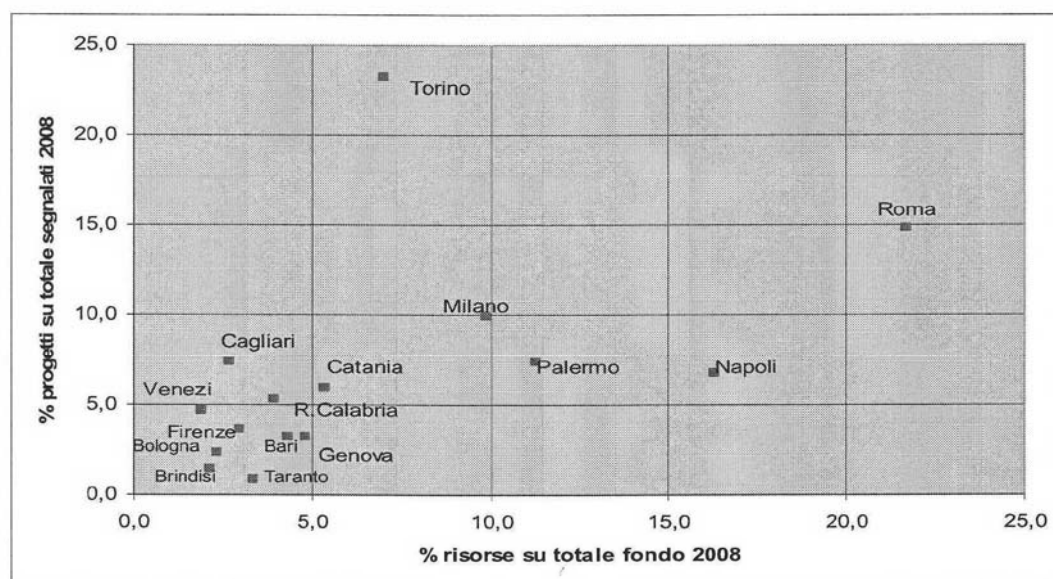


Tabella 3 - Confronto tra quote del fondo e incidenza dei progetti di ogni Città sul totale in banca dati

	% risorse su totale fondo 2008	% progetti su totale segnalati 2008
Milano	9,9	9,9
Torino	7,0	23,3
Genova	4,8	2,1
Venezia	1,9	4,7
Bologna	2,3	2,3
Firenze	3,0	3,6
Roma	21,7	14,8
Napoli	16,3	6,8
Cagliari	2,7	7,4
Brindisi	2,2	1,5
Bari	4,3	3,2
Taranto	3,4	0,8
Palermo	11,3	7,4
Catania	5,4	7
Reggio Calabria	3,9	5,3

La figura 1 permette una lettura complementare delle informazioni contenute nella tabella 3, in particolare si osserva che lungo la diagonale tendono ad addensarsi tutte quelle Città in cui le due quote tendono a coincidere o sono molto simili, al contrario, al di sopra troviamo Città in cui le risorse sembrano aver generato una maggiore massa critica di progetti, e al di sotto realtà in qualche modo meno efficienti.

Figura 1. Dinamica delle Città riservatarie in relazione alle quote fondo 285 e progetti



2. Tipologie di intervento dei progetti

Sono 13 le tipologie di ambito di intervento previste dal format. La loro individuazione ha tenuto conto dell'evoluzione prodottasi nella progettazione locale 285, rispetto alla suddivisione degli interventi secondo gli articoli della legge stessa (artt. 4, 5, 6, 7). In altre parole, nel corso del tempo, si è visto come l'articolato proposto nel 1997, anno di emanazione della legge 285, stesse diventando sempre meno funzionale a rappresentare le pratiche attivate sul territorio. Lo strumento di indagine, il format, ha assunto perciò un'ottica più ampia, tesa a sviluppare un approfondimento sui particolari ambiti di intervento. Le voci menzionate nei quattro articoli di legge sono state quindi sviluppate e ampliate, al fine di renderle maggiormente aderenti alla realtà.

Per facilitare la comprensione del legame tra tipologie del format e articolato della legge di seguito viene presentato un prospetto riassuntivo, che mostra in maniera evidente che l'esplosione delle tipologie di intervento è avvenuto maggiormente attorno all'art. 4 rispetto alle iniziative che si riferiscono al sostegno alla genitorialità e alle famiglie sia italiane che straniere. Ciò sembra in prima battuta confermare la centralità che la legge ha assunto, per le Città riservatarie, per il mantenimento e lo sviluppo delle politiche sociali a sostegno dei bambini e della famiglia nei diversi territori.

Come si può già vedere dalla voce presente nella prima colonna e come si potrà comprendere meglio successivamente, l'art. 6 ha subito una più complessa articolazione. In esso infatti si parla di «sostegno allo sviluppo di servizi volti a promuovere le capacità di inserimento nella scuola [...] che possono essere previsti nell'ambito delle discipline complementari previste dalle istituzioni scolastiche». In questa voce sono confluiti tutti quei progetti che hanno come obiettivo più ampio l'integrazione scolastica dei bambini stranieri e la prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico.

Tabella 4 - Prospetto riassuntivo: confronto tra articolato ex lege 285 e categorie di intervento del format

Tipologia di ambito di intervento utilizzata nel format		Articolo di legge	Lettera compresa nella tipologia
1	Sostegno alla genitorialità	art. 4, comma 1	i, b
2	Contrasto alla povertà		a
3	Affidamento familiare		e, d
4	Donne in difficoltà e violenza		f, g, h
5	Educativa domiciliare		c
	Sostegno a bambini e adolescenti con disagio psicosociale, ospedalizzati		l c
7	Sostegno all'integrazione di bambini stranieri e nomadi		
8	Interventi socioeducativi per la prima infanzia	art.5, comma1	a, b
9	Tempo libero e gioco	art. 6, comma 1	
0	Sostegno all'integrazione scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico		
1	Sensibilizzazione e promozione dei diritti e della partecipazione di bambini e adolescenti e interventi per una città amica dei bambini e delle bambine	art.7, comma1	a, b, c
2	Interventi in risposta a problemi di handicap fisico e/o psichico	nuova tipologia	
3	Interventi di sistema	nuova tipologia	

