coordinamento delle politiche. Anche al fine di razionalizzare la spesa, si è puntato alla promozione di trasversalità e sinergie tra settori, servizi e interventi, per evitare sovrapposizioni e sprechi; in questa stessa ottica si sta lavorando sulla valutazione dell'impatto degli interventi (vedi sotto), anche quelli realizzati con i fondi L. 285. Il dubbio dei referenti intervistati riguarda la continuità nel tempo di queste strategie, che possono raggiungere risultati davvero apprezzabili solo sul medio-lungo periodo.

##### *Le azioni di prevenzione in un'ottica di investimento sociale*

L'idea della prevenzione come investimento che finisce col ridurre la spesa pubblica migliorando il benessere complessivo del territorio è condivisa tra gli intervistati. Allo stesso tempo, si riconosce che la crescita della domanda di intervento su situazioni già gravi e compromesse ha distolto gran parte delle risorse e dell'attenzione per questa finalità. La razionalizzazione ha richiesto una riduzione proprio in questo ambito. Rimangono interventi significativi: i contributi pubblici alle associazioni per le attività sportive, la presenza sul territorio dei centri multifunzionali e di aggregazione giovanile, azioni di prevenzione in ambito sanitario, i nidi e le scuole d'infanzia come luoghi che proponendo attività educative e ricreative di per sé fanno prevenzione. Tuttavia, le risorse per progetti specifici in ambito sociale e educativo si sono ridotte e rimane la percezione emersa nel *focus group* che *noi lo facciamo, ma è come una goccia nel mare*. Il coinvolgimento del mondo della scuola nelle strategie di prevenzione è considerato un obiettivo strategico fondamentale per tutti i partecipanti alla ricerca sul campo.

##### *La valutazione d'impatto*

La valutazione e la rendicontazione richiedono "spazi" e "tempi" congrui e tali attività talvolta si sovrappongono alla programmazione, risentendone in termini di attenzione dedicata ed efficacia. Tuttavia l'esigenza di avere conoscenza dell'impatto delle azioni messe in campo, delle sperimentazioni, della riorganizzazione, della razionalizzazione e sistematizzazione dei servizi, emerge con forza crescente. Il cambiamento richiede adattamento e si vorrebbe capire quale sia l'effetto delle scelte intraprese. Occorre che ci sia una volontà politica e risorse dedicate.

##### **In sintesi:**

- La tutela dei minori e il supporto ai minori stranieri non accompagnati hanno numeri alti ma assestati, tuttavia stanno mutando i bisogni ai quali i servizi devono adattarsi;
- L'attenzione dei genitori ai temi educativi è percepita in una doppia accezione: la necessità di negoziare specificità e istanze e la potenzialità di coinvolgimento nelle iniziative cittadine;
- L'amministrazione ha assunto negli anni un più definito ruolo di regia nella co-progettazione con il terzo settore ha maturato la capacità di fare rete e reperire risorse anche in autonomia;
- Si ritiene necessario meglio coinvolgere il mondo della scuola nelle iniziative rivolte ai minori, alle famiglie e al territorio cittadino, obiettivo su cui si prevede di lavorare nei prossimi anni;
- Le strategie di razionalizzazione e riorganizzazione sono basate sull'investimento sociale, la valutazione delle politiche, l'innovazione, la sistematizzazione e la collaborazione in rete.

## Città di Napoli

### 1. Le azioni di ricerca sul campo

La rilevazione sul campo a Napoli si è realizzata nel luglio 2014.

Sono state svolte due interviste che hanno coinvolto i seguenti referenti: la prima si è svolta con tre referenti dell'Ufficio di Piano - Servizio programmazione sociale e politiche di welfare, che svolgono diverse funzioni: un funzionario economico-finanziario, un funzionario amministrativo, un'assistente sociale dell'area infanzia e adolescenza assegnata alla programmazione; la seconda è stata svolta dal direttore centrale del Settore welfare e servizi educativi.

Questi colloqui hanno affrontato i temi delle necessità del territorio e i cambiamenti in atto, dell'offerta dei servizi e dei programmi per il futuro e del sistema di *governance* locale. Inoltre, nel caso dell'intervista presso l'Ufficio di Piano, hanno anche riguardato il Nomenclatore, l'adeguatezza della sua struttura e le difficoltà nella compilazione.

Gli stessi temi sono stati trattati nell'ambito del *focus group*, realizzato con cinque assistenti sociali — due responsabili dei servizi sociali, due assistenti sociali e un operatore sociale che si occupano di minori stranieri non accompagnati, minori in accoglienza o affido — individuati nei servizi sociali centralizzati e decentrati presso le municipalità, dunque referenti che operano in grande prossimità col territorio e che sono in grado di cogliere criticità e tendenze in atto.

Come in altri contesti, anche a Napoli non è stato possibile raccogliere la testimonianza diretta di referenti della scuola, della sanità e del terzo settore. La lettura di seguito proposta, dunque, risente dell'assenza di questi importanti punti di vista sulle famiglie e sui servizi cittadini.

### 2. Cambiamenti in atto e questioni emergenti

#### *La povertà nelle famiglie e nei bambini*

A Napoli la crisi economica si è innestata su un territorio in cui già la povertà era un problema rilevante. Gli intervistati riferiscono come la domanda di intervento sia cresciuta esponenzialmente negli ultimi anni e aggiungono che non tutto il bisogno si traduce in una richiesta di supporto alle istituzioni. In parte, sono le reti familiari e relazionali, ancora forti, pur nel contesto urbano, a mantenere una tenuta sufficiente a supportare le persone e le famiglie socialmente ed economicamente più deboli. In parte, il lavoro sommerso, non sempre peraltro in attività legali, consente di sopravvivere alla carenza di opportunità nel mercato regolare. In parte, infine, anche chi ne avrebbe la necessità e le condizioni, spesso non si rivolge più alle istituzioni, sapendo di non trovare risposte adeguate a causa del sovraccarico della domanda di intervento.

La domanda si presenta anche differenziata a seconda delle caratteristiche della popolazione nelle diverse aree della città. La tutela dei minori, sottolineano gli intervistati, è concentrata come bisogno nella 7ª municipalità, sia per ragioni anagrafiche che per problematiche specifiche. La 8ª e la 6ª municipalità ospitano la popolazione rom, quindi hanno altre specificità. La 1ª, 5ª e 10ª municipalità sono le più benestanti. Le prime due in particolare sono più anziane e agiate, infatti qui anche i servizi per anziani non sono richiestissimi.

#### *Minori in affido e in struttura*

Quella per i minori in struttura è una delle voci di costo più rilevanti nel bilancio dei servizi, come peraltro accade anche in altri comuni. Nell'ambito dell'accoglienza residenziale dei minori, i numeri sono in crescita, in particolare per quanto riguarda gli stranieri non accompagnati. Napoli usufruisce di strutture private in provincia e oltre, dove però l'amministrazione non ha competenza per le verifiche e i controlli. I committenti sono numerosi e alcuni degli intervistati ritengono che sarebbe opportuno "sfortirne" il numero per avere una regia più efficace. Nel 2012 si è proceduto a un riordino generale di questa area di intervento, quindi a una ridefinizione di regole, procedure e tariffe. Questa revisione ha riguardato anche l'affido, rispetto al quale sono state stilate indicazioni e strumenti più adeguati e omogenei per uniformare l'intervento delle assistenti sociali. In entrambi i casi, sono state rafforzate le modalità per il rientro in famiglia e stabilite linee guida che cercano di impedire l'allontanamento dei minori dalla famiglia nei casi di povertà.

La tendenza in atto per questa area di bisogno è quella di cercare di potenziare l'affido: nel corso degli anni sono stati fatti interventi di sensibilizzazione alle famiglie e si è anche raccolta una certa disponibilità. Ma l'ampliamento di questa area è *in itinere*.

*Domanda di conciliazione in crescita*

La domanda di conciliazione è segnalata come in forte crescita. Le madri che lavorano aumentano, anche se in parte lo fanno nel “mercato nero”. L’offerta di servizi però è molto contenuta e l’accesso ai nidi comunali praticamente “riservato” alle famiglie più disagiate. Il privato offre soluzioni ad alto costo o, a volte, al confine con l’informalità. Ma è soprattutto il tessuto sociale e la famiglia a provvedere in tal senso; i nonni si confermano ancora una volta in un ruolo chiave per consentire ai genitori di lavorare e preservare così i bambini dalla povertà.

*Lavoro e formazione*

La maggiore necessità, si ricorda da più parti, è il lavoro. Un miglior collegamento tra il sociale e l’educativo e le aree della formazione e del lavoro, forse, potrebbero migliorare l’accesso alle opportunità disponibili per le famiglie più in difficoltà. Non solo i genitori, ma anche i ragazzi prossimi alla maggiore età potrebbero usufruirne. Tuttavia, gli stessi referenti intervistati, evidenziano come sia il territorio che i servizi che si occupano di questi temi scarseggino di risorse e investimenti. La tendenza a superare l’assistenzialismo è ribadita da tutti gli intervistati, ma agire sull’attivazione non è semplice in questo territorio.

**3. I principali tratti dell’offerta emersi dalla ricerca sul campo e dal Nomenclatore***Lo “zoccolo duro” dei servizi pubblici*

È opinione condivisa degli intervistati che le politiche e i servizi sull’infanzia in generale siano stati maggiormente preservati dai tagli di risorse rispetto ad altri settori. Vi sono state e vi saranno certamente razionalizzazioni, soprattutto attraverso strategie di semplificazione, riorganizzazione e riordino. Tuttavia, si è anche investito per mantenere uno “zoccolo duro” di servizi pubblici.

Viene evidenziato che sono state recentemente assunte più di 160 assistenti sociali, raddoppiando all’incirca il numero di queste figure già attive. Si sta svolgendo una formazione per le nuove arrivate, che sono state distribuite tenendo conto delle necessità del territorio, ma anche di un buon equilibrio con le più anziane. In questo modo si è preparato un “passaggio di consegne” tra generazioni, che consentirà di non perdere un patrimonio di esperienze e metodi già sperimentati dai servizi, ma anche di rinnovare gli approcci e mettere in discussione gli assetti consolidati. Le assistenti sociali sono distribuite nei 21 centri sparsi nelle Municipalità cittadine, collocati nelle diverse zone a seconda del bisogno.

L’altro ambito sul quale il pubblico ha mantenuto fortemente le redini è quello dei nidi comunali, che non sono stati esternalizzati a differenza degli altri servizi educativi. Il costo è naturalmente molto alto e la copertura bassa. Tuttavia, si cerca con questa scelta di garantire meglio la qualità dei servizi e delle professionalità impiegate. Il Comune contribuisce alle rette per chi non può permettersi di accedervi, ma essendo i posti molto limitati, accade che siano per lo più famiglie molto povere ad avere l’assegnazione, per cui in genere chi frequenta non paga. Le entrate dalle rette quindi sono irrisorie e la sostenibilità è sempre più problematica per l’amministrazione. Mentre per chi paga, segnalano gli intervistati, opta facilmente per l’offerta privata, che ha rette molto convenienti. L’accreditamento è stato istituito di recente e molti enti non si sono ancora adeguati. In più, si ritiene che la modalità dei *voucher* non abbia funzionato per i servizi rivolti alla prima infanzia, perché il sistema è “mezzo sommerso”: erano previsti per il babysitteraggio, ad esempio, per il quale il Comune aveva formato appositamente il personale e costituito degli elenchi, ma le domande pervenute dalle famiglie sono state addirittura non più di un paio.

Anche altri servizi socioeducativi sopravvivono con strutture e personale pubblici, ad esempio, si segnala il Centro polifunzionale San Francesco d’Assisi rivolto ai minori e disabili, che offre varie attività e laboratori e ospita durante l’estate anche il progetto *Mario e Chiara a Marechiaro*; tuttavia, il problema della sostenibilità c’è, così come le indicazioni di esternalizzazione provenienti dai livelli istituzionali superiori.

*Il sostegno economico*

Si è già evidenziata la segnalazione dei referenti comunali di una parte della cittadinanza che non si rivolge più alle istituzioni, sapendo di non trovare una risposta adeguata (nei tempi e nei modi), nella consapevolezza di una domanda di intervento consistente rispetto alla capacità di intervento. Come suggerisce uno degli intervistati:

*La gente poi si rassegna e non chiede più. Nel 2006-2008 abbiamo sperimentato il reddito di cittadinanza. Alla fine dei tre anni, pensavo che la città si “appicciasse”, invece non è successo niente. La gente si adatta, sono abituati a essere poveri. È il peggioramento che solleva la rabbia....*

Il reddito di cittadinanza, nell'ultima sperimentazione effettuata, ha riguardato circa 4.000 nuclei familiari, mentre le domande per accedervi erano 34.000. Per la *Social card*, sono state circa 3.000, i fruitori 1.200 e non si riuscirà a esaurire il budget. Il problema principale è stato prevedere a livello nazionale il requisito di aver perso l'occupazione da meno di 36 mesi, che ha escluso, ad esempio, chi un lavoro non l'ha mai avuto. Si ritiene che la popolazione più povera non sia stata raggiunta. Molti utenti del servizio sociale sono stati esclusi; mentre chi ha avuto accesso, in larghissima maggioranza, ha preferito non farsi seguire, mancando un rapporto pregresso di conoscenza e fiducia, quindi la logica assistenziale di questa misura ne è risultata rafforzata. Un risultato positivo è il raggiungimento delle famiglie con minori, si calcola che circa l'80% dei suoi fruitori siano nuclei con questo requisito.

Sugli interventi di tipo economico, le risorse disponibili sono estremamente limitate. Secondo il regolamento varato nel 2008, si è interrotta l'erogazione dei contributi continuativi (a esclusione di alcune tipologie di bisogno ben definite, come le madri sole) e straordinari (come le persone in uscita dal carcere), valutati oramai inefficaci, a causa dei lunghi tempi di assegnazione e all'ammontare ridotto del beneficio. Le insufficienti risorse prima dedicate a questo fine sono state spostate su altre voci: la sfida è rispondere ai bisogni con servizi, invece che con contributi, anche per superare logiche assistenzialistiche e abusi. Tuttavia, anche alcuni progetti, pur apprezzati, sono stati interrotti per carenza di fondi, come il *Progetto Sole*, che puntava a coinvolgere i ragazzi disabili nelle esperienze e nei gruppi di coetanei.

Viene tuttavia evidenziato che la risposta a chi ha difficoltà di tipo economico è molto debole; ma questo, precisano gli intervistati, accadeva anche prima della crisi. Si cerca di tamponare inviando i bambini ai convitti e gli adulti alle parrocchie e agli altri enti di beneficenza.

Il rischio maggiore, sottolineano gli intervistati, è che la povertà possa diventare causa di allontanamento dei bambini da parte di assistenti sociali che non hanno strumenti di intervento differenti.

A questo proposito, un'iniziativa interessante è *Adozione sociale* nata da una riflessione di due pediatri napoletani che riscontravano che in alcune zone della città i bambini si ammalavano di più, a causa della povertà economica e sociale: l'alimentazione era scorretta, non si facevano i vaccini, non si mandavano a scuola. L'idea era di prendere in carico la famiglia fin dalla nascita del bambino, per agire preventivamente sul disagio e sulla salute. Si è partiti con una sensibilizzazione presso i punti nascita, ai quali è stato chiesto di stilare una scheda di valutazione delle famiglie per valutarne i fattori di rischio e segnalare al Comune e all'Asl i nuclei disponibili a essere supportati. È stata istituita l'ETI (équipe territoriale integrata) composta dal medico e dall'assistente sociale dell'area materno-infantile come componenti stabili per continuità, più l'assistente sociale del caso. L'intervento in sé è principalmente di orientamento e di invio a servizi. Al momento, si precisa, i casi trattati con questa modalità sono un centinaio, ma una delle difficoltà principali erano dei consultori e dei servizi sociali che facevano fatica a prendere in carico questi nuclei, considerata la mole di lavoro, e offrire loro progetti di supporto. Inoltre, i punti-nascita non appaiono sufficientemente attivi, occorrerebbero azioni per sensibilizzarli e accrescere la fiducia in questa iniziativa. Non si tratta di una modalità di prevenzione costosa, ma che complessivamente avrebbe finito per ridurre i costi sia nel sociale che nel sanitario. Secondo i referenti coinvolti dell'indagine, questo intervento sarebbe da monitorare e presidiare meglio.

#### *La prossimità al territorio e il lavoro di comunità*

La prossimità al territorio e il lavoro di comunità sono ritenute una tradizione dei servizi cittadini. Le potenzialità delle "reti" familiari e solidali e di tutto quel tessuto sociale che può agire a supporto dei cittadini in difficoltà è stata colta dall'amministrazione e, anche in tempi di crisi, sono stati fatti passi avanti chiari per valorizzarle, attraverso un'organizzazione decentralizzata dei servizi, la progettazione e attuazione partecipata dal basso (come ad esempio il progetto *Welfare a Scampia* di attività socioeducative e di formazione e orientamento al lavoro dedicate agli adolescenti), l'alleanza con il terzo settore locale e l'istituzione di una nuova figura operativa (un tutor educativo) che affianca i nuclei seguiti dai servizi, in funzione di osservazione e di sostegno. Anche su questo versante, i presidi istituzionali andrebbero rafforzati, soprattutto in alcuni quartieri più problematici e a forte presenza di minori, ma intanto ci si è dati un metodo di lavoro e una direzione chiara verso la quale procedere. In questo senso viene citata, ad esempio, l'organizzazione dei centri estivi *Mario e Chiara a Marechiaro* e *Scuola d'estate* che coinvolgono i ragazzi della scuola primaria e secondaria, con la garanzia di una partecipazione mista di paganti e non: l'idea alla base di questa iniziativa è di dare pari opportunità a tutti i bambini e costruire fiducia in se stessi e nelle istituzioni.

Anche per questa ragione, gli intervistati si sono detti preoccupati per la diminuzione dei fondi della 285: l'educativa territoriale finanziata con questo fondo verrà ridotta, perché non è sostenibile con risorse comunali, e questa è ritenuta una perdita importante per la cittadinanza e anche per la coerenza della strategia politica in atto (cfr. punto successivo).

Nelle 10 municipalità sono anche state costituite le *Agenzie di cittadinanza*. Tramite un avviso pubblico sono state raccolte le manifestazioni di interesse per costruire reti di volontariato che svolgano attività sul territorio. L'iniziativa è stata realizzata in collaborazione con il Centro servizi per il volontariato, suddividendo i costi a metà (250.000 euro ciascuno) per il pagamento degli operatori che coordinano l'organizzazione e della sede. I risultati sono ritenuti soddisfacenti e l'iniziativa è ritenuta sostenibile, proprio per la disponibilità di un'ampia rete di enti non profit che vi hanno aderito (associazioni, parrocchie, ecc.). Si tratta di un presidio importante sul territorio, ma anche di una risorsa per le assistenti sociali, che possono trovare, ad esempio, un supporto per gli anziani soli (accompagnamento alla spesa, alle visite, ecc.).

#### *L'educativa territoriale*

Come già accennato, la riduzione delle risorse erogate tramite la legge 285 riguarderà soprattutto l'educativa territoriale, finanziata da questo canale che avrà una riduzione del 30%. La scelta è stata quella di tagliare quei progetti che non sarebbe stato comunque possibile mettere a sistema perché di minore dimensione organizzativa e strutturale, e di preservare quelli più articolati e complessi. È stata una scelta di semplificazione e snellimento, mirata a limitare la frammentazione e dare maggiore possibilità di monitoraggio per il Comune. In effetti, sull'educativa territoriale erano stati previsti ben 33 lotti che comprendevano una gamma vastissima di interventi dal supporto scolastico ad attività ludico-ricreative. È anche stato attivato un gruppo di monitoraggio che verificherà la realizzazione di quanto previsto. Al momento i progetti stanno proseguendo con i fondi del 2013, gli effetti di queste scelte quindi si vedranno solo in seguito. Alcune parti di questa area di intervento, come le ludoteche municipali per i ragazzi più grandi, sono state già tagliate, sempre per insostenibilità economica, a causa della riduzione del FNPS.

L'educativa territoriale rimane tuttavia per gli intervistati un'area da salvaguardare, soprattutto nella sua potenzialità di prevenire il disagio dei bambini e dei preadolescenti.

#### *Il decentramento della programmazione*

La legge 328, nella percezione degli intervistati, ha portato molti cambiamenti ed è stata accompagnata anche in una fase iniziale da un certo entusiasmo; a tale fase è tuttavia seguito un periodo di "calo di attenzione". Ora viene segnalato un certo dinamismo e, nuovamente, una ripresa di interesse. La Regione Campania ha recentemente rivisto l'assetto della programmazione prevedendo un decentramento di competenze dal Comune verso le 10 municipalità. La realizzazione effettiva di questo passaggio di funzioni dipende dalla possibilità di costituire una decina di tecnostutture dotate di un organico adeguato a svolgere tali funzioni. Al momento dunque si parla di "decentramento incompiuto".

Il Piano di zona si riferisce all'intera città, al momento, con un'attenzione alle diverse specificità, ed è elaborato da un Ufficio di Piano centrale di cui fanno parte 6 dipendenti pubblici con competenze trasversali, che si occupano di tutte le fasi dalla programmazione partecipata alle visite di monitoraggio dei progetti e delle attività. Inoltre la programmazione è stata annuale, sempre perché i cambiamenti istituzionali rendevano difficile ragionare su un arco di tempo triennale, e anche la qualità della partecipazione ne ha risentito. Viene segnalato come la lunga fase di implementazione delle riforme stia anche mettendo a rischio la fruizione di 15 milioni di fondi PAC, perché i municipi faticano a partecipare ai bandi per scarsa dotazione organica deputata alla progettazione.

#### *L'integrazione sociosanitaria*

L'integrazione sociosanitaria ha una tradizione importante in questo territorio. È partita negli anni 2000, fin dal primo *Piano di zona*, con il coordinamento sociosanitario. Il Comune di Napoli è stato il primo in Campania ad avviare l'*ADI-Assistenza domiciliare integrata* con una gara unica, un capitolato scritto "a 4 mani" con l'Asl facente riferimento a un fondo d'ambito. La *Porta Unica d'Accesso* è stata istituita prima che la Regione desse indicazioni su questo, così come le *UVI-Unità di valutazione integrata*. La città ha costituito un'esperienza pilota in Campania su questo tema. Attualmente si sta sperimentando l'*ADI* anche nell'ambito dell'infanzia e si sta lavorando a una razionalizzazione dei luoghi di coordinamento. L'integrazione è più faticosa con la neuropsichiatria: su questo aspetto vengono evidenziati notevoli margini di miglioramento, mentre su anziani e disabili adulti l'integrazione è molto efficace.

#### *Un terzo settore in fase di ricambio*

Il rapporto col terzo settore è frequente e intenso. In area educativa, a parte i nidi, quasi tutto è esternalizzato. L'amministrazione è in difficoltà con i pagamenti agli enti gestori e ultimamente ha avuto il sostegno dalla cassa depositi e prestiti. Attualmente il ritardo è di circa 6 mesi, mentre sui fondi di bilancio si era arrivati fino a 4 anni.

Anche a causa di questo problema molte strutture hanno chiuso; tale sorte - riferiscono gli intervistati - è toccata a enti storici che proponevano interventi di "qualità alta". Nuove realtà sono nate, alcune con

un approccio imprenditoriale finalizzato principalmente al posizionamento sul mercato. I posti in struttura dunque sono aumentati, mentre al contempo il 20-30% di quelle storiche hanno chiuso.

#### *Innovazione nelle modalità di finanziamento*

In questi anni si sono anche attivati collaborazioni con enti privati, come le Fondazioni per il Sud e del Banco di Napoli, che hanno messo a disposizione importanti risorse. Alcuni dei progetti già citati come particolarmente interessanti sono stati finanziati o co-finanziati: il progetto *Welfare Scampia*, ad esempio, ha avuto 200.000 euro dalla Fondazione per il Sud; le *Agenzie di cittadinanza* hanno, come già precisato, previsto una condivisione dei costi tra Comune e CSV. Si può aggiungere *La Gloriette*, un centro diurno polivalente finanziato da svariate fonti, oltre che dal Comune, collocato in un bene confiscato alla malavita, una villa con piscina, e le cui attività sono co-progettate e cogestite da una serie di attori. Il Comune ha la funzione di regia in queste esperienze, mentre le Municipalità sono chiamate a svolgere funzioni più pratiche, come la gestione degli accessi e così via.

#### **4. Prospettive future**

Ciò che emerge chiaramente dall'analisi del contesto napoletano è che le decisioni assunte sulle politiche hanno una direzione precisa, quella del decentramento, e che è in atto una difficile implementazione. Il cambiamento per lo più non è percepito negativamente, ma come un rinnovamento anche necessario, sia dalle figure dirigenziali sia da quelle più operative coinvolte nell'indagine. La criticità è data dalla carenza di risorse, che costringe a scelte non sempre condivise.

L'ambito sul quale ci si aspetta la maggiore riduzione, come già ricordato, è l'educativa territoriale, che subirà le conseguenze del taglio alla 285. La preoccupazione è di diminuire i presidi istituzionali in prossimità dei bambini e ragazzi, che accrescano la loro fiducia e l'idea di un territorio che offre loro delle opportunità.

Inoltre, viene indicata una nuova attenzione all'integrazione tra i servizi socioeducativi e la scuola. Attraverso alcuni progetti 285 sulla popolazione RSC e PIPPI, si è riattivata una diversa e buona modalità di collaborazione, che può rappresentare l'avvio di un'équipe multidisciplinare come organo di co-programmazione e coordinamento permanente. Sono anche realizzate le azioni di supporto ai percorsi scolastici di alunni disabili o disagiati, anche tramite alcuni progetti, tra cui il *Centro territoriale Mammuto* che lavora a contrasto della dispersione scolastica. Tuttavia si ammette che il lavoro da fare è ancora molto in questo ambito.

Sull'integrazione sociosanitaria la situazione è migliore, tuttavia anche qui c'è un discorso da riavviare, sia perché su alcuni ambiti in effetti ci sono ampi spazi di miglioramento (ad esempio sulla neuropsichiatria), sia perché le reti hanno la necessità, ricordano gli intervistati, di una continua manutenzione. Tuttavia, sembra esserci una buona base dalla quale partire per rilanciare la collaborazione.

Si comincia anche a riflettere sulla costituzione di meccanismi di valutazione e la costruzione di un sistema informativo. La sperimentazione del reddito di cittadinanza ha consentito di andare oltre il monitoraggio (che pure viene svolto ad esempio sui progetti inclusi sul Piano di zona, anche con visite sul campo) e collaborare con l'università su modalità più strutturate e più solide metodologicamente. Se il ruolo dell'ente pubblico deve essere di regista di un sistema complesso di enti gestori e organizzazioni che finanziano, progettano e realizzano attività di interesse pubblico sul territorio, la possibilità di analizzare quanto realizzato e valutarne esiti e impatti sono le modalità per garantire lo svolgimento di questa funzione.

Sulla partecipazione e la prossimità al territorio è stato fatto molto in questo contesto. Tanto che per le assistenti sociali il lavoro di comunità appare una modalità consolidata e anche indispensabile per accedere a contesti dove è più "delicato" svolgere il proprio lavoro. Il contatto e la collaborazione con le associazioni e organizzazioni locali è ritenuto parte del loro lavoro e nel tempo ha dato vita a progetti partecipati e importanti, perché collocati nelle zone più difficili della città.

Il terzo settore si è dimostrato un alleato forte in questi anni in cui la pubblica amministrazione vi ha fatto ricorso, anche per compensare le risorse che diminuivano. Il problema dei forti ritardi nei pagamenti ha creato discussioni e giuste rimostranze, così come la chiusura di alcune organizzazioni che erano risorse preziose per la città. Con l'intervento dello Stato, la situazione è migliorata e si spera di riuscire a riprendere un dialogo più sereno.

L'occasione può essere data dal rilancio dei Piani di zona, che dopo un primo periodo di entusiasmo, ha ceduto ai ritardi, alle emergenze e alle difficoltà nell'organizzare processi partecipativi efficaci.

Rimangono tuttavia, negli intenti degli intervistati, la modalità giusta per dialogare col terzo settore, co-progettare e superare la frammentazione

**In sintesi:**

- La crisi economica si è innestata su un territorio già povero, ma non tutto il bisogno si traduce in una richiesta di supporto alle istituzioni;
- La copertura dei nidi non è alta e c'è domanda di conciliazione, ma anche un proliferare di soluzioni private non regolari;
- L'investimento sui servizi educativi e sociali è cresciuto negli ultimi anni, anche con l'assunzione di nuovo personale pubblico (educatori e assistenti sociali).
- La strategia di razionalizzazione del sistema di welfare locale si basa sullo sfoltimento degli appalti, la revisione dei finanziamenti erogati, la valorizzazione del lavoro di comunità che è tradizione di questo territorio.
- Un miglior collegamento tra sociale, educativo e formazione e lavoro potrebbero migliorare l'accesso alle opportunità lavorative disponibili per le famiglie più in difficoltà.

**Città di Palermo**

**1. Le azioni di ricerca sul campo**

Le azioni di ricerca sul campo si sono svolte nel mese di settembre 2014.

In primo luogo, è stata realizzata un'intervista con due referenti dell'Unità organizzativa Attuazione e gestione piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza, una delle quali responsabile per il Fondo 285/1997. In secondo luogo, è stato realizzato un focus group con tutti i componenti del gruppo tecnico interistituzionale<sup>33</sup> previsto dalla Legge 285/1997 e l'Assessore alla Cittadinanza sociale, interventi abitativi, igiene e sanità pubblica, rapporti funzionali con Ipab, politiche giovanili, pari opportunità, per un totale di 10 persone. Il focus group è stato dedicato all'analisi delle principali tendenze e problematiche in atto nella città di Palermo, nonché alle risposte in termini di *policies* e interventi messi a punto per rispondere ai principali bisogni dei giovani cittadini.

**2. Cambiamenti in atto e questioni emergenti**

La lettura dei bisogni della popolazione in età minorile si è concentrata prevalentemente su due principali problematiche: gli alti tassi di dispersione scolastica<sup>34</sup> e il rischio di devianza minorile, aspetti che erano già stati oggetto di un approfondimento del *Piano per l'infanzia e l'adolescenza 2012-2014*<sup>35</sup>.

*Dispersione scolastica*

Particolarmente indicativi del fenomeno sono gli indici di dispersione scolastica nelle scuole secondarie di I grado dall'anno scolastico 2004/2005 al 2009/2010. Essi descrivono un andamento piuttosto altalenante che culmina con un picco in salita nel 2007/2008, raggiungendo un valore allarmante e pari al 12,76%: la linea di tendenza è - complessivamente - di un aumento nel tempo. Negli ultimi due anni presi in esame si registra tuttavia una flessione di tale valore, che raggiunge la soglia rispettivamente di 10,46% e 10,67%. Si precisa che questi dati riguardano il 75% delle scuole secondarie di I° grado presenti nel territorio palermitano, ossia quelle scuole che hanno reso disponibile la divulgazione del dato.

<sup>33</sup> Il gruppo interistituzionale è formato da: un referente del Forum del terzo settore; il responsabile regionale per la dispersione scolastica; un'assistente sociale coordinatrice; una referente Asl - Dipartimento Dipendenze Patologiche: "Centro di prevenzione, consulenza e terapia per adolescenti e famiglie - Telemaco"; una responsabile Scuole per l'Infanzia; una dirigente Settore asili nido; la referente per la L. 285/1997.

<sup>34</sup> Si precisa che l'attenzione della realtà palermitana nei confronti del fenomeno della dispersione scolastica ha una storia relativamente lunga testimoniata dalla creazione, nel 1989, di un osservatorio provinciale sulla dispersione scolastica, consultabile online al seguente link: <http://osdspa.jimdo.com/>.

<sup>35</sup> Il link per la consultazione online [http://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/\\_29102012133154.pdf](http://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_29102012133154.pdf).

Pur non potendo in questa sede soffermarci su dati analitici, è utile ricordare quanto il fenomeno della dispersione scolastica sia diffuso in maniera disomogenea sul territorio nelle otto circoscrizioni della città di Palermo. I dati più allarmanti si ritrovano nella VII (valore 20,35%) e nella II circoscrizione (valore 16,25) di cui fanno parte, il rione Zen e il quartiere Brancaccio, già noti nella realtà cittadina e non solo per fenomeni di devianza e malessere giovanile. Questo dato è rintracciabile anche nel *Piano per l'infanzia e l'adolescenza*.

Il fenomeno della dispersione scolastica costituisce, a parere degli intervistati, una cartina di tornasole dello stato di benessere della popolazione in età minorile. In tal senso, si precisa che negli ultimi 10 anni è anche cambiato il volto sociale dei minori che abbandonano la scuola o che esperiscono situazioni di insuccesso scolastico (ripetute bocciature). Pertanto, se fino a poco tempo fa il profilo di un ragazzo che abbandonava la scuola poteva essere più facilmente prevedibile, in quanto connotato da caratteristiche sociodemografiche ben precise (ad esempio, svantaggio socioeconomico, residenza nei quartieri più poveri della città), oggi la sua identificazione è divenuta un'operazione più complessa proprio a causa di una molteplicità di fattori che concorrono a determinare l'abbandono o l'insuccesso scolastico.

#### *Devianza minorile*

Un ulteriore elemento ritenuto particolarmente problematico e richiamato dagli intervistati è relativo alle forme di devianza minorile, che - soprattutto in alcuni quartieri - destano non poca preoccupazione per la rete dei servizi dedicata e i suoi operatori.

Le diverse forme della criminalità minorile a Palermo possono essere descritte mediante la lettura del flusso dei minori coinvolti nei procedimenti giudiziari e seguiti dall'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (USSM) del Centro di giustizia minorile di Palermo<sup>36</sup>.

#### *Il disagio preadolescenziale*

I partecipanti alla ricerca segnalano altresì una *“grandissima indifferenza”* nei confronti dei bisogni di cittadini in età preadolescenziale (12-16 anni), che pure si configura per essere un periodo di vita complesso soprattutto in relazione alla ridefinizione della propria identità e a un nuovo modo di stare al mondo. Viceversa, la fascia di età alla quale si presterebbe maggiore attenzione è quella che va dai 6 ai 12 anni.

#### *La prima infanzia*

In linea con quanto appena detto, viene registrato un ulteriore dato che da parte di alcuni partecipanti appare rilevante, ovvero la scarsa attenzione nei confronti dei servizi della prima infanzia. A supporto di tale considerazione vi è il fatto che l'unico servizio pensato e realizzato per questa fascia di minori è l'asilo nido, mentre la creazione di servizi integrativi risulta di difficile implementazione.

A proposito dell'offerta di servizi dedicati a bambini in età 0-6, gli intervistati ritengono che la legislazione in merito vada rivista alla luce di nuovi bisogni e nuove dinamiche sociali, riportando così l'attenzione della sfera politica su tale fascia della popolazione minorile.

#### *Minori stranieri non accompagnati*

Si segnala infine la presenza — nel periodo in cui è stata condotta la ricerca empirica — di 387 minori stranieri non accompagnati per i quali risulta molto complesso fornire risposte adeguate e appropriate. Tale criticità assume carattere di vera e propria **emergenza** per la complessità e la gravità dei bisogni cui si deve dare risposta. Emergenza che si traduce poi in elevati costi sociali ed economici. Inoltre, non di rado, si rileva altresì la presenza di giovani donne che hanno subito violenze sessuali durante il lungo viaggio che le ha condotte sulle coste siciliane e per le quali si pone il problema di che tipo di intervento implementare e con il coinvolgimento di quali professionalità. In riferimento a quest'ultimo aspetto gli intervistati sottolineano la necessità di ripensare a figure professionali in grado di poter far fronte a un bisogno molto complesso e che richiederebbe lo sforzo di un'équipe integrata composta da più professionalità, che preveda anche la presenza di un mediatore linguistico-culturale.

### **3. I principali tratti dell'offerta emersi dalla ricerca sul campo e dal Nomenclatore**

#### *Governance locale*

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, Palermo è suddivisa in 8 circoscrizioni che raggruppano circa 3 o 4 dei vecchi quartieri. In ogni circoscrizione è presente il Servizio sociale

<sup>36</sup> Occorre precisare che l'utenza che affinisce al servizio minorile della Giustizia rappresenta un sottogruppo rispetto al numero complessivo di minori denunciati, poiché solo per una parte di essi vengono adottati misure e provvedimenti penali che ne determinano la presa in carico da parte dei servizi minorili.



territoriale. Un elemento di criticità del processo di “riaccorpamento” dei quartieri è individuato in quella che viene percepita come una sorta di “ri-centralizzazione” delle politiche e delle funzioni istituzionali che ha trascurato la dimensione più locale degli interventi e il coinvolgimento delle comunità di riferimento.

In riferimento agli aspetti della programmazione sociale, Palermo ha adottato lo strumento del Piano di zona che non programma sui minori, bensì sull’assistenza anziani, disabili e vittime di violenza, mentre l’Unità organizzativa Attuazione e gestione piano territoriale per l’infanzia e l’adolescenza si occupa della programmazione per servizi e interventi destinati ai minori (operativamente vi è un tavolo 328 e un tavolo 285).

#### Gli strumenti della programmazione locale

Sicilia	Piano regionale triennale dei servizi e degli interventi sociali integrati D.P.R.S. del 04.11.02,
Palermo	Piano infanzia e adolescenza (2012-2014) Piano sociale di zona

Per quel che concerne il **rapporto tra pubblico e terzo settore**, viene rilevata una buona collaborazione, che si realizza attraverso il reciproco ascolto e il sostegno da parte del pubblico di interventi e servizi erogati dal terzo settore, laddove possibile. Un esempio concreto di una “buona riuscita” dell’integrazione tra servizio pubblico e privato sociale è relativo alla realizzazione del servizio “spazio neutro” volto al sostegno della genitorialità. Nell’anno 2006, al fine di rispondere alle sempre più crescenti richieste di presa in carico da parte degli invianti, l’amministrazione comunale ha ritenuto opportuno sperimentare un modello di integrazione tra servizio pubblico e terzo settore con un progetto di implementazione e potenziamento del personale dell’Unità operativa che viene messo a regime nel 2007 definendo nuovamente l’operatività del servizio stesso (spazio neutro che nel documento del Piano infanzia e adolescenza viene definito come “*best practice*”).

#### Caratteristiche dell’offerta (punti di forza e aree da potenziare)

Dal punto di vista meramente finanziario, si registra - secondo quanto riportato dagli intervistati - che dal 2006 il fondo 285 ha parte preponderante nel sostegno ai servizi e agli interventi in favore dei minori. Per tale ragione, vi è una notevole preoccupazione per il fatto che anche i fondi 285 subiranno una decurtazione del 30%.

All’anno 2013 i servizi finanziati con la legge 285 del 1997 attivi sono soltanto 6. Si è registrata una costante diminuzione dei progetti: nel 2011 vi erano 57 progetti, 47 nel 2012, nel 2013 erano attivi soltanto 25 progetti.

Se si entra nel merito delle caratteristiche dell’offerta, si può osservare che gran parte dei servizi e degli interventi previsti dal Nomenclatore sono presenti. Tuttavia è possibile rilevare alcune aree maggiormente scoperte, quali - ad esempio - l’ambito relativo all’informazione e all’accesso della rete dei servizi; i trasferimenti per il pagamento di rette; gran parte delle integrazioni al reddito, fatta eccezione per i contributi economici per alloggio e quelli a integrazione del reddito familiare.

In riferimento all’area dei servizi educativi per la prima infanzia (area del welfare che forse più di altre persegue una logica di investimento sociale) si segnala la presenza di 27 asili nido comunali, mentre sono assenti i centri per bambini e genitori.

#### Le principali criticità

Uno dei punti maggiormente messi in evidenza dagli attori locali che hanno partecipato alla ricerca, e in particolare dai rappresentanti del terzo settore, è la ben nota e ricorrente anche in altri contesti *fatica di lavorare in rete*. In altri termini il fatto che tra le diverse istituzioni locali spesso non ci si conosca e non si comunichi, non permetterebbe la costruzione di un’idea condivisa di sviluppo sociale della città. Si registra, inoltre, la mancata alleanza in termini di condivisione degli obiettivi e modalità operative tra tecnici e politici che, a parere degli intervistati, difficilmente trovano un terreno comune di confronto. Conseguenza di ciò è il mancato decollo di politiche e interventi sociali efficaci destinati ai minori e alle loro famiglie.

Un ulteriore punto molto dibattuto è relativo ai limiti di una programmazione sociale che fatica a tradursi in servizi e interventi in un determinato triennio a causa di un’altra problematica molto sentita nel territorio palermitano, ovvero la *lentezza amministrativa*. La “burocratizzazione” della macchina

istituzionale rappresenta per la maggior parte dei membri del Tavolo interistituzionale 285 uno dei “mali” che di fatto produce un ulteriore stallo delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza.

Anche nella realtà palermitana è percepito il problema del cosiddetto *welfare dei progetti* che rende difficoltoso - fra le altre cose - azioni di promozione sociale che più di altre hanno bisogno di continuità nel tempo e “dell’imprinting istituzionale”.

Un ulteriore elemento di criticità è relativo al *monitoraggio e alla valutazione di servizi e interventi implementati*: gli strumenti di controllo e valutazione sono relativi in maniera quasi esclusiva al bilancio economico, mentre risulta assente una valutazione di “bilancio sociale”, ovvero la valutazione dell’impatto sul benessere della popolazione di un determinato servizio o intervento che gli intervistati reputano fondamentale per comprendere se e come si sta rispondendo ai reali bisogni della popolazione. Secondo gli intervistati occorrerebbe una regia nazionale di monitoraggio sull’impiego dei fondi L. 285/1997. È infatti di cruciale importanza sapere a priori in fase di programmazione e su indicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali quali sono i criteri di rendicontazione valutativi relativi all’impatto sociale delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza. In altre parole, la valutazione in termini di efficacia sul miglioramento delle condizioni di benessere di bambini, adolescenti e famiglie non può essere arbitraria e autoreferenziale: occorre una base di indicatori comuni anche per permettere eventuali comparazioni tra le 15 città riservatarie della L. 285/1997.

#### 4. Prospettive future

In una realtà complessa e variegata come quella del capoluogo palermitano dove sussistono e si amplificano fenomeni sociali che impattano negativamente sulla qualità della vita dei giovani cittadini (ad es. alti tassi di disoccupazione, rischio di devianza minorile e abbandono scolastico), quali possono essere le strategie per far fronte a vecchi e nuovi bisogni, anche a fronte di una preoccupante riduzione della spesa sociale locale e sovra-locale?

L’*integrazione delle politiche*, che significa anche *integrazione interistituzionale e interministeriale*, è un obiettivo (ricordato come fra i prioritari della legge 285/1997) dichiarato irrinunciabile ma insieme difficile da raggiungere alle attuali condizioni: secondo gli intervistati nel contesto palermitano prevale infatti una preoccupante frammentazione. Inoltre, affinché possa svilupparsi un sistema integrato di servizi per l’infanzia e l’adolescenza occorre che vi siano una filosofia e una visione condivisa di tutela dei diritti dei minori a livello nazionale che sembra essersi affievolita negli ultimi anni.

L’integrazione è difficile anche perché dal punto di vista della *governance* locale manca una cabina di regia interistituzionale la cui realizzazione è considerata complessa sia in termini di progettazione (chi e con quali funzioni far partecipare al processo) che di concreta implementazione.

In tale ottica, secondo gli intervistati, occorrerebbe sostanziare, attraverso la concretezza delle azioni, lo strumento giuridico dell’accordo di programma con l’obiettivo di promuovere una programmazione coordinata e integrata tra diversi enti locali.

Un ulteriore elemento di criticità da porre all’attenzione in ottica futura è relativo sia alla programmazione di servizi e interventi L. 285/1997, sia alla programmazione sociale *tout court*. Nel primo caso, il fatto che la programmazione L. 285/1997 sia passata da triennale ad annuale è un fatto che viene considerato gravissimo in quanto - tra le altre cose - la programmazione annuale non permette di incidere sui diversi settori di interventi e servizi destinati all’infanzia e all’adolescenza.

Nel caso della programmazione sociale in senso stretto, che si sostanzia con gli strumenti del Piano di zona e del Piano infanzia e adolescenza, occorre che vi sia un allineamento dei due strumenti sia in termini temporali (il Piano di zona ha durata triennale, mentre il Piano infanzia e adolescenza risulta biennale), sia in riferimento agli obiettivi e alle modalità di realizzazione, altrimenti il rischio evidente è quello di una ulteriore frammentazione dei servizi e dunque frammentazione dei diritti.

Inoltre, a parere di alcuni intervistati, occorrerebbe anche l’attivazione di un percorso di integrazione delle risorse, a partire dall’integrazione dei fondi della L. 285/1997 con il Fondo per la non autosufficienza e il Fondo nazionale delle politiche sociali, avendo cura di monitorare, a livello locale e sovra-locale, come sono allocate e impiegate tali risorse e a quali tipologie di bisogno effettivamente rispondono.

**In sintesi:**

Tra le questioni emergenti più rilevanti evidenziate dagli intervistati sono presenti il problema della dispersione scolastica e della devianza minorile;

Necessità di ripensare le politiche per la prima infanzia e di prestare maggiore attenzione alla fascia della preadolescenza;

Esigenza di maggiore collaborazione tra tecnici/amministrativi e politici al fine di condividere strategie programmatiche e di allocazione delle risorse;

Un elemento di criticità molto dibattuto è relativo alla 'burocratizzazione' delle procedure amministrative che impatta negativamente soprattutto sui tempi di erogazione di servizi e interventi per bambini, adolescenti e famiglie;

Absoluta necessità di ripensare a metodologie e strumenti per la valutazione e il monitoraggio delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, a partire da un set di indicatori comuni alle 15 città riservatarie.

**Città di Reggio Calabria****1. Le azioni di ricerca sul campo**

Lo studio di caso condotto nella città di Reggio Calabria è stato realizzato nel mese di settembre 2014.

Sono state realizzate interviste semi-strutturate alla referente della L. 285/1997 e ad alcuni membri dell'Ufficio del Servizio programmazione del Comune di Reggio Calabria (nello specifico, erano presenti la responsabile del Servizio disabili, la responsabile del Monitoraggio e la responsabile Area integrazione). Come previsto, la prima azione di ricerca avrebbe dovuto focalizzarsi sull'analisi del Nomenclatore. Ciò non è stato possibile per lo studio di caso reggino perché la compilazione era stata parziale e lo strumento non era stato inviato prima dell'intervista. Tuttavia, dopo una breve introduzione degli intervistati in merito al proprio ruolo all'interno del Servizio programmazione, si è comunque entrati nel merito del Nomenclatore, percorrendone le varie voci al fine di tentare una prima ricognizione dello stato dell'arte sui servizi e interventi per famiglie e minori a Reggio Calabria.

Inoltre, è stato realizzato un focus group a cui hanno partecipato 13 persone, di cui 7 afferenti all'area del terzo settore, 5 al Comune di Reggio Calabria e 1 all'area sanitaria.

**2. Cambiamenti in atto e questioni emergenti***Una crisi dentro la crisi*

Tutti i partecipanti alle azioni di ricerca hanno sottolineato come le attività di programmazione e implementazione della rete di servizi e interventi per minori e per le loro famiglie siano state condizionate negativamente da problematiche politiche, istituzionali ed economiche del tutto particolari. I membri dell'Ufficio del Servizio programmazione del Comune reggino hanno innanzitutto descritto le ripercussioni dello stato di commissariamento effettuato in seguito a vicende di infiltrazioni mafiose nella giunta comunale e della grave crisi finanziaria del bilancio comunale (in piano di rientro). Più che altrove, la programmazione sociale è "blindata" e interamente sottoposta a logiche di natura finanziaria piuttosto che essere orientata a fornire risposte ai bisogni dei giovani reggini e delle loro famiglie. A rendere ancora più delicati e lenti i meccanismi decisionali in ordine alle questioni di bilancio finanziario, concorre il fatto che anche la Regione Calabria è a sua volta sottoposta a un piano di rientro finanziario.

Sono stati indicati anche altri aspetti riguardanti l'organizzazione della città e la scarsità di servizi essenziali che concorrono a minare la qualità della vita dei cittadini: la scarsità/assenza di depuratori dell'acqua (fatto gravissimo per una città di mare), una rete idrica adeguata che copra tutto il territorio cittadino, la organizzazione della raccolta differenziata dei rifiuti. Tale quadro non può che avere effetti negativi anche sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Nonostante il rammarico per la difficile situazione, gli intervistati credono che si possa e si debba ripartire per dare risposte più adeguate e rivitalizzare il sistema di welfare locale.

*Disoccupazione e processi di impoverimento*

In conseguenza alle caratteristiche del tessuto produttivo locale (scarsità di insediamenti industriali) e al più generale contesto socioeconomico reggino si registrano, come in molte città del Mezzogiorno, alti tassi di disoccupazione. Tale aspetto tuttavia, a differenza di quanto avvenuto in altre aree più ricche del Paese, non rappresenta una novità sopraggiunta negli anni della recessione economica internazionale, che ha ulteriormente aggravato una situazione già ampiamente compromessa. È evidente che tale situazione ha effetti importanti sulle condizioni socioeconomiche dei nuclei familiari, spesso travolti da processi di impoverimento che impattano duramente sullo stato di benessere dei suoi membri, in particolare sui minori. Gli intervistati, inoltre, sottolineano con preoccupazione altre problematiche connesse all'impoverimento dei cittadini reggini. Ad esempio, si sottolinea l'assoluta rilevanza del problema dell'emergenza abitativa per morosità che interessa sempre più famiglie appartenenti anche al ceto medio.

*Famiglia e ruoli genitoriali*

Un aspetto a cui è stata attribuita particolare importanza da parte degli intervistati riguarda i cambiamenti intervenuti nelle famiglie e la crisi del ruolo genitoriale.

Secondo gli intervistati, le famiglie di oggi sarebbero interessate da una profonda crisi d'identità, soprattutto in riferimento ai ruoli genitoriali, in maniera trasversale alle varie classi sociali (nel senso che la condizione socioeconomica non è una variabile che discrimina o utile a spiegare il fenomeno). Per tali ragioni, i genitori sarebbero sempre più bisognosi di ricevere suggerimenti, consigli ed eventuali rassicurazioni rispetto alle funzioni relative alle modalità con le quali educano i propri figli. Pertanto, appare di vitale importanza incontrare i genitori, coinvolgerli nelle attività educative riguardanti i propri figli, dar loro il giusto sostegno per arginare dinamiche di isolamento sociale che impattano sul benessere dell'intero sistema familiare.

Alcuni hanno inteso la crisi della famiglia soprattutto come instabilità coniugale. L'aumento di separazioni e divorzi produrrebbe, infatti, effetti negativi sulla serenità dei minori all'interno del nucleo, soprattutto laddove emergono conflitti che non si è in grado di gestire in maniera adeguata.

Un ulteriore elemento sottolineato dagli intervistati è relativo alla crisi della famiglia intesa come crisi della rete parentale. Con ciò si fa riferimento all'indebolimento di una rete primaria sulla quale poter contare in caso di bisogno.

Gli intervistati sostengono che lo scenario sia cambiato profondamente a partire dagli anni '80 del secolo scorso. Fino a quel periodo, infatti, i bisogni erano ben identificabili e codificabili: il disagio era concentrato fra i minori di famiglie con uno scarso capitale culturale ed economico. Attualmente, invece, i giovani con problematiche di comportamento provengono da background socioculturali vari ed è più complesso identificarne i bisogni, anche al fine di promuovere attività di prevenzione. I partecipanti alle azioni di ricerca si sono soffermati in narrazioni di episodi molto gravi, in cui sarebbero stati coinvolti anche giovani provenienti da famiglie benestanti della realtà reggina.

Come ulteriore elemento di criticità è stato segnalato il problema della solitudine di alcuni adolescenti che non si sentono sufficientemente sostenuti dai propri genitori.

Alla luce di tali problematiche è opinione condivisa tra gli intervistati che la famiglia debba essere il soggetto principale a cui destinare progetti di prevenzione del disagio; pertanto essi ritengono che l'educativa domiciliare sia una delle risposte più appropriate.

Dopo avere individuato criticità trasversali all'intera città, si sottolinea che anche a Reggio Calabria - come accade in altri contesti urbani - vi sono alcuni quartieri in cui si concentrano situazioni gravi di deprivazione socioeconomica, che generano situazioni di emergenza. È il caso, ad esempio, del quartiere Argillà, che viene rappresentato come una zona "di frontiera" in cui la realizzazione di interventi e servizi diviene molto complessa anche per le difficoltà di accesso al quartiere. In particolare ci si è mostrati molto preoccupati della condizione di salute dei minori. Una preoccupazione particolare è stata espressa per alcuni bambini residenti nel quartiere Argillà che non sarebbero neppure stati vaccinati.

Gli intervistati si sono invece mostrati meno preoccupati per i problemi e i comportamenti dei giovani di origine immigrata, fatta eccezione per la condizione sociale critica dei minori stranieri non accompagnati e anzi sostengono che sia da sfatare l'idea che i giovani provenienti da altri Paesi e culture siano per certi versi più "problematici" rispetto agli autoctoni.

L'opinione diffusa che la tipologia di risposte fornite dalle politiche sociali locali (e non solo) non riesca a rispondere in maniera efficace e puntuale ai bisogni dei giovani cittadini reggini e delle loro famiglie è attribuita alla complessità e difficoltà del contesto di riferimento. Tali bisogni, come si è avuto modo di

riportare in maniera sintetica, sono diversificati e richiederebbero - proprio per le particolari e difficili caratteristiche del contesto - più risorse e anche un'azione integrata da parte di più settori di *policies*.

### 3. I principali tratti dell'offerta emersi dalla ricerca sul campo e dal Nomenclatore

Reggio Calabria, proprio per le criticità di natura economica e di disagio sociale diffuso che la caratterizzano è stata destinataria di vari programmi sperimentali su base nazionale ed europea, quali - ad esempio - la sperimentazione per il reddito minimo di inserimento, il programma europeo *Urban*; a partire dal 2011, essa è parte anche del Piano d'azione e coesione (PAC) destinato alle quattro regioni "Convergenza" del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Gli intervistati giudicano positivamente le esperienze realizzate nell'ambito dei due primi interventi indicati, soprattutto per l'attenzione posta su alcune tematiche, ma rilevano anche come essi non abbiano sortito gli effetti sperati in termini di cambiamenti duraturi nel lungo periodo. Il PAC è considerato come un'importante opportunità per rivitalizzare il sistema dei servizi per la prima infanzia, che - come si vedrà in seguito - è abbastanza debole.

Viene poi riconosciuta la assoluta rilevanza degli effetti della Legge 285/1997, sia per le cospicue risorse finanziarie che essa ha consentito di assegnare alle città (soprattutto nei primi anni della sua implementazione), sia perché i progetti finanziati sono stati veri e propri laboratori di idee innovative, che hanno prodotto una metodologia di lavoro centrata sull'integrazione di più aree di *policies*, molto utile per la programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Sin dall'inizio, però, e oggi più che mai, l'attenzione si è concentrata soprattutto sul disagio cioè sui *Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali*.

Ciò sembra aver comportato una scarsa attenzione alle azioni di promozione dell'agio e della partecipazione attiva dei cittadini più giovani, che costituivano gli elementi più innovativi della legge, così come una scarsa attenzione ai servizi per la prima infanzia.

Durante l'intervista emergono tuttavia con chiarezza gli effetti della riduzione delle risorse finanziarie del fondo "285" effettuata negli ultimi anni; infatti molti degli interventi e servizi esistenti negli scorsi anni sono terminati.

#### *L'offerta di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza*

Anche se il Nomenclatore non era stato compilato, esso è stato utilizzato come schema per condurre le interviste ad analizzare gli interventi in esso previsti (ad esempio, in termini di presenza/assenza e principali caratteristiche). Tale opzione ha permesso così agli intervistati di entrare nella logica della mappatura di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza, chiarendo alcuni dubbi sorti a una prima lettura dello strumento.

Il "servizio sociale professionale" è presente e si articola in sportelli territoriali dislocati nei vari quartieri.

In rispondenza all'importanza attribuita ai crescenti problemi della famiglia (di cui si è dato conto nel paragrafo precedente), anche i servizi già realizzati sono orientati al sistema famiglia e a fornire un sostegno alla genitorialità. Ne è un esempio il *Centro servizi per la famiglia*, finanziato con il finanziamento ex legge 285, che svolge interventi di mediazione familiare con i quali si intende sostenere la genitorialità nei casi di separazione coniugale al fine di assicurare la continuità dei legami affettivi e relazionali dei figli con entrambi i genitori. Inoltre, all'interno del centro, sono previsti uno sportello informativo per le famiglie e uno "spazio neutro" per gli incontri tra genitori e figli provenienti da un contesto familiare caratterizzato da un'alta conflittualità. Infine, è possibile usufruire anche di prestazioni di consulenza legale e psicologica sia per la coppia che per i singoli membri della famiglia.

In linea con l'idea che l'ambiente familiare debba essere il luogo privilegiato degli interventi e dei servizi, è più volte citato da parte degli intervistati, il servizio di "Assistenza domiciliare per minori" (Nomenclatore-F3) rivolto principalmente a nuclei familiari monoparentali, costituiti da donne sole con minori a carico. L'obiettivo di questo intervento è duplice: da un lato si mira a contrastare l'abbandono del minore, dall'altro si tende a favorire il mantenimento della relazione madre-bambino.

I progetti più numerosi (6) finanziati tramite le risorse del "fondo 285" sono relativi all'area dei **Centri diurni di protezione sociale (LA4)**. Quattro dei sei centri diurni sono destinati a minori in condizioni di disagio familiare, ovvero inseriti in famiglie che non riescono a provvedere a una educazione appropriata. Le azioni svolte si basano sull'elaborazione di un progetto educativo individuale che comprende attività di sostegno per il recupero scolastico e l'orientamento, oltre che attività ludico-ricreative e attività sportive.

Gli altri due centri diurni presenti sul territorio reggino si caratterizzano come centri socioeducativi per minori diversamente abili. In tal caso l'obiettivo è quello di promuovere l'integrazione sociale dei bambini e degli adolescenti disabili grazie a percorsi votati al recupero e alla valorizzazione delle abilità residue.

In relazione agli interventi promossi per minori disabili, è possibile rilevare la presenza di laboratori dedicati a soggetti autistici (fondo L. 285/1997) finalizzati al potenziamento dell'autonomia personale e, dunque, al miglioramento delle capacità comunicative e relazionali anche in vista di un'auspicata autonomia lavorativa.

Si registra invece una situazione alquanto critica dei servizi per la prima infanzia, particolarmente grave per l'annualità 2013. I due asili nido (nei quartieri Argi e Gebbione) sono stati chiusi per inagibilità (120 posti) alla fine dell'anno scolastico 2011/2012, una vicenda che rispecchia l'andamento affannoso della politica locale, anche se è in programma la riapertura grazie al Piano di azione coesione - infanzia e adolescenza. Nel settembre 2013 è stato chiuso anche un nido aziendale destinato ai figli dei dipendenti comunali (Ce.Dir, Centro direzionale) e aperto anche a chi rimaneva in lista d'attesa nei nidi propriamente comunali (25 posti) per la mancanza dei fondi necessari per pagare i dipendenti della cooperativa che lo gestiva in convenzione.

Questa situazione si colloca, tra l'altro, in una Regione che ha un tasso di copertura della domanda di servizi alla prima infanzia che è la più bassa in Italia (attualmente intorno al 2%, rispetto all'obiettivo di Lisbona del 33%). Le risorse messe a disposizione dal Piano di azione di coesione, tra le cui finalità c'è proprio quella di superare le differenze tra le varie zone europee, sono tuttavia ingenti (un milione e trecento mila euro) e consentiranno di costruire nuovi nidi (o micro-nidi) e fare manutenzione dei vecchi<sup>37</sup>, prevedendo finanziamenti per nidi e micro-nidi nei luoghi di lavoro e contributi per il pagamento delle rette.

Gli intervistati raccontano di un recente passato in cui erano nate esperienze di asili nido familiari e un asilo nido multietnico che però sono stati chiusi negli ultimi anni, a causa del taglio delle risorse e delle vicende finanziarie che hanno interessato l'ente comunale.

Il fallimento di altri progetti relativi ai diritti dei più piccoli, sostengono alcuni intervistati, sarebbe stato causato talvolta anche dall'incapacità da parte della macchina istituzionale di promuovere una efficace comunicazione tra i vari attori coinvolti, dunque non soltanto per la diminuzione delle risorse finanziarie. È il caso di un progetto di pediatria di comunità (*Benvenuto a casa*) fallito proprio perché non si è riuscito a consolidare uno scambio proficuo tra mondo sanitario, educativo e sociale.

I servizi per l'infanzia e l'adolescenza vedono un ampio protagonismo del terzo settore. Il rapporto tra settore pubblico e privato sociale è considerato di buona qualità, nonostante spesso vi siano problemi relativi all'inadempienza da parte del settore pubblico nei pagamenti alle organizzazioni del terzo settore che erogano i servizi in convenzione.

Gli intervistati ritengono tuttavia che una delle principali criticità dei servizi sia relativo all'incapacità di fare rete. Tale difficoltà deriverebbe dalla mancanza di un disegno unitario all'interno di una cornice istituzionale che sappia coordinare le molteplici azioni svolte dai singoli attori di welfare locale.

In particolare, l'aspetto più critico, e comune a molte delle città riservatarie studiate, è relativo alla difficoltà di lavorare in sinergia con la sanità. Tale aspetto richiama la questione dell'*integrazione sociosanitaria*, presente da tempo nell'agenda politica e nel dibattito scientifico e che nel contesto reggino costituisce un elemento di criticità che si aggiunge ad altri già sinteticamente descritti.

#### 4. Prospettive future

Tirare le fila delle tematiche emerse finora sarebbe piuttosto semplice. Le questioni analizzate ben delineano quello che è uno stato di "arresto" delle politiche per minori reggine in un contesto di crisi locale che si coniuga a una crisi socioeconomica di portata globale. Tuttavia, con gli intervistati si è voluto compiere uno sforzo in più: cercare di immaginare strategie future che vadano nella direzione della promozione dei diritti di bambini e adolescenti, nonostante le difficoltà strutturali in cui versa la città.

Il modello di welfare locale a Reggio Calabria è stato definito da parte degli intervistati come un modello che è stato innovativo, anche e soprattutto grazie allo spirito innovatore della Legge 285/1997, ma che è attualmente "stagnante". Pertanto i servizi e gli interventi pensati per i più giovani e per le loro famiglie perseguono una logica di contenimento delle emergenze. Infatti, come ampiamente detto finora,

<sup>37</sup> È stato emanato il bando (in scadenza a dicembre 2014) con i criteri per l'autorizzazione al funzionamento, che tuttavia ha aperto il dibattito sulla severità degli standard richiesti.

negli ultimi anni non sono stati valorizzati interventi per la promozione e lo sviluppo di attività innovative che superino tali logiche.

Cosa fare, dunque? Innanzitutto, come ben sottolineano gli intervistati, le politiche promosse dall'area del sociale non possono essere le uniche attive nel processo di ristrutturazione del welfare reggino: occorre una programmazione integrata tra politiche abitative, lavorative, industriali, di sviluppo territoriale.

Inoltre, se si tiene conto del diritto da parte dei più giovani di esprimere la propria individualità senza trascurare allo stesso tempo il bisogno di riconoscimento, che si manifesta anche nelle interazioni sociali tra pari, si rende necessario il coinvolgimento delle politiche di promozione delle attività sportive, delle politiche educative e scolastiche, che a loro volta risentono della crisi locale e nazionale.

Appare necessario, poi, un coinvolgimento attivo della comunità perché si promuovano senso di appartenenza e partecipazione dei giovani cittadini, al di là delle retoriche che spesso caratterizzano il discorso pubblico sulla riscoperta delle risorse comunitarie. È chiaro che in un contesto così complesso, quale è la realtà di Reggio Calabria, occorre innanzitutto una presa di responsabilità forte da parte delle istituzioni che rappresentano lo Stato su scala locale, affinché si ricostruisca quel patto di cittadinanza che, tra dissesto economico e illegalità, è venuto a mancare.

Sul piano più pratico non mancano le idee, come emerso dagli intervistati provenienti soprattutto dall'area del terzo settore. Alcuni di essi ritengono che talvolta basterebbe far tesoro delle esperienze che hanno funzionato in passato e riproporle, risparmiando così in termini di nuove sperimentazioni dall'esito incerto. A tal proposito, si cita l'esperienza della creazione di centri ricreativi all'interno di alcune scuole reggine. La scuola oggi è un'istituzione a sua volta in difficoltà, ma che fino a pochi anni fa, anche grazie a esperienze come quella appena citata, aveva costituito un punto di riferimento per la vita della comunità promuovendo la partecipazione attiva di studenti e genitori durante gli orari extra-scolastici.

Gli intervistati, inoltre, sostengono che per promuovere il successo di nuove progettualità occorrerebbe tener conto di elementi di *appropriatezza*<sup>38</sup>, ovvero tecniche e metodologie consolidate e basate sull'evidenza empirica.

Per ciò che concerne l'area della prevenzione, ad esempio in materia di educazione sessuale, uso di droghe e/o comportamenti violenti, si ritiene opportuno promuovere la metodologia della *peer education*, che permetterebbe un reale e attivo coinvolgimento dei più giovani per i più giovani.

In estrema sintesi, occorre disegnare a Reggio Calabria un nuovo welfare. Per fare ciò è necessario ripartire dalla definizione e legittimazione di una cornice istituzionale, che è identificata nell'ente locale pubblico, nel ruolo di *deus ex machina* di un complesso ma possibile processo di rinascita.

### ***In sintesi***

Tra le problematiche che destano maggiore preoccupazione tra gli intervistati vi è il problema della disoccupazione che ha raggiunto numeri molto elevati;

Smarrimento da parte di alcuni genitori nello svolgere le proprie funzioni di cura ed educative (genitorialità in crisi);

Problematiche relative a illegalità diffusa nelle istituzioni locali e regionali che hanno impedito il buon funzionamento del sistema di welfare locale;

Prevalenza di politiche 'riparative' in una logica emergenziale, a discapito di servizi e interventi maggiormente orientati alla prevenzione;

1. Bassa copertura dei servizi per la prima infanzia (in particolare, asili nido);
2. Necessità di ricostruire il sistema di welfare locale, anche percorrendo la strada dell'integrazione di diversi settori di *policies*.

<sup>38</sup> Si tratta di un concetto utilizzato nell'area della sanità. Secondo Donabedian (1973), l'*appropriatezza* è il «grado in cui la conoscenza e le tecniche disponibili sono usate bene o male nel trattamento delle malattie e nel raggiungimento della salute». Gli intervistati propongono di traslare tale concetto anche nell'ambito degli interventi sociali o socioeducativi.

## Città di Roma

### 1. Le azioni di ricerca sul campo

L'approfondimento empirico nella città di Roma è stato realizzato a novembre 2014.

Le azioni di ricerca sono state svolte in due giornate di lavoro. La prima giornata ha coinvolto 5 persone: 4 referenti dell'équipe dell'Ufficio qualità dei servizi e dei Sistemi informativi del Dipartimento politiche sociali, sussidiarietà e salute di Roma Capitale; 1 referente della Cabina di regia della legge 285/1997. In tale occasione è stato realizzato un approfondimento tematico sull'implementazione dello strumento del Nomenclatore per una città così complessa come Roma.

La seconda giornata ha previsto la realizzazione di un focus group che ha coinvolto 11 persone afferenti prevalentemente all'area del terzo settore (tre operatori ed educatori sociali, uno psicologo, un rappresentante del Forum del terzo settore), anche se non è mancata la presenza di personale tecnico del settore pubblico (rappresentante della Uim), in particolare l'area sociale (referente del Servizio sociale territoriale di uno dei municipi) e socioeducativa (referente del Dipartimento servizi educativi, scolastici, giovani e pari opportunità).

Così come in altri contesti, anche a Roma sono mancati referenti dell'area sanitaria, pertanto non è stato possibile raccogliere informazioni anche sul loro punto di vista.

Durante il focus group sono stati trattati temi relativi all'impatto dei mutamenti istituzionali, quindi gli aspetti positivi e problematici a essi connessi; i principali bisogni relativi a minori e alle loro famiglie; le prospettive future per il miglioramento del sistema di servizi e interventi dedicato bambini e adolescenti.

Il presente contributo ha lo scopo di illustrare i principali temi emersi durante il focus group.

### 2. Principali criticità e aspetti di forza della complessa governance locale

Alla luce delle trasformazioni istituzionali che hanno riguardato l'assetto della complessa *governance* di Roma Capitale è apparso interessante analizzare la portata dell'impatto di tali trasformazioni sulla "operatività quotidiana" nell'ambito di servizi e interventi per bambini, adolescenti e famiglie.

Tra i mutamenti più recenti vi è stato il cosiddetto riordino dei municipi: il nuovo statuto di Roma Capitale, approvato con delibera dell'Assemblea capitolina nel marzo del 2013, ha ridotto il numero dei municipi romani da 19 a 15, mediante l'accorpamento di alcuni di essi (8 municipi su 19 sono stati coinvolti nel processo di accorpamento). Questo tema è stato subito posto dai partecipanti come uno dei fattori cui prestare attenzione, indicato cioè come uno degli aspetti attuali più critici relativi alla *governance* della città. Un primo tratto problematico attribuibile a tale processo è relativo al fatto che il bacino di utenza dei municipi accorpati sia aumentato notevolmente e, come è intuibile, tale aspetto - tra le altre cose - ha messo a dura prova la gestione dei servizi e degli interventi per minori e non solo, soprattutto in quei territori già connotati da disagio sociale diffuso. Tale aspetto si spiega con maggiore chiarezza se si precisa che all'aumentato numero di potenziali utenti, non è corrisposto anche un potenziamento delle risorse dei servizi da poter impiegare per rispondere a bisogni che, almeno dal punto di vista quantitativo, sono aumentati.

Una ulteriore criticità dell'accorpamento è intrinseca al processo stesso, nel senso che molte delle difficoltà che si ripercuotono nel lavoro quotidiano dell'implementazione di servizi e interventi per minori, è dovuta proprio a difficoltà gestionali e organizzative causate dall'unione di più municipi.

Al processo di accorpamento dei municipi dovrebbe associarsi anche, in contemporanea, il riordino dell'area sanitaria — delle Asl — altrimenti ogni municipio accorpato continuerebbe ad avere a riferimento per l'integrazione due differenti asl, con le loro differenti specifiche aziendali, amplificando così in maniera considerevole le difficoltà in ordine alla gestione dei mutamenti derivanti da tali dinamiche.

È interessante sottolineare che, a parere degli intervistati, il ridimensionamento del numero dei municipi, finalizzato sostanzialmente all'ottimizzazione delle risorse abbia in qualche modo determinato anche una sorta di "ridimensionamento di pensiero". Con tale espressione ci si riferisce al fatto che ciascun municipio opera in maniera autonoma e fatica a intercettare e comprendere dinamiche di più ampia portata che riguardano l'intera città. Si tratta di un aspetto certamente non nuovo e che interessa la maggior parte delle città di grandi e medie dimensioni in Italia, tuttavia a Roma - considerati i grandi numeri di cittadini e utenti che la caratterizzano - il fenomeno si rende particolarmente evidente. In realtà, la spinta verso il decentramento ha caratterizzato la *governance* della città di Roma da oltre 15 anni. Come riportato dagli intervistati, infatti, ciascun municipio ha la propria cultura organizzativa, che ha impattato significativamente sulla diversificazione delle modalità operative implementate nei territori.