I VADEMECUM DI
LombardiaSociale.it

POLITICHE PER MINORI E FAMIGLIE: TRA MESSA A SISTEMA E NUOVE SFIDE

a cura di Cecilia Guidetti
e Giada Marcolungo

PREFAZIONE DI CRISTIANO GORI

2023

Indice

Prefazione di Cristiano Gori 2
Introduzione 3

Interventi per minori e famiglie: quali priorità?
Parola chiave: diritti. Intervista al Garante Infanzia 7
Temi e priorità per i minori e famiglie 15

La tutela di donne e minori
Sostenere il sistema di accoglienza dei minori 21
Novità nel finanziamento delle reti antiviolenza 28
Le esperienze sul campo, reti antiviolenza a confronto 34

Sostegno alle famiglie e servizi per la prima infanzia
Centri per la famiglia: a che punto siamo? 40
Servizi per la prima infanzia tra PNRR e Nidi Gratis 45

Con i giovani
Politiche giovanili: La Lombardia è dei giovani 55
Il contrasto giovanile in Lombardia 61

Prefazione

di Cristiano Gori, Direttore di LombardiaSociale.it

Gentili Lettrici e Gentili Lettori,

anche quest'anno, la nuova stagione di *Lombardiasociale.it* comincia con la pubblicazione dei Vademecum. Sono approfondimenti tematici che raccolgono vari articoli pubblicati negli ultimi 12 mesi – in questo caso dal settembre 2022 ad oggi - e riguardanti le principali tematiche del welfare sociale seguite dal nostro sito: anziani non autosufficienti, persone con disabilità, famiglie e minori, povertà, finanziamento e spesa, programmazione e governance. Ognuno inserisce contributi pubblicati in momenti diversi nell'ambito di un quadro comune e si propone, così, come un piccolo stato dell'arte del tema esaminato. Uno stato dell'arte che vuole fornire un insieme di spunti, dati ed idee utili all'operatività e alla discussione.

Mi auguro che i Vademecum rappresentino un'occasione utile a far circolare ancora di più i nostri articoli, anche tra quanti hanno meno occasione di seguire il sito con continuità, ed a promuovere così la diffusione e l'allargamento del dibattito sul welfare sociale nella nostra regione. Come sempre, i commenti e le critiche ci saranno particolarmente utili.

L'uscita dei nuovi Vademecum avviene in un momento di lavoro particolarmente intenso per *Lombardiasociale.it.* Stiamo, infatti, ultimando un libro sulla legislatura regionale 2018-2023, che sarà disponibile in autunno. Nel testo proveremo fornire un'analisi d'insieme degli interventi realizzati dalla Giunta Fontana nell'aree di nostro interesse, mettendo in evidenza punti di forza, criticità e sfide aperte per il futuro. Così come i volumi riguardanti le precedenti legislature regionali, anche questo sarà scaricabile gratuitamente dal nostro sito.

Desidero ringraziare tutti coloro i quali ci danno fiducia, con l'impegno a compiere ogni sforzo per migliorare. Un ringraziamento particolare va ai nostri promotori, senza i quali né il nostro lavoro né la possibilità di fruire gratuitamente del sito sarebbero possibili. Si tratta di Fondazione Cariplo (promotore istituzionale), di Fnp-Cisl Lombardia, Caritas Ambrosiana, Fondazione Banca del Monte di Lombardia e Gruppo Korian (promotori principali), e di AGeSPI Lombardia, Fondazione ASM, Fondazione Ravasi Garzanti e NeASS Lombardia (promotori ordinari)[1]. La gratitudine nei loro confronti concerne sia il sostegno economico sia il rapporto instauratosi, che coniuga un continuo scambio di idee con la garanzia della totale autonomia della direzione nella definizione della linea editoriale.

Milano, settembre 2023

1 Maggiori informazioni sui promotori si trovano sulla nostra homepage.

Introduzione

di Cecilia Guidetti e Giada Marcolungo

Il vademecum riprende gli articoli di maggior rilievo delle aree tematiche dedicate a politiche, servizi e interventi rivolti ai minori e alle loro famiglie, pubblicati su *LombardiaSociale.it* tra settembre 2022 e luglio 2023. Si compone di quattro parti: la prima è dedicata a presentare due articoli che intervengono – seppure da punti di vista diversi – in merito ai temi che oggi interrogano quanti operano con e per le famiglie, i bambini e i ragazzi nella nostra regione, e alle priorità di intervento; la seconda si focalizza sui temi della tutela dei minori e delle donne, evidenziando da una parte i temi chiave e le sfide che oggi vengono poste al legislatore regionale dal sistema di accoglienza dei minori fuori famiglia, e dall'altra presentando novità ed esperienze che riguardano l'implementazione delle reti territoriali di contrasto alla violenza. La terza parte esplora le novità relative ai servizi per la prima infanzia e alla diffusione dei centri per le famiglie, mentre la quarta e ultima parte è dedicata alla messa a terra della nuova legge lombarda per i giovani e alle misure di contrasto del disagio giovanile.

Nel complesso, il documento ha come filo conduttore riprendere quali sono state le sfide dell'ultimo anno e le azioni innovative in termini di policy e quanto, invece, sta andando a strutturarsi nel welfare lombardo riguardo alle politiche per minori e famiglie.

Interventi per minori e famiglie: quali priorità?

La prima parte tratta dei diritti e priorità di intervento a favore di minori e famiglie, raccogliendo il punto di vista di alcuni stakeholder significativi, ovvero il Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza e la Consigliera regionale dell'Ordine degli Assistenti sociali della Lombardia.

In *Parola chiave: diritti. Intervista al Garante Infanzia*, Riccardo Bettiga esplica come esercita il ruolo di Garante, in particolare sensibilizzando la cittadinanza e le istituzioni affinché tali funzioni possano essere a disposizione realmente della cittadinanza. In particolare, esamina e prende in carico segnalazioni di violazioni dei diritti all'infanzia, si occupa della selezione e formazione dei tutori volontari dei MSNA (minori stranieri non accompagnati) oltre che della divulgazione intesa come attività di prevenzione e dei rapporti istituzionali.

Il secondo articolo, *Temi e priorità per i minori e le famiglie* raccoglie sollecitazioni e priorità discusse nel convegno organizzato dal Consiglio Regionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali "Il Welfare Lombardo verso la sostenibilità sociale: quale benessere nel 2028?". Simona Regondi affonda il taglio sulle priorità dei servizi della prima infanzia, il sostegno dei minori vulnerabili e come rispondere all'acuirsi delle fragilità, in generale. La risposta a tale complessità è individuata in un welfare partecipato, pubblico privato e cittadinanza, attraverso una governance condivisa e guidata a livello regionale.

La tutela di donne e minori

La seconda parte tratta del sistema di protezione e tutela, in particolare guida una riflessione sulle attuali criticità del sistema d'accoglienza dei minori fuori famiglia e sulle novità nel sistema di finanziamento delle reti antiviolenza.

Nel primo articolo, *Sostenere il sistema di accoglienza dei minori*, Liviana Marelli, referente del Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza e presidente de La Grande Casa, riflette su come la complessità oggi dei percorsi di accoglienza e protezione dei minori richieda un sistema basato sulla corresponsabilità, sull'integrazione socio-sanitaria, all'interno di una cornice di policy integrate e trasversali, pensiamo ai temi della disabilità e del diritto alla casa. In ultimo, non per importanza, tratta la necessità di ridare centralità al lavoro di cura e ai suoi professionisti.

Il secondo e terzo articolo, *Novità nel finanziamento delle reti antiviolenza* e *Le esperienze sul campo, reti antiviolenza a confronto* trattano le novità del sistema di finanziamento alle reti antiviolenza, ovvero la distinzione tra le risorse a centri antiviolenza e case rifugio da quelle per i percorsi di autonomia e di integrazione socio-lavorativa, e come queste novità vengono accolte e implementate nei territori. In particolare, abbiamo intervistato le referenti delle reti di Varese e Rho/Garbagnate, due ambiti con significative differenze.

Sostegno alle famiglie e servizi per la prima infanzia

La terza parte tratta delle politiche per la famiglia rivolte in particolare alla prima infanzia. Nel primo articolo *Centri per la famiglia: a che punto siamo?* viene posta l'attenzione sulla peculiare fase di diffusione del modello di centro per la famiglia. Avviato come sperimentazione nel 2021 nelle ATS di Insubria, Pavia, Brianza e Val Padana, la DGR XI/5955 del 2022 approva le linee guida per la sperimentazione in tutto il territorio regionale. In tale documento vengono esplicitate le principali funzioni, ovvero attività di informazione e orientamento; sostengo alle funzioni genitoriali;

attività di aggregazione e socializzazione. I centri dovrebbero andarsi a inserire all'interno di una rete territoriale. Gli sviluppi di tale implementazione saranno osservabili il prossimo anno.

Nel secondo articolo, *Servizi per la prima infanzia tra PNRR e Nidi Gratis* allo stesso modo viene condotta una ricognizione dell'offerta dei servizi per la prima infanzia, secondo i rapporti Istat 2022 a disposizione, e si interroga su come si possa sostenere la domanda presente in Lombardia. Viene posta l'attenzione sui fondi PNRR ad essa dedicati, con le difficoltà però che i territori stanno riscontrando nel potervi accedere.

Con i giovani

Nella quarta e ultima parte si pone l'accento sui giovani, in quanto la Regione ha investito sulle politiche a loro dedicate in quest'ultimo anno.

Stiamo parlando dell'approvazione della legge regionale e dei conseguenti atti per la sua applicazione, riassunti nell'articolo *Politiche giovanili: La Lombardia è dei giovani*. La norma prevede una serie di strumenti innovativi quali il Piano per i giovani, l'Osservatorio regionale sulla condizione giovanile, Il Forum e una serie di servizi, rilanciando in particolare il ruolo dell'informagiovani sul territorio. Le parole chiave di questa legge quadro sono: autonomia, protagonismo e partecipazione attiva. La metodologia proposta di implementazione è riassumibile con intersettorialità, territorialità e innovatività.

Il secondo e ultimo articolo di questo vademecum tratta nello specifico *Il contrasto del disagio giovanile in Lombardia*. Come già sottolineato nella prima parte, le situazioni di disagio e fragilità sono in aumento. Regione Lombardia prova a rispondervi mettendo in campo misure sia di tipo erogativo (come i voucher per attivare servizi di psicoterapia o assistenza domiciliare o residenziale) oppure di tipo progettuale, incaricando le ATS di attivare il territorio al fine di costruire sistemi di risposta efficaci ai bisogni emergenti. Residuali le risorse a potenziamento dell'esistente.

Interventi per minori e famiglie: quali priorità?

Parola chiave: diritti. Intervista al Garante Infanzia

Intervista al Garante per l'infanzia e per l'adolescenza di Regione Lombardia Riccardo Bettiga

a cura di Giada Marcolungo

13 Luglio 2023

Temi > Minori e famiglia

La figura del Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Lombardia è stata istituita con la legge regionale n. 6 del 2009. Il suo funzionamento rimanda al Regolamento della Giunta regionale n. 5 del 2015. Il fine è promuovere, garantire e vigilare sulla piena attuazione dei diritti e degli interessi individuali e collettivi delle persone minori di età, in conformità alle convenzioni internazionali in materia. Il quadro normativo ben definisce funzioni e compiti, ma all'interno di questa chiara cornice ciascun professionista che ricopre tale funzione indirizza l'attività del Garante per priorità e metodo di lavoro. Di seguito, l'esperienza dell'attuale Garante Regionale.

Riccardo Bettiga, Garante per l'infanzia e per l'adolescenza da aprile 2020, è tra i pochi, se non l'unico, a svolgere tale ruolo senza avere un profilo giuridico. Questo dettaglio biografico anticipa molto di come ha impostato le attività del Garante in questi anni e la direzione che questa authority sta prendendo. Nel seguente articolo verrà riproposta sinteticamente l'intervista svolta il 3 luglio ripercorrendo il ruolo del Garante e le modalità d'intervento, i temi caldi e le priorità per il futuro. Per rimanere aggiornati sulle attività proposte dal Garante si rimanda ai siti istituzionali[1].

Lei è stato nominato ad aprile 2020, periodo di estrema allerta per l'emergenza pandemica. Quale ruolo ha giocato il Garante in questi ultimi tre anni?

É stato sicuramente un insediamento complesso. Sono partito dall'analizzare la situazione e cercare di capire a che punto erano le attività. Nonostante avessi l'appoggio di diverse reti quali il Forum del Terzo Settore, società scientifiche, gli Ordini professionali (sono psicologo psicoterapeuta e per diversi anni presidente dell'Ordine), mi sono accorto che la conoscenza di questa figura era scarsissima.

Ho deciso quindi di avviare un'importante azione di **posizionamento**, a tutti i livelli, per far conoscere il Garante tanto presso la legislatura regionale quanto ai ragazzi, sui territori.
Nel concreto, abbiamo aperto un sito internet, che prima non esisteva, e dei profili social, che stiamo cercando di perfezionare perché si rivolgano realmente ai ragazzi, col loro linguaggio.

Ho partecipato a una media di 150 eventi l'anno, prima online poi in presenza, per far conoscere il ruolo del Garante e spiegare come può essere d'aiuto.

Ho avviato interlocuzioni con le istituzioni, dai Tribunali alle parrocchie. Questa attività è ancora in corso, ma sicuramente sta già avendo i suoi effetti perché il numero delle segnalazioni è considerevolmente aumentato.

A questo proposito, che tipo di segnalazioni arrivano al Garante e come si procede in risposta ad esse?

In generale, le segnalazioni al Garante riguardano **presunte violazioni dei diritti delle persone minori di età**. In genere sono gli adulti a segnalare, dalla scuola, ai servizi o i genitori, molti pochi sono i ragazzi.

Le segnalazioni vengono prima di tutto filtrate. Può capitare di riceverne di inopportune (come, per esempio, tentativi di utilizzare il Garante come ultimo ricorso giudiziario, facendo prevalere i propri interessi e non quelli del minore) oppure sono capitati fenomeni di *mailbombing*, per esempio, nel periodo di mancanza di mascherine o quando sono iniziate le vaccinazioni.

Le segnalazioni riguardano diverse tematiche, discriminazioni per esempio nel contesto scolastico oppure situazioni di violenza intrafamiliare o di possibile pregiudizio su minori, come fenomeni di violenza tra giovani legati a possibili giri di scommesse. Situazioni in cui può non esserci già un reato esplicito oppure un'Autorità Giudiziaria attiva e il Garante può intervenire.

Delle segnalazioni filtrate, si avvia un'istruttoria con raccolta di documenti e approfondimento della situazione, andando anche a visitare il luogo in questione (per

esempio se si tratta di una comunità per minori, la struttura stessa) e parlando con le persone coinvolte, compresi i ragazzi.

A volte l'attivazione stessa del Garante fa sì che la situazione si smuova. Per esempio, in casi segnalati di mancanza di una progettualità per il minore a fronte di una presa in carico dei servizi, il contatto del Garante ha fatto sì che si uscisse velocemente dalla fase di latenza.

L'ottica non è condurre visite ispettive (anche se così vengono definite nelle relazioni annuali[2]), ma incontri in una cornice collaborativa, per un approfondimento qualitativo. Quando per esempio sono coinvolti i servizi, sappiamo che questi sono in affanno, spesso nei servizi tutela ci sono operatori estremamente giovani e il rischio di colludere anche con i genitori, specie se conflittuali, è alto. L'intervento di un terzo a garanzia del rispetto del diritto del minore può riequilibrare la situazione e far sì che evolva.

La fase definitoria, infine, può quindi sostanziarsi in interlocuzioni istituzionali[3], condivisione con i servizi di strategie d'intervento, altresì richiesta di intervento da parte delle autorità competenti, come i NAS[4] piuttosto che la Procura nei casi di pregiudizio. L'attività del Garante, però, mira ad essere principalmente preventiva.

Per citare dei numeri, nel **2022** sono arrivate **818 segnalazioni** (a fronte delle 106 del 2017 e delle 170 dei primi sei mesi di attività nel 2020 per esempio), di cui **211** hanno avuto una propria **istruttoria**. Di queste, il settore d'intervento principale è stato la vigilanza su procedimenti giudiziari e i rapporti con i servizi e la scuola e i principali segnalanti sono stati i genitori stessi, a seguire i cittadini (dentro cui troviamo anche gli insegnanti).
A oggi sono sempre meno le segnalazioni improprie e stanno aumentando quelle relative ai minori stranieri non accompagnati.

Settore di intervento	
Rapporti con servizi sanitari e socio-sanitari	5%
Vigilanza sulla programmazione televisiva e media	1%
Vigilanza su procedimenti giudiziari e rapporti servizi area sociale / scolastica /famiglia	93%
Rapporti con terzo settore	1%

Fonte: pagina 28 Relazione annuale 2022

Fonte: pagina 30 Relazione annuale 2022

Di cos'altro si occupa il Garante?

Le funzioni del Garante possono essere riordinate in quattro ambiti di intervento principali. Il primo è quello dell'intervento a fronte di segnalazioni.

Il secondo è il mandato istituzionale nei confronti dei **tutori volontari dei MSNA** (minori stranieri non accompagnati). Su questo, Regione aveva pubblicato un bando a cui avevano risposto circa 270 volontari e il mio compito è stato concludere questo primo giro di colloqui per la nomina. Anche in questo caso, ho pensato di condurre un'indagine per capire cosa avesse funzionato di questa esperienza e se ci potevano essere accorgimenti da mettere in campo per un coinvolgimento maggiore di tutori. Si sono avviate quindi delle interlocuzioni con stakeholder significativi ed è stato attivato un tavolo dedicato. Dal confronto sono emerse diverse strategie di miglioramento[5], tra cui un ripensamento della formazione proposta ai tutori volontari.

La formazione è sì utile, ma non sempre corrisponde a ciò che viene fatto sul territorio. Da questa consapevolezza l'idea di predisporre una formazione a distanza obbligatoria all'esito della quale sostenere un esame per il riconoscimento del titolo, a cui aggiungere una serie di incontri di formazione continua a livello locale in cui invitare, oltre ai tutori (nuovi e già operanti), i servizi e le comunità d'accoglienza di quello stesso territorio per tessere relazioni e costruire buone pratiche a livello locale, valorizzando differenze e peculiarità.

In questa nuova edizione del bando, aperto a febbraio 2023 e rinnovato fino a giugno 2024, sono state raccolte altre 350 disponibilità e l'obiettivo è di raggiungere il numero di 1000 tutori, per un motivo molto pragmatico, ovvero garantire un rapporto di 1:3 come previsto dalla normativa.

Gli ultimi due ambiti di intervento riguardano invece le attività di **divulgazione** e di **rapporti istituzionali.** Nella prima, in particolare, la comunicazione è pensata per diffondere capillarmente la funzione del Garante e rendere quindi esigibile il diritto a farvi ricorso, al fine di promuovere una cultura dei diritti sanciti nella Convenzione ONU. Divulgazione come educazione ai diritti fondamentali, tema che ritengo abbia una cogenza forte nella vita dei ragazzi per sottolineare l'importanza di considerarli tutti insieme e che il peso diversificato che viene dato ai diversi diritti determina tante delle scelte che impattano sulla loro vita. Oggi i ragazzi, anche grazie alle attività formative che vengono svolte nelle scuole, conoscono i diritti, ma non ne comprendono la cogenza e l'impatto che possono avere sulla loro vita.

Divulgazione anche rispetto agli strumenti che sono a disposizione di bambini e ragazzi, come la figura del curatore sul quale stiamo preparando del materiale informativo dedicato. Per farlo, si stanno sperimentando forme comunicative prodotte dai ragazzi per i ragazzi, perché i diritti in termini generali sono conosciuti, anche grazie al lavoro nelle scuole, ma i giovani sono poco consapevoli di come questi impattino nella loro vita.

In merito ai rapporti istituzionali, si fa riferimento invece a quell'attività volta a stimolare gli organi istituzionali a tutti i livelli affinché integrino i diritti dell'infanzia dell'adolescenza nelle proprie azioni (per esempio negli atti normativi) e orientino queste alla miglior garanzia degli stessi. Questo orientamento deve considerare la pluralità dei diritti e la differenziazione di azioni e contesti tra bambini e adolescenti.

Per una visione d'insieme delle attività così presentate si rimanda alle immagini tratte dalla relazione 2022 poste in chiusura.

Dal racconto delle attività promosse come garante, emerge una forte attenzione ai temi della partecipazione. Tavoli consultivi, coinvolgimento dei ragazzi, come si può promuovere l'espressione dei diversi punti di vista?

Sicuramente il **protagonismo dei giovani** è ciò che è più difficile da garantire e ancora ci stiamo lavorando. Ad oggi, ho coinvolto i ragazzi nei processi decisionali, nella Consulta regionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, invitandoli dalle Consulte giovani scolastiche provinciali. Abbiamo promosso l'espressione del punto di vista di bambini e ragazzi con diverse iniziative come il contest letterario pubblicato con Unicef sulle loro esperienze durante il covid. Inoltre, è in programma un tour nelle scuole per andare a incontrare i ragazzi, portando loro un kit sulle attività del Garante perché ne parlino con le loro famiglie. Non solo mettersi nel loro punto di vista, ma chiederlo direttamente. Il diritto alla partecipazione è il più ambizioso, come adulti spesso chiediamo loro, ma senza considerarli veramente.

Per quanto riguarda invece i **tavoli**, ad oggi ne sono stati attivati diversi, con specifiche finalità, corrispondenti ai temi emergenti e coinvolgendo i principali stakeholder pubblici e privati[6]: istruzione ed educazione; tutela dei minori e ambiti di intervento giuridico; salute e welfare[7]; MSNA; diritti relazionali nelle CTU in ambito del Diritto di Famiglia (neo insediato). C'è sempre la disponibilità ad aprire ulteriori tavoli di confronto se necessario, come per esempio per individuare delle linee guida in un dato settore.
I coordinatori dei tavoli partecipano poi alle sedute della Commissione Consultiva[8].

Trasversalmente a quanto raccontato fino ad ora, quali sono, secondo lei, i temi caldi, quelli che il welfare non può ignorare?

Sicuramente c'è un aumento delle **violenze**, persone sempre più giovani che agiscono violenza. Non ritengo sia da patologizzare, per quanto ci sia anche un numero considerevole di situazioni di malessere, quanto da riconoscere come problema strutturale. I ragazzi di oggi faticano a prevedere le conseguenze delle loro azioni, faticano ad empatizzare con l'altro, agiscono "più di pancia che di testa". Aumenta quindi il fenomeno del bullismo, la micro criminalità e le carceri si riempiono sempre più di giovani adulti. Si apre quindi un tema educativo, io farei corsi sulla responsabilità per le nuove generazioni. Inoltre, le comunità d'accoglienza di oggi non sono più rispondenti e in grado di far fronte a questa problematica, non riescono più a gestire questi ragazzi, che sono molto più impegnativi di quanto lo fossero anni fa. L'ipotesi è trasformarle in comunità ad integrazione sanitaria, misto terapeutiche, ma attenzione, il rischio è di "vederli tutti rotti, mentre i ragazzi di oggi sono solo differenti". Dovremmo rinforzarli sulle competenze che a loro mancano.

L'altro tema, e si evince anche dai numeri sopra riportati, è l'elevata **conflittualità** all'interno della famiglia. Le istituzioni, in particolare i servizi sociali, sono delegittimate e in fatica, e questo tema deve essere riletto mettendo da parte gli interessi degli adulti e rimettendo al centro i diritti dei minori.

Quali sono quindi le priorità per il futuro e come Regione Lombardia sta lavorando su questi temi?

Sicuramente sono da riprendere e riaprire la riflessione sui **criteri di accreditamento** tra sociale e sanitario. In particolare, per le comunità, è necessario ripensare a un sistema che faccia fronte alle attuali necessità.

Sul fronte **MSNA** mi auspico una maggiore regia a livello regionale.

Ci sono poi tante iniziative, sui Garanti comunali, sulla giustizia riparativa che sono in iter.

Il **curatore**[9] sarà invece la partita del 2023; questa figura di fatto possiamo definirla un garante in situ, una figura di garanzia che può avere anche poteri sostanziali; mi immagino che quando questa figura verrà realizzata lavorerà in stretta connessione con l'authority regionale, anche perché i Garanti a livello locale non hanno autorità, ma svolgono solo una funzione di referenti per i temi dell'infanzia. Sto quindi cercando di presidiare la questione, ma è ancora in divenire.

La nuova consigliatura ha dimostrato disponibilità sul fronte delle persone minorenni quindi ho gande fiducia per il futuro.

Le attività del Garante nel 2022, una visione d'insieme

Fonte: pagg 16 e 17 Relazione attività 2022

[1] https://www.garanteinfanzia.regione.lombardia.it/wps/portal/site/garante-infanzia-e-adolescenza
https://www.facebook.com/garanteinfanziaadolescenzalombardia
https://www.instagram.com/garanteinfanziaadolescenzalomb/

[2] Relazione anno 2022.

[3] Per esempio, a fronte di conflitto tra amministrazioni comunali sul pagamento di una retta per il collocamento di minore, il Garante ha promosso una mediazione interloquendo direttamente con i Sindaci coinvolti.

[4] Comando Carabinieri per la Tutela della Salute.

[5] Oltre a quanto già specificato, si riporta che poteva essere più funzionale non chiudere il bando, l'andamento delle richieste da parte dei futuri tutori può variare durante l'anno a seconda di eventi diversi (es. occasioni di sensibilizzazione o fenomeni con rilevanza anche mediatica, come è stato per l'arrivo dei minori dall'Ucraina). Inoltre, per lavorare al meglio in un contesto chiaro e definito, il lavoro del Garante si è rivolto anche alle istituzioni, tra cui i Tribunali per i minorenni con i quali il Garante ha sottoscritto un protocollo nel 2021.

[6] Si rimanda a pag.35 della relazione annuale 2022 per la composizione dei Tavoli.

[7] Il quale non si è riunito nel 2022, in quanto è stata alleggerita l'attività dopo la gestione pandemica.

[8] Istituita con Decreto del Presidente del Consiglio regionale il 9 giugno 2021, viene presieduta dal Garante e vi partecipano un rappresentante dei Tribunali per i minorenni e un rappresentante del Tribunale ordinario, un rappresentante della Procura della Repubblica per i minorenni, due rappresentanti designati dall'Anci, sette rappresentanti delle associazioni di terzo settore che operano nell'ambito della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui cinque designate dalle associazioni stesse e due dal garante, un rappresentante dell'Ufficio scolastico regionale. Nel 2022 tale commissione si è riunita 4 volte.

[9] Il curatore speciale è una figura indipendente previsto dall'art. 78 CPC e recentemente modificato dalla Riforma Cartabia. Coerentemente con la Dichiarazione Universale dei diritti del Fanciullo (1959) che prevede che il minore abbia il diritto di nominare un proprio rappresentante nei procedimenti che lo riguardano, il Curatore Speciale ha la specifica funzione di interpretare l'interesse del minore in situazioni di conflitto di interesse, anche solo potenziale. (Il Curatore speciale del minore, luglio 2022, CROAS Lombardia).

Punti di vista

Temi e priorità per i minori e le famiglie

Intervento di Simona Regondi, consigliera segretaria regionale dell'Ordine degli Assistenti sociali della Lombardia e assistente sociale di Tutela Minori del Comune di Novate Milanese

a cura di Lombardia Sociale

7 Febbraio 2023

Temi > Minori e famiglia, Prima infanzia, Speciale elezioni regionali 2023, Tutela

L'articolo delinea i temi e le priorità per le politiche e i servizi per i minori in Regione Lombardia e fa parte di uno Speciale sulle imminenti elezioni regionali curato da Lombardia Sociale sulla base del Convegno "Il Welfare Lombardo verso la sostenibilità sociale: quale benessere nel 2028?", organizzato dal Consiglio Regionale dell'Ordine Assistenti Sociali della Lombardia.

Lo scorso 24 gennaio presso lo Spazio Cinema Ariosto di Milano si è svolto il Convegno "Il Welfare Lombardo verso la sostenibilità sociale: quale benessere nel 2028?", organizzato dal Consiglio Regionale dell'Ordine Assistenti Sociali della Lombardia quale occasione di confronto, approfondimento e rilancio sul tema delle politiche di welfare, in vista delle imminenti elezioni regionali.

La giornata – altamente partecipata, densa di interventi e confronti, poi terminata con la Tavola Rotonda tra i candidati alla Presidenza di Regione Lombardia e loro delegati – è stata aperta da Manuela Zaltieri, Presidente dell'Ordine regionale, che ha illustrato l'obiettivo cardine del convegno: rappresentare e ricomporre la fotografia attuale delle diverse politiche di welfare sociale e sociosanitario regionali, per rilanciarle lungo la traiettoria di possibili scenari futuri, nella direzione del cambiamento e a partire dall'orizzonte temporale 2023-2028. Negli anni è maturata infatti la consapevolezza dell'importanza dell'attività di rappresentanza degli Ordini professionali quando condotta con approccio proattivo, teso ad influenzare l'opinione dei decisori e ad

anticipare le scelte politiche sulle questioni di specifico interesse della professione, agendo quindi in maniera preventiva o contestuale al processo decisionale.

Al fine di sostenere e rilanciare proprio questo mandato istituzionale dell'Ordine e così anche il ruolo politico e sociale che il codice deontologico riconosce alla professione dell'assistente sociale, riportiamo in questo speciale – dopo un primo contributo di inquadramento complessivo delle peculiarità del sistema di welfare lombardo oggi – gli interventi delle relatrici assistenti sociali esperte nelle materie oggetto della giornata: integrazione sociosanitaria, contrasto alla povertà e all'emarginazione, minori e famiglie, accoglienza dei minori, disabilità e politiche abitative.

Introduzione

Non c'è come parlare di minori per rendersi contro che le politiche di welfare non possono e non devono dare risposte settorializzate per aree d'intervento: pensare al benessere dei i minori significa parlare di lavoro, e in particolar modo di lavoro femminile, e dunque di disponibilità di posti negli asili nido e nella scuola dell'infanzia; di casa e di un abitare dignitoso; di diritto all'istruzione equa ed inclusiva, ma soprattutto accessibile a tutti; di diritto allo sport; di carcere, di qualità di vita dei minori detenuti e di percorsi di messa alla prova di senso; di assistenza ad personam per i bambini con maggiori vulnerabilità e di servizi di presa in carico universalmente accessibili che rispettino dei tempi di cura funzionali ai minori.

Pochi giorni fa un convegno organizzato dall'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali, ha trattato approfonditamente il tema della violenza istituzionale ed è necessario domandarsi se anche i tempi di attesa infinitamente lunghi, ad esempio per accedere a una valutazione e una presa in carico in ambito neuropsichiatrico, ma non solo, non sia a tutti gli effetti una violenza istituzionale agita nei confronti dell'intera cittadinanza, perché questi tempi ledono il diritto al futuro dei bambini e delle bambine.

Le priorità per i servizi nell'area della prima infanzia

La frase con cui si apre *Nurturing Care Framework* "Se cambiamo l'inizio della storia, cambiamo tutta la storia" ben sintetizza la necessità di garantire a tutti i bambini pari opportunità fin dalla nascita. Nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona aveva indicato al 33% l'obiettivo di copertura dei posti disponibili nei servizi per bambini sotto i 3 anni entro il 2010. A fine 2020 la Lombardia aveva raggiunto il 30,5%, ma nel frattempo l'Europa, nel 2022, dopo la formulazione del PNRR, ha rivisto l'obiettivo portandolo al 50%.

Per questi servizi molte speranze sono riposte nel PNRR, in particolar modo nella misura 4 Componente 1 – Investimento 1.1, che si pone l'obiettivo di raggiungere con

lo stanziamento di 240 milioni di euro che arriveranno nella nostra regione, i posti nido mancanti all'obiettivo stabilito a Barcellona. Si tratta tuttavia di risorse dedicate a investimenti strutturali, che non garantiscono e non tranquillizzano i Comuni rispetto ai costi gestionali dei servizi. La difficoltà maggiore è sempre come far fronte agli alti costi gestionali e come individuare il giusto equilibrio tra posti offerti e massima saturazione, per evitare il rischio di non rientrare dei costi di gestione. Se ad oggi la Lombardia garantisce il posto a 30 bambini su 100 e anche vero che il 21% dei comuni del territorio Lombardo non ha oggi servizi per questo target di popolazione, e si deve sempre considerare che i finanziamenti del PNRR termineranno nel 2026.

Regione Lombardia ha introdotto la misura Nidi Gratis in via sperimentale nell'aprile del 2016 (D.G.R. X/5096 del 29 aprile 2016) e la misura è appena stata rifinanziata anche per il 2023 per la quota della retta eccedente al Bonus nido nazionale, andando dunque verso un incremento del target di popolazione avente diritto rispetto alla platea nazionale. La misura, così organizzata, è certamente un valido aiuto per le famiglie lombarde ma risente ancora di alcune criticità: la prima senz'altro legata alla possibilità dei comuni di non accedere alla misura, elemento che porta alcune famiglie ad essere di fatto escluse dalla misura regionale. La seconda criticità, che tocca prevalentemente le famiglie maggiormente vulnerabili e che hanno meno dimestichezza con le piattaforme informatiche, attengono alle modalità di richiesta a rimborso che obbligano queste famiglie a dipendere da terzi per l'inserimento della domanda per accedere ai benefici di diritto. Altra criticità è relativa alle caratteristiche di sperimentalità della misura, che non essendo strutturale comporta una generale indefinitezza e l'impossibilità di prevedere la sostenibilità dei costi da parte delle famiglie e della copertura dei posti per gli enti erogatori. In ultimo, l'assenza di certezza rispetto alle coperture potrebbe portare il servizio asilo nido ad essere richiesto solo dalle famiglie con capacità economiche importanti oppure dalle estremamente vulnerabili "esentate" dal pagamento grazie all'intervento diretto dei Comuni.

Una strategia operativa per facilitare la fruizione dei benefici potrebbe essere quella di un trasferimento diretto delle risorse ai Comuni, a cui spetterebbe quindi la formulazione di rette individualizzate che tengano conto dei finanziamenti ricevuti dalla Regione e che otterrebbe il duplice effetto di limitare la perdita del diritto alle famiglie più vulnerabili e di sostenere direttamente l'erogazione del servizio.

Anche dal punto di vista dei servizi, il carico del lavoro amministrativo è incrementato dalla molteplicità e dalla mancanza di strutturalità delle misure, mentre lo strumento dei trasferimenti economici verso il servizio erogatore potrebbe essere più efficiente nell'erogazione e più efficace nel produrre risultati con impatti positivi nel territorio.

Sostenere e accompagnare i minori vulnerabili

È difficile tracciare una mappa dei servizi per i minori, perché ogni area del welfare è d'interesse, ma è impossibile non citare le difficoltà che i minori più vulnerabili, i bambini ed i ragazzi con certificazioni o con disabilità, incontrano a scuola. Purtroppo per i più piccoli spesso non è garantita la piena frequenza e l'accessibilità alla scuola perché mancano le ore di "educativa ad personam" o perché le diagnosi sono tardive, o ancora perché non esistono, o sono pochi, i servizi territoriali in grado di integrarsi alla scuola ed accogliere, i bambini con problematiche significative e che portano bisogni complessi.

Sempre pensando ai minori in condizione di forte vulnerabilità, oggi a Milano non si può non pensare al Beccaria, uno dei 17 istituti penitenziari minorili italiani, un luogo che per anni ha rappresentato un'eccellenza e che oggi attraversa un periodo di crisi di cui si fatica a vedere la fine e che certo non risponde più al superiore interesse del minore che dovrebbe essere il principio cardine verso su cui fondare tutti i servizi, compresi quelli della giustizia minorile, orientati alla rieducazione e non alla pena coerentemente con l'art. 27 della Costituzione.

Restando nell'ambito della giustizia, è d'obbligo fare un riferimento anche ai minori "a piede libero", fortunatamente la maggioranza, che non sono ristretti e non sono collocati in comunità, ma rimangono al domicilio e proseguono la loro vita seguiti dai servizi di tutela minori territoriali. Servizi che attivano percorsi di messa alla prova con estrema difficoltà e che cercano di attivare progetti educativi anche grazie a misure e fondi regionali, partecipando a misure e finanziamenti complessi.

Infine, la necessità di sostenere e promuovere i servizi per la tutela dei minori, servizi che lavorano, generalmente, con e per le famiglie e non contro, come la narrazione *mainstream* tende spesso a sottolineare. Non sono lontane nel tempo, e sono ben presenti nella memoria, le accuse e le conseguenze legate a Bibbiano. Gli effetti, tangibili, di pratiche difensive del servizio sociale difensivo, che si ripercuotono sui minori e che vanno in parte a ledere il "supremo interesse del minore". Oggi, i servizi per la tutela fanno i conti quotidianamente con tutte le fatiche e le carenze dei servizi che abbiamo visto fino a qui. Hanno necessità di avere servizi specialistici che agiscano in tempi rapidi, luoghi dove progettare gruppi di pari, educatori per attivare assistenze domiciliari, domicili dove lavorare con i genitori sulla loro relazione con bambini e ragazzi, famiglie affidatarie per sostenere le famiglie d'origine, e comunità educative per le situazioni in cui tutto questo non è più sufficiente.

Il Covid e l'acuirsi delle fragilità

L'inattesa, sorprendente e negativa comparsa del Covid- 19 ha acuito molte fragilità, soprattutto nella fascia dei bambini/e e dei ragazzi/e:

- ha peggiorato le condizioni di vita, di relazione e di salute psichica di tutti. I minori sono tra i soggetti che hanno pagato il prezzo più alto, basti pensare alla perdita di socialità con il venir meno della frequenza scolastica, all'impennata dei ritiri sociali fino ad arrivare all'aumento del fenomeno degli hikikomori, all'aumento del 47% dei reati sessuali a loro danno e l'aumento della prostituzione minorile in cambio di bit coin che viene recentemente segnalato come preoccupante fenomeno in aumento, anche se ancora privo di dati.
- Ha evidenziato la fragilità e a volte l'assenza di alcune unità di offerta e l'incapacità delle organizzazioni complesse di rispondere con immediatezza ai nuovi problemi, incapacità spesso brillantemente compensate dal saper fare dei servizi territoriali.
- ha sottolineato la necessità di tendere alla sostenibilità sociale e quindi alla capacità di assicurare un'equa distribuzione delle condizioni di benessere umano: puntando alla qualità della vita, alla sicurezza ed ai servizi per i cittadini.
- ha anche ulteriormente evidenziato la necessità di rinnovare le forme del Welfare in una prospettiva di tipo comunitario e territoriale, mettendo in evidenza i temi della salute pubblica, della diseguaglianza e della coesione sociale.

Oggi il welfare ha bisogno di un valido, efficace, efficiente e potenziato settore pubblico, di un privato sociale efficiente e una cittadinanza attiva e informata, il tutto interconnesso attraverso una governance condivisa e guidata da una regione che non rinunci alla responsabilità pubblica, ma che riconosca la funzione pubblica anche al terzo settore in chiave di coprogrammazione prima ancora che in termini di coprogettazione, come delineato dalla sentenza 131/20 della Corte Costituzionale che definisce l'art. 55 del Codice del terzo settore "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.". Il Welfare di comunità, oltre ad essere un solerte invito che ci arriva dall'Europa e dalla Corte Costituzionale, è un paradigma culturale e quindi una decisione politica che dipende da una Pubblica amministrazione attenta ai volti e ai bisogni della cittadinanza.

Le registrazioni del convegno e della tavola rotonda con i candidati sono disponibili ai seguenti link: Convegno CROAS, Tavola Rotonda.

Le domande che l'Ordine ha posto ai candidati alla Presidenza regionale rispetto al futuro del welfare lombardo sono disponibili qui: Domande ai Candidati.

La tutela
di donne e minori

Sostenere il sistema di accoglienza dei minori

Intervento di Liviana Marelli, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, presidente La Grande Casa

a cura di Lombardia Sociale

8 Febbraio 2023

Temi > Minori e famiglia, Speciale elezioni regionali 2023

L'articolo delinea i bisogni e le priorità per sostenere e sviluppare il sistema di accoglienza dei minori fuori famiglia in Regione Lombardia e fa parte di uno Speciale in vista delle imminenti elezioni regionali curato da Lombardia Sociale sulla base del Convegno "Il Welfare Lombardo verso la sostenibilità sociale: quale benessere nel 2028?", organizzato dal Consiglio Regionale dell'Ordine Assistenti Sociali della Lombardia.

Lo scorso 24 gennaio presso lo Spazio Cinema Ariosto di Milano si è svolto il Convegno "Il Welfare Lombardo verso la sostenibilità sociale: quale benessere nel 2028?", organizzato dal Consiglio Regionale dell'Ordine Assistenti Sociali della Lombardia quale occasione di confronto, approfondimento e rilancio sul tema delle politiche di welfare, in vista delle imminenti elezioni regionali.

La giornata – altamente partecipata, densa di interventi e confronti, poi terminata con la Tavola Rotonda tra i candidati alla Presidenza di Regione Lombardia e loro delegati – è stata aperta da Manuela Zaltieri, Presidente dell'Ordine regionale, che ha illustrato l'obiettivo cardine del convegno: rappresentare e ricomporre la fotografia attuale delle diverse politiche di welfare sociale e sociosanitario regionali, per rilanciarle lungo