La voce che indica “nuova tipologia” (indicata più avanti con la sigla nt)¹⁸ riguarda interventi specifici rivolti a bambini e ragazzi diversamente abili e progetti di sistema. Queste tipologie si sono affermate come tipologie differenti, caratterizzate da una specificità propria che necessitava spazio e visibilità: la prima perché non poteva essere compresa nel comma della 285 in cui si fa riferimento a bambini portatori di

¹⁸ È necessario precisare che le tipologie qui definite nuove, in realtà, in alcuni casi, non lo sono: perché realizzate fin da subito (se non addirittura prima) dell'avvio operativo della legge; l'aggettivo migliore per definirle sarebbe “visibili”, ovvero le tipologie di intervento a cui è stato dato uno spazio di visibilità diverso perché comprende interpretazioni più estese di quelle presenti inizialmente nella legge.

handicap fisico¹⁹; la seconda, perché non prevista dagli articoli suddetti ma estremamente coerente con l'impostazione metodologica della legge stessa.

Sulla base delle risposte date a questa prima domanda del format sulle tipologie di intervento (articolazione che come abbiamo appena visto si rifà ai quattro articoli della legge ma è stata sviluppata per 'catturare' con sempre minore approssimazione l'area su cui il progetto interviene), è stata elaborata la tabella sottostante in cui è indicato, in valori assoluti e percentuali, il numero delle risposte date per ogni singola tipologia, per le due aree geografiche.

Tabella 5 - Tipologie prevalenti di intervento

Tipologie/ Aree geografiche	Sostegno alla genitorialità	Contrasto alla povertà	Affidamento familiare	Abuso domiciliare	Educativa adolescenti	Bambini con disagio	e Integrazione minori stranieri	Interventi per prima infanzia	Tempo libero, gioco	Integrazione scolastica	Promozione abili	Diversamente Progetto di sistema	
Valori assoluti													
Centro e Nord	95	16	7	9	21	31	54	20	101	76	37	11	15
Sud e Isole	61	27	4	7	13	6	21	6	92	45	14	10	2
Totale	156	43	11	16	34	37	75	26	193	121	51	21	17
per 100 progetti													
Centro e Nord	33,1	5,5	2,4	3,1	7,3	10,8	18,8	7,0	35,2	26,5	12,9	3,8	5,2
Sud e Isole	32,8	14,5	2,2	3,8	7,0	3,2	11,3	3,2	49,5	24,2	7,5	5,4	1,1
Totale	33,0	9,1	2,3	3,4	7,2	7,8	15,9	5,5	40,8	25,6	10,8	4,4	3,6
	Art.4							art. 5	art. 6		art. 7	nt	nt

La tabella 5 mostra quali sono gli ambiti su cui insistono maggiormente i progetti²⁰ per il 2008: la categoria Tempo libero e gioco raccoglie il numero maggiore di segnalazioni (con 193 in valori assoluti); seguita da Sostegno alla genitorialità (156); e Sostegno all'integrazione scolastica (121).

Osservando i dati da questa prospettiva, si potrebbe credere che l'area su cui si sono concentrati il maggior numero di interventi sia quella del gioco e del tempo libero legata all'art. 6, portando così a rilevare una tendenza diversa da quella rilevata lo scorso anno. In realtà, riconducendo le 11 diverse tipologie (escluso quelle definite "nuova tipologia") ai quattro articoli di legge, secondo quanto indicato in precedenza, si rende evidente una complessiva continuità con quanto emerso, ovvero sia il peso rilevante della progettualità destinata alla prevenzione secondaria e terziaria per fronteggiare il disagio minorile e familiare.

¹⁹ Legge 285, art. 4, comma 1, lettera e) accoglienza temporanea di minori, anche sieropositivi, e portatori di handicap fisico, psichico e sensoriale, in piccole comunità educativo-riabilitative.

²⁰ Prima di procedere con l'analisi, è importante esplicitare che questi risultati non possono essere ricondotti alla somma totale dei format analizzati perché per gli item 3. e 3.1 del format era possibile indicare più preferenze.

Tabella 5.1 - Tipologie prevalenti di intervento per articolo di legge

Tipologie di intervento riconducibili all'art. 4	372
Tipologie di intervento riconducibili all'art. 6	314
Tipologie di intervento riconducibili all'art. 7	51
Tipologie di intervento riconducibili all'art. 5	26

L'art. 4 della legge definisce un ambito di intervento che in effetti viene considerato da tutte le Città riservatarie fondamentale in quanto ricomprende, come si accennava, progetti che investono non solo il bambino ma anche il suo contesto familiare. Questa tendenza è rappresentativa di un approccio sistemico dell'intervento rivolto al minore, che va diffondendosi.

Proseguendo nell'esame dei dati contenuti in tabella 5, nel confrontare la distribuzione della progettazione tra aree tematiche e aree geografiche, si rilevano i seguenti aspetti.

- I progetti che fanno riferimento alla categoria Contrasto alla povertà ricorrono con maggior frequenza tra le Città riservatarie del Mezzogiorno. L'area del Sud e Isole, pur presentando interventi di sostegno alla genitorialità legati a un'azione di empowerment delle persone, promuove un sostegno che ha una più marcata caratterizzazione di presa in carico e supporto economico nei confronti dei nuclei familiari.
- Le Città che si collocano nell'area del Centro e Nord, invece, mostrano una tendenza maggiormente orientata verso un sostegno alla genitorialità in termini di crescita delle persone e del sistema di relazioni che ruota attorno al bambino e la famiglia con azioni formative di natura educativo/psicologica (si vedano le categorie Sostegno alla genitorialità, Educativa domiciliare, Sostegno specifico a bambini e adolescenti con disagio, più frequenti nella progettazione di tali Città).

Tale differenziazione è spiegabile anche considerando i diversi contesti socioambientali a rischio e le condizioni di esclusione sociale dovuta a povertà che si manifestano nelle due aree geografiche. A tale proposito ci pare opportuno richiamare i risultati dell'ultima indagine ISTAT²¹ sulla povertà in Italia relativa all'anno 2008 e lo studio dell'Adiconsum sull'"indice di rischio" delle famiglie italiane. Entrambe queste analisi rilevano il divario esistente e sempre più marcato tra la realtà del Centro-Nord e quella del Sud e Isole. Dall'indagine ISTAT si rileva infatti che al Nord l'incidenza di povertà relativa è del 4,9%, al Centro è del 6,7%, mentre al Sud e Isole arriva al 23,8%. Identica tendenza si riscontra nell'indagine della Adiconsum che, prendendo in considerazione 12 parametri economico-sociali e finanziari, presenta una classifica del rischio indebitamento delle famiglie che vede ai primi posti Sicilia, Campania e Calabria seguite a ruota da Lazio e Puglia²² (per un approfondimento su

²¹ ISTAT, *Famiglie e società. La povertà in Italia nel 2008*, 30 luglio 2009.

²² La rilevazione è stata fatta utilizzando un "indice di rischio" elaborato da Adiconsum ottenuto utilizzando dati riferiti al periodo dicembre 2008 - agosto 2009 provenienti da ISTAT, Svimez, Dipartimento delle finanze, INPS, Banca d'Italia, Unioncamere. Gli indicatori analizzati sono il reddito medio e PIL pro capite, l'occupazione, la povertà relativa, la spesa media mensile, gli sfratti, i prestiti, il credito al consumo, il finanziamento per l'acquisto abitazioni, le sofferenze e i depositi bancari e infine i

questo si rimanda al contributo presente nella terza parte della relazione, relativo all'analisi delle buone pratiche realizzate nelle 15 Città riservatarie nel campo del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale).

Quanto appena accennato non fa altro che rendere ancora più chiaro il perché della diversa gestione del fondo 285 che per le realtà urbane del Sud e Isole rappresenta un'importante risorsa e risposta all'aggravarsi della condizione di povertà e nuove povertà che coinvolgono le famiglie e soprattutto i minori. Non mancano però le eccezioni. La realtà di Milano infatti mostra una tendenza del tutto simile alle Città del Sud e Isole dal momento che essa, più delle altre Città del Centro-Nord, realizza interventi di sostegno economico per le famiglie: delle 16 risposte che ricadono nell'area del Centro-Nord per questa voce, 10 provengono dal comune di Milano.

L'art. 6 è quello che richiama altre due tipologie di intervento diffusamente attuate sui territori ovvero quella relativa al Tempo libero e gioco e l'altra relativa al Sostegno all'integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico. Per quanto riguarda gli interventi di Tempo libero e gioco, in questo caso sono le Città del Sud e Isole a richiamare con maggiore intensità anche finalità di questo tipo (49,5%) in confronto a quanto si rileva nei progetti segnalati dalle Città riservatarie del Centro-Nord (35,2%). Il maggior numero di interventi si concentra nelle Città di Cagliari, Catania e Palermo, riducendosi notevolmente per altre realtà²³.

Per quanto riguarda l'area relativa al Sostegno all'integrazione scolastica e alla prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico, la riflessione risponde, in questo caso, non solo alla necessità di leggere e interpretare i dati desunti dai format ma anche per "dar voce" a ciò che è emerso dalle varie interviste effettuate sui territori. Dal confronto diretto con i referenti delle Città riservatarie si coglie, infatti, come la questione scolastica sia divenuta in questi ultimi anni e ancor più diffusamente tra il 2007 e il 2008 una questione da trattare con la massima urgenza o detto in altre parole... di cui i referenti sia tecnici che politici per le politiche sull'infanzia e l'adolescenza non possono non occuparsi. Al contrario delle prime relazioni sullo stato di attuazione della legge 285 in cui si constatava la difficoltà di creare rapporti duraturi di collaborazione attiva tra agenzie educative del territorio e istituzione scolastica, oggi si riscontra un avvicinamento. Esso però sembra più dettato da necessità materiali e urgenza, che da interesse comune per la realizzazione di un sistema educativo integrato composto da agenzie formative scolastiche che extrascolastiche.

Le azioni che caratterizzano questa tipologia rimandano, infatti, a questioni sociali emergenti, poiché si rivolgono a:

- bambini stranieri (questa categoria comprende sia bambini di genitori stranieri ma anche in numero minore bambini stranieri adottati da famiglie italiane) per l'inserimento alla scuola dell'obbligo;
- bambini nomadi, con progetti finalizzati a sviluppare una scolarizzazione caratterizzata dalla continuità piuttosto che dalla casualità e discontinuità;

protesti. Di questi, secondo Adiconsum, nessun indicatore è migliorato rispetto al periodo precedente, con significative differenze tra Nord e Sud. Tra i dati negativi spicca il 30% di povertà relativa registrato in Sicilia (che fa registrare anche la spesa media mensile più bassa in Italia per il 2008), seguito dal 25% per Campania e Calabria.

²³ Per un ulteriore approfondimento su come questa tipologia di attività viene realizzata specificatamente in ogni realtà, si rimanda al paragrafo sull'analisi qualitativa degli abstract presenti nei format.

- bambini e ragazzi che mostrano difficoltà nello stare a scuola e nei rapporti con insegnanti e compagni, attraverso interventi di mediazione scolastica e sociale, a carattere individuale e di gruppo, finalizzati alla risoluzione di problemi legati al rapporto tra minori, famiglie e scuola;
- coloro che hanno già abbandonato la scuola, con interventi di secondo livello finalizzati a ridurre la dispersione scolastica oppure orientati al reinserimento.

Ognuna di queste aree rende manifesto l'articolarsi e il sommarsi nel tempo delle problematiche inerenti al diritto/dovere all'istruzione a cui la scuola pubblica italiana deve rispondere²⁴. La modifica radicale dello scenario sociale delle Città di grande dimensioni in termini sia di presenza di adulti e minori stranieri²⁵, provenienti da altri territori, con diverse lingue, appartenenze religiose (e quindi anche diverse rappresentazioni del ruolo maschile e femminile) sia di disagio e malessere sociale, chiama in causa l'identità della scuola, il valore dell'istruzione, le politiche rivolte ai cittadini più piccoli di età.

L'analisi delle motivazioni dell'incremento (rispetto agli scorsi anni) dell'investimento dei fondi 285 a favore dei progetti che si realizzano nella scuola, rimanda l'immagine di una scuola sempre più in affanno nel conciliare i disagi che in essa si manifestano (di cui sempre più spesso i più piccoli sono portatori), le competenze professionali degli insegnanti e dei dirigenti scolastici e le risorse di cui dispone, sempre più esigue. Rispetto a questo scenario, qui solo tratteggiato, in molte Città riservatarie la legge 285 ha svolto la funzione di "scialuppa di salvataggio" andando in molti casi a coprire carenze proprie del settore dell'istruzione più che sostenere lo sviluppo delle capacità dei diversi soggetti in un'ottica di integrazione tra agenzie del territorio.

In effetti, sarebbe interessante proseguire l'indagine andando a verificare se l'azione della legge si è limitata a un sostegno economico teso a mantenere l'esistenza di certe attività o se invece si è trattato di integrazione con altre azioni presenti nella scuola. Potrebbe essere un percorso da intraprendere, provando anche a confrontare i dati di questo monitoraggio con le informazioni raccolte dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione dei minori stranieri, istituito con decreto ministeriale del 6 dicembre del 2006. In una prospettiva di sistema, altra pista da esplorare potrebbe essere la ricerca di quali siano le forme di integrazione tra progetti finanziati con fondo 285 e gli interventi di inclusione sociale direttamente rivolti ai minori stranieri e tesi a favorire percorsi di inserimento e orientamento scolastico promossi dal fondo per l'inclusione sociale degli immigrati previsto dalla legge finanziaria del 2007.

La terza tipologia richiama l'art. 7 della legge ed è quella relativa alla Promozione dei diritti, con il 10,8% di segnalazioni. Una lettura più sottile Città per Città mostra che non ci sono segnalazioni di interventi su questa tipologia per Bologna, Bari e Brindisi

²⁴ Il diritto di accesso del minore all'istruzione è previsto dalla Convenzione internazionale su i diritti del fanciullo all'art. 28; l'Italia ha previsto il pieno inserimento dei bambini stranieri a scuola con legge 40/1998.

²⁵ La presenza di stranieri nelle scuole italiane è aumentata passando da uno 0,8% per l'anno scolastico 1997/1998 a un 5,6% per l'anno 2006/2007. Ciò equivale a dire che se nel 1998 la presenza media di un minore straniero in classe era di 1 a 125, oggi l'incidenza è di 1 minore straniero ogni 18 alunni italiani. Dati ripresi dal volume *Diritti in crescita: terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009.

mentre le segnalazioni sono da ricondurre in gran parte a Roma e Torino. Il perché di questo andamento sia in senso positivo (ovvero perché queste due Città continuano a mantenere un cospicuo investimento su quest'area di intervento) che in senso negativo (ossia perché le altre Città non segnalano un investimento altrettanto rilevante) è già stato discusso nell'analisi dei modelli di programmazione, che ha mostrato la tendenza a focalizzare le risorse disponibili sull'area del disagio piuttosto che su quella della promozione (percepita come un "lusso"), e sarà ulteriormente discusso nella parte dedicata all'approfondimento sui contenuti degli abstract.

Il minor numero di segnalazioni, il 5,5% del totale, si ha per gli Interventi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5). A giustificazione di ciò si riscontra, per molte Città riservatarie, il consolidamento dei servizi avviati con fondo 285 attraverso lo spostamento del finanziamento dal fondo 285 al bilancio comunale e si avverte probabilmente anche l'effetto del Piano straordinario di sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia²⁶. Questo passaggio non rende così più visibile gli interventi realizzati in questo settore delle politiche familiari e minorili. La bassa incidenza di investimento, che risulta dall'analisi della gestione del fondo 285, nella maggior parte dei casi non ha quindi il significato di assenza di interventi per la fascia di età 0-2 o 0-5 anni, ma più semplicemente che in quest'area la 285 ha concluso la sua forza propulsiva dato che i servizi sono stati messi a regime, destinando le risorse 285 ad altri tipi di intervento. Come si osserva anche nei dati nazionali sulla diffusione dei servizi educativi per la prima infanzia, sono le Città del Centro-Nord ad avere un maggiore interesse per questo tipo di progettualità. Quali siano le cause di questa disparità territoriale per cui i servizi continuano a svilupparsi laddove è già presente una radicata rete di servizi e invece stentano a decollare laddove la disponibilità è scarsa e dove comunque si siano investite ingenti risorse, è una domanda annosa che si riprende nella parte dedicata all'esame delle buone pratiche e che quindi non si vuole affrontare in questa sede pur costituendo un fattore di cambiamento importante, che deve senz'altro essere tenuto presente soprattutto in previsione dell'evoluzione che la legge avrà nei prossimi anni.

Per quanto riguarda le "nuove tipologie" di intervento, la categoria che riscuote il terzo posto in termini di numerosità di scelte è quella che si rivolge ai bambini diversamente abili: 9 Città su 15 finanziano con fondi 285 progetti che sostengono l'inserimento di bambini portatori di handicap nei diversi contesti di vita. Tali progetti rientrerebbero nell'art. 4 della legge ma non trattandosi per questi di «accoglienza temporanea di minori in piccole comunità educativo-riabilitative»²⁷, si è ritenuto opportuno aggiungere una nuova tipologia di intervento che dia visibilità a iniziative di tipo educativo che si realizzano nei contesti quotidiani, nella maggioranza dei casi, la scuola. Ancora una volta, come già messo in evidenza in precedenza, la scuola, soprattutto quella della fascia dell'obbligo, si fa terreno di verifica reale dell'esigibilità del diritto e del rispetto della norma. Ancora una volta il fondo 285 è utilizzato a sostegno e rinforzo di tutto questo. Tra le Città che hanno sviluppato gli interventi in questa direzione le più attive sono Milano e Catania. Anche per questo ambito di intervento (così pure per Contrasto alla povertà e Tempo libero e gioco) l'andamento percentuale della frequenza delle segnalazioni si inverte ovvero dove l'area del Sud e

²⁶ Finanziaria del 2007, legge 296/2006, art. 1, comma 1259 e 630.

²⁷ Art. 4, comma 1, lettera e) della legge 285.

Isole supera l'investimento di risorse in questo settore rispetto al Centro-Nord²⁸. Questo è un dato importante perché pone in evidenza l'immensa variabilità, adattabilità, flessibilità del fondo 285 che permette alle Città di disporre davvero di una marcia in più per la realizzazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza grazie all'ampia gamma di interventi previsti dalla norma, un aspetto ripreso più volte e con modalità diverse dalle interviste realizzate per l'indagine valutativa.

Gli interventi finanziati con fondo 285 sono prevalentemente interventi a sostegno della persona e in questo caso dei bambini e ragazzi che vanno a scuola. Ma fino a che punto questo finanziamento è indicatore di una rinnovata attenzione ai problemi dei disabili e delle loro famiglie o piuttosto un intervento tampone finalizzato a coprire ore di presenza che non possono essere più garantiti con personale della scuola pubblica? Per dare risposta in successive edizioni della relazione sarebbe opportuno prevedere una sezione di ricerca specifica sulle buone prassi legate all'integrazione scolastica dei minori disabili.

Altra categoria inserita tra le "nuove tipologie", raccoglie i cosiddetti Progetti di sistema (3,6% delle preferenze), ovverosia quei progetti che non hanno come destinatari diretti i minori e/o le loro famiglie, bensì il personale o l'organizzazione titolare o realizzatrice dei progetti stessi. Sono considerati Progetto di sistema attività quali, ad esempio: la creazione di un portale che raccoglie le informazioni e la documentazione della progettazione a favore dell'infanzia e/o dell'adolescenza realizzata sul territorio; oppure percorsi di formazione congiunta tra personale pubblico e del privato sociale; campagne informative sui diritti dei minori e così via. Questa tipologia non raccoglie molte segnalazioni, né queste sono distribuite in maniera omogenea sul territorio concentrandosi di più sulle Città di Venezia e Torino. Questa voce non rientra e non è prevista dagli articoli a cui normalmente si fa riferimento quando si parla di implementazione della legge 285, ma è strettamente connessa alla effettiva implementazione della legge perché, creare reali opportunità di sostegno, promozione e tutela dei minori (*front office*) significa, da parte di chi le politiche le indirizza, essere capace di svolgere funzioni di governo del sistema, regolazione e controllo degli interventi e dei servizi messi in campo (*back office*). Il motivo dell'uso e/o il non uso di progetti di sistema è un'altra delle molteplici aree su cui sarebbe opportuno avviare un approfondimento anche perché questa tipologia ha un forte carattere di innovatività ed è strettamente legata al sistema di qualità della gestione dei servizi. I progetti di sistema segnalati nei format infatti hanno come caratteristica comune quella di essere più di altri occasioni di riflessività condivisa sul fare. Fornirsi di tali occasioni e saperle gestire risulta essere una risorsa importante per chi programma e gestisce complessivamente il sistema dei servizi in un territorio ampio e complesso come può essere una città metropolitana.

²⁸ Sarebbe interessante approfondire l'analisi sul perché di questa tendenza. Per questo sarebbe necessario esaminare quali politiche di welfare vengono attivate sul territorio a favore dei soggetti diversamente abili, e vedere come la 285 promuove, integra o sostituisce tali politiche.

3. Diritti promossi e tutelati

Il format richiede di indicare anche il tipo prevalente di diritti promossi dalle azioni del progetto stesso²⁹. Il motivo dell'inserimento di questa domanda è da ricercare nella volontà di migliorare gli strumenti di rilevazione delle azioni poste in essere in attuazione della legge 285, per ricavarne dati che possano essere utilizzati anche per letture più complessive, per esempio quelle legate al monitoraggio sull'attuazione in Italia della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (CRC). Più volte, infatti, si è reso evidente che se da un lato "far esplodere" gli articoli della legge per dettagliare le tipologie di interventi può essere utile a mettere in risalto declinazioni diverse di utilizzo del fondo, dall'altro questo può far insorgere un "allentamento" del legame tra le precise indicazioni della legge, le azioni che la concretizzano e i diritti espressi nella CRC³⁰. È apparso quindi utile rafforzare e ribadire la relazione tra sfondo culturale e logiche ispirate ai principi enunciati dalla CRC e le pratiche. Questa domanda volta a rendere più chiara l'area di intervento del progetto nella pratica si è resa utile anche per altro poiché essa, secondo l'opinione di molti referenti che hanno compilato le schede progetto, ha rinnovato la consapevolezza della trama teorico culturale che, assieme al testo della legge, accomuna tutti gli interventi a favore dei minori realizzati con questo fondo³¹.

Rilanciare la dimensione culturale ha ricordato in maniera ancora più vivida la particolarità di questa legge che, in uno scenario sociale e normativo di cui si avverte sempre più solo la frammentazione, continua a rappresentare un meccanismo di ricompattamento e integrazione di senso. Le persone contattate nella fase di accompagnamento alla compilazione dei format hanno affermato spesso che la legge 285 e la CRC, soprattutto nei momenti di crisi, aiutano a orientarsi nella progettazione in situazioni di risorse scarse.

²⁹ Per questa domanda era possibile segnalare un massimo di tre diritti.

³⁰ Il richiamo alla Convenzione è presente nella legge 285 già dall'art. 1 in cui nell'indicare i principi su cui la stessa legge si fonda, rimanda appunto alla Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo.

³¹ La compilazione del format ha previsto una fase in cui, chi ne facesse richiesta, poteva essere accompagnato telefonicamente nella compilazione del format stesso. Questo ha permesso un contatto diretto tra persone in cui sono emersi commenti, riflessioni, rimandi di cui si è tenuto conto nella compilazione di questo testo.

Tabella 6 - Tipologia prevalente di diritti promossi e tutelati dal progetto

	Diritto/ Aree geografiche	Diritto alle cure	Diritto alla propria identità	Diritto famiglia responsabile	unione a protezione da abuso	Diritto al reinserimento sociale	unione speciale trattamento	Diritto all'informazione	Diritto all'autosufficienza	Diritto allo studio	Diritto all'educazione	Diritto alla partecipazione	Diritto al gioco
	valori assoluti												
Centro Nord	38	57	37	26	54	5	32	67	75	73	69	113	
Sud Isole	21	33	23	11	58	5	8	29	60	46	36	103	
Totale	59	90	60	37	112	10	40	96	135	119	105	216	
	per 100 progetti												
Centro Nord	13,2	19,9	12,9	9,1	18,8	1,7	11,1	23,3	26,1	25,4	24,0	39,4	
Sud Isole	11,3	17,7	12,4	5,9	31,2	2,7	4,3	15,6	32,3	24,7	19,4	55,4	
Totale	12,5	19,0	12,7	7,8	23,7	2,1	8,5	20,3	28,5	25,2	22,2	45,7	

I diritti inseriti nel format sono tipologie di diritti ovvero macrovoci al cui interno sono stati compresi gli articoli della CRC. Per agevolare la risposta i primi 41 articoli della CRC sono stati raggruppati in 12 voci (si veda tabella 6 dove però per ragioni grafiche le voci visibili in tabella non sono indicate per esteso, mentre ovviamente lo sono nel format), per esempio nella categoria Diritto alle cure sono compresi il diritto alle cure ma anche alla salute e all'assistenza, ovvero tutti quei diritti relativi alla sopravvivenza del soggetto in età evolutiva che nella CRC sono richiamati agli artt. 3, 18, 24, e 27. Altre categorie fanno riferimento a insieme di articoli della convenzione: il Diritto ad avere una famiglia responsabile e al ricongiungimento (che comprende gli artt. 5, 9, 10, 18); il Diritto alla protezione da abuso, sfruttamento e abbandono (che comprende gli artt. 11, 19, 20, 32, 33, 34, 35); il Diritto alla partecipazione e libertà di pensiero, espressione e associazione (che comprende gli artt. 12, 13, 14, 15). Altre voci hanno invece prevalentemente una corrispondenza unica come ad esempio il Diritto di trattamento speciale per il soggetto minore di età che incorra in reati penali (art. 40).

L'elaborazione delle preferenze indicate nei diversi format inviati (per questa domanda era ammesso scegliere fino a tre opzioni)³² indica che un buon numero di segnalazioni, quasi la metà, coerentemente con i risultati precedenti relativi alla tipologia di intervento, vanno al Diritto al gioco (216, pari al 45,7% delle segnalazioni).

L'evidenza numerica sottende però un'ambiguità: analizzando più specificatamente i progetti attraverso la lettura degli abstract è stato possibile rilevare che la preferenza data al diritto al gioco riguarda sia le azioni direttamente tese a promuoverlo, che la metodologia adottata nei diversi interventi. Questa voce, in altre parole, è stata selezionata sia nel caso in cui obiettivo dell'intervento è specificatamente la promozione del diritto al gioco (come, ad esempio, potrebbe essere per un progetto di ludobus), ma anche nel caso in cui il diritto che l'azione intende promuovere/sostenere/difendere sia di altra natura e si mettano in campo modalità

³² Anche per esso quindi (come per il precedente) non è possibile ricondurre le risposte al numero totale dei format immessi in banca dati.

ludiche per attuarlo (come ad esempio sostegno all'attività scolastica realizzata con momenti ludici).

Indicare la meta però non è uguale a deciderne e descriverne il percorso. Ci pare a questo punto di poter osservare un certo grado di confusione nella modalità di risposta fornita. In questa sezione la richiesta mirava a esplicitare l'area di diritto su cui si interviene, non la modalità con cui l'intervento viene realizzato.

Sarebbe a questo punto necessario andare più a fondo e capire se la confusione creatasi nasce dalla forma con cui la domanda è stata posta (che può dar adito a un'interpretazione estensiva dell'azione di promozione di un diritto, ovvero che l'utilizzazione del gioco come strumento per entrare in relazione con il minore di età, implica conseguentemente la promozione del diritto a esso connesso); o se invece, le risposte (considerate nel loro insieme), non lascino intravedere una confusione nell'impostazione pedagogica dei progetti in cui non si distingue o non si sa distinguere tra obiettivo e metodologia dell'azione.

Dai dati riportati nella tabella 7 si rende evidente che questo diritto attraversa specialmente la progettualità delle Città dell'area Sud e Isole e, coerentemente con quanto emerso dall'analisi precedente sulle tipologie di intervento, le realtà territoriali che insistono maggiormente su questo diritto sono Cagliari (con 25 segnalazioni), Palermo (con 23) e Catania (con 19). Le altre Città comprese in questa area geografica mostrano percentuali assai più basse. La situazione è simile per il Centro-Nord in cui buona parte del totale delle preferenze su questo diritto si colloca su Torino (che indica 47 preferenze) e Roma (con 37). Anche in questo caso il resto delle preferenze si distribuisce sulle 5 Città rimanenti del gruppo Centro-Nord.

A seguire altri diritti richiamati dalle attività promosse sono: il Diritto allo studio (con 28,5%%), il Diritto all'educazione (con un 25,2%% di segnalazioni), e il Diritto al recupero e al reinserimento sociale (23,7%).

Questi dati confermano quanto detto prima in merito al diritto all'istruzione, ai cambiamenti sociali e alle difficoltà della scuola, ma anche mostrano dove si rende più marcata la differenziazione tra Centro-Nord, Sud e Isole: la maggioranza percentuale della voce relativa al recupero e reinserimento sociale mostra il carattere più sociale e di presa in carico degli interventi per l'area del Sud.

Questo risultato sembra confermare quanto detto in precedenza sulla scuola ma anche renderlo più articolato e complesso: lo sguardo degli amministratori locali al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, in questi ultimi anni, ha focalizzato sempre più la propria attenzione sulla realtà degli immigrati e in particolare dei minori stranieri, e come si è visto, molte iniziative che incrociano l'ambiente scolastico si rivolgono a questi minori, soggetti che si trovano in un paese straniero e hanno il diritto all'istruzione, a un'educazione e al riconoscimento della propria identità e cultura, hanno anche spesso l'onere di accompagnare la propria famiglia nel processo di integrazione nel nuovo paese perché spesso si trovano a essere l'unica reale possibilità della famiglia straniera di accesso alle opportunità offerte dal Comune di accoglienza³³.

³³ Non sempre il lavoro cui accedono gli adulti stranieri (se vi accedono) è spazio di rinegoziazione o ricostruzione del proprio progetto di vita basato sulla diversità e la comunanza con le persone del paese in cui sono andati ad abitare; mentre spazio per tutto questo ha più possibilità di diventarlo il servizio educativo presente sul territorio (nido, servizio integrativo al nido, ludoteca, scuola dell'obbligo ecc.) che accoglie i figli di queste famiglie.

Numerose anche le segnalazioni per il Diritto alla partecipazione (con il 22,2%), ma più spesso nell'area del Centro-Nord (24%), anche se la differenza tra le due percentuali non è così evidente come per altre voci (Sud e Isole 19,4%). Questo potrebbe portare a supporre che la pratica della partecipazione sta lentamente sviluppandosi su tutto il territorio nazionale; uno sguardo più attento, mostra però, che così non è: infatti mentre nel primo caso il numero di progetti che indicano questo diritto, anche se con valori diversi, è distribuito su tutte le Città del Centro-Nord (una quota considerevole comunque si accumula intorno a Torino con 41 preferenze come valore assoluto, ovvero un 59% del totale); mentre le Città del Mezzogiorno mostrano non solo una distribuzione eterogenea ma anche dei vuoti importanti: i progetti che promuovono la partecipazione si realizzano soprattutto a Cagliari (16 preferenze come valore assoluto) mentre sono completamente assenti nelle tre Città pugliesi (Brindisi, Taranto e Bari).

Il diritto alla partecipazione è un diritto sicuramente difficile da implementare da parte dell'adulto, come si descrive nella parte della relazione dedicata all'esame delle buone pratiche, perché implica necessariamente rimettere in gioco il proprio potere, dover riorganizzare i punti di forza; ma anche e soprattutto creare parole, azioni, trovare dentro di sé atteggiamenti, che rendono manifesto il riconoscimento dell'altro come soggetto competente, capace di prendere decisioni che lo riguardano anche opposte a quelle dell'adulto. Creare occasioni e atmosfere che sostengono la reale partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, nel rispetto del loro sviluppo e delle loro capacità, rinunciando a sapere anticipatamente la soluzione, finalizzate a promuovere la crescita autonoma dell'individuo, rappresenta un sfida ai nostri modelli culturali adultocentrici e ai nostri pregiudizi sulle competenze di chi è più piccolo.

L'assenza rilevata in alcune Città riservatarie di progetti finalizzati a promuovere la partecipazione cosa significa? Il fatto che questa assenza sia presente in tre Città della stessa regione è un segnale importante ma di che cosa? L'assenza di progetti tesi a favorire la partecipazione di bambini e dei ragazzi rappresenta una scelta o una rinuncia? Non inserire nella propria programmazione progetti che promuovono la partecipazione implica la rinuncia a costruire spazi di crescita di cittadinanza attiva? Cittadino inteso come attore sociale si diventa nel tempo col fare, col partecipare, col decidere insieme. Il diritto alla partecipazione non è un diritto di lusso ma la base per conoscere, conoscersi, crescere e stare assieme secondo le regole e i principi della democrazia. La possibilità di partecipare è per l'adulto e a maggior ragione per il bambino la forma per sentirsi parte, per esprimersi, mettersi in gioco, confrontarsi. In un intervento per il 18° compleanno della convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia un adolescente rappresentante del Movimento nazionale organizzato dei bambini e degli adolescenti del Perù ha detto *It is through shared actions that we become social actors* («È solo facendo che noi scopriamo chi siamo, è solo attraverso le azioni condivise che diveniamo attori sociali»)³⁴.

³⁴ Institut international des droits de l'enfant (IDE), *18 candles: the convention on the rights of the child reaches majority*, Switzerland, 2009.

4. Il carattere di continuità dei progetti

Il format chiede dati anche sul carattere di continuità del progetto³⁵. In particolare si è voluto indagare quale sia la storia del progetto all'interno della 285, e se abbia una storia precedente.

Alla domanda se il progetto sia realizzato in continuità con l'anno 2007, nel 66,1% dei casi la risposta è positiva: sviluppare progetti in continuità risulta una pratica estesa e diffusa su tutto il territorio, con una lieve predominanza al Sud e nelle Isole (68,8%). Le Città che fanno eccezione sono Milano e Cagliari dove sul numero complessivo di progetti realizzati nel 2008 la maggioranza non è in continuità: per Milano su 47 progetti segnalati, solo 8 sono in continuità; per Cagliari, su 35 progetti sono in continuità 16.

Nel caso di Milano, questo dato è esemplificativo di una vera e propria scelta dell'amministrazione comunale di finanziare con fondi 285 prevalentemente progetti innovativi, dal momento che quando un progetto assume carattere di continuità esso, se risulta avere un buon impatto sul territorio, viene consolidato (si trasforma cioè in servizio stabile) e quindi cambia forma di finanziamento: da progetto finanziato con fondo 285 a progetto finanziato con fondo di bilancio comunale.

Nel caso di Cagliari, invece, la discontinuità è legata a difficoltà di gestione connesse all'erogazione dei finanziamenti della legge, alle procedure di gestione del fondo 285 e ai tempi e alle procedure amministrative comunali legate al governo dei progetti, che non trovano facile integrazione.

Questo ha riprodotto per l'anno oggetto di analisi interruzioni e partenze continue. Si auspica che con il passaggio dal meccanismo OA (ordine di accreditamento), a quello OP (ordine di pagamento) la situazione possa essere migliorata.

Tabella 7 - Continuità del progetto

Continuità/ Aree geografiche	Sì	No	
valori assoluti			
Centro Nord	184	102	
Sud e Isole	128	58	
Totale	312	160	
%			
Centro Nord	64,3	35,7	100,0
Sud e Isole	68,8	31,2	100,0
Totale	66,1	33,9	100,0

³⁵ Si ricorda che per questa batteria di domande era prevista una sola risposta. Il totale a cui ci si riferisce è pertanto quello dichiarato a inizio commento dati ovvero 473 format. Nel caso in cui la somma dei subtotali per area geografica non risultasse convergere ciò dipende o da mancate risposte presenti nei format stessi, o da una valutazione di non ammissibilità del dato perché non sufficientemente chiaro.

Parlare però di continuità sulla base di una risposta sì/no non è sufficiente a chiarire il tipo di continuità di cui si sta parlando. Che peso specifico ha questa continuità? Quanti anni hanno i progetti finanziati con il fondo 285?

La tabella 7.1 viene in aiuto nel rispondere a queste domande. Essa presenta i quattro periodi di avvio in cui è stato possibile raggruppare i 312 progetti indicati in continuità:

- il primo gruppo raccoglie i progetti che potrebbero essere definiti “antenati”, ovvero progetti avviati prima del 1997, anno di approvazione della legge 285. Questo primo gruppo raccoglie quei progetti che sono la realizzazione di attività pensate e avviate precedentemente all’istituzione della legge, che hanno trovato in essa conferma e rinnovata linfa per crescere. Essi sono presenti nelle Città di Torino, Venezia e Cagliari;
- il secondo e il terzo gruppo comprendono i progetti che hanno visto l’avvio rispettivamente nella prima e nella seconda triennalità di attuazione della legge 285 ovvero nel periodo 1997/1999, o nel periodo 2000/2002. Circa due terzi dei progetti finanziati con fondo 285 e ancora attivi nel 2008 ha avuto inizio in una di queste due triennalità, prevalentemente nella seconda (32,8%) e in particolare, nel Sud e Isole (37% al Sud e 29,8% al Nord);
- infine, il quarto gruppo, include progetti che prendono avvio nel 2003. Questo gruppo è quello più cospicuo con il 34% dei progetti, senza alcuna specifica differenziazione tra le due aree geografiche.

Tabella 7.1 - Periodo di avvio del progetto

Progetti attivi in continuità					
Città riservatarie	prima 1997	deldal 1997 1999	aldal 2000 2002	alda 2003 2007	
Macroaree					
valori assoluti					
Centro Nord	7	58	54	62	
Sud e Isole	4	32	47	44	
Totale	11	90	101	106	
%					
Centro Nord	3,9	32	29,8	34,3	100
Sud e Isole	3,1	25,2	37,1	34,6	100
Totale	3,6	29,2	32,8	34,4	100

Come si può vedere il tipo di continuità di cui si parla relativamente ai progetti 285 nelle Città riservatarie è una continuità che nella maggioranza dei casi dura da un minimo di 4 a un massimo di 10 anni.

La continuità è senz'altro una dimensione importante, ancor più strategica in ambito sociale ed educativo. Realizzare politiche che riescano a garantire la continuità degli interventi è una sfida che da sempre gli enti locali affrontano con determinazione.

Ma questa dimensione può risultare in contraddizione con la logica di una legge che vuole promuovere l'innovazione e, inoltre, la continuità dei progetti può nascondere al suo interno staticità delle rappresentazioni del contesto sociale locale, visioni corte, clientelismi, rapporti blindati tra pubblico/terzo settore/privato sociale.

Si è perciò chiesto ai referenti cosa caratterizzasse i progetti in continuità. I progetti segnalati come "in continuità" sono rimasti invariati nel tempo o hanno subito modifiche? Tre le risposte possibili da scegliere nel format (nell'eventualità che il progetto sia in continuità):

- il progetto è simile a quello iniziale;
- il progetto è stato rimodulato in maniera rilevante a partire da quello iniziale;
- il progetto non ha subito alcun cambiamento.

La metà dei format (51,1%) indica che il progetto è simile a quello iniziale. Un quarto indica che il progetto è stato rimodulato in maniera rilevante a partire da quello iniziale (25,5%) e infine, l'ultimo quarto, che il progetto non ha subito alcun cambiamento (23,5%), e sono in particolare i progetti attuati nel Sud e Isole a non aver subito modifiche nel corso del tempo.

Tabella 8 - Trasformazioni interne al progetto

Modificazioni/Aree geografiche	progetto simile	progetto rimodulato	nessun cambiamento	
valori assoluti				
Centro Nord	98	50	34	
Sud e Isole	60	29	39	
Totale	158	79	73	
%				
Centro Nord	53,8	27,5	18,7	100,0
Sud e Isole	46,9	22,7	30,5	100,0
Totale	51,0	25,5	23,5	100,0

La dimensione del cambiamento è una realtà imprescindibile delle azioni di natura sociale, educativa e terapeutica. Il cambiamento è la dimensione che nutre il senso delle azioni. Che ben un quarto di format presentino la risposta di non modificazione del progetto nel tempo, considerando che, come abbiamo visto, due terzi dei progetti hanno tra 6 e 4 anni di vita, sollecita interrogativi metodologici e di programmazione delle politiche che sarebbe interessante indagare. Qual è il significato che è stato dato alla parola cambiamento? Quale valore ha assunto? Positivo o negativo? Quando si pensa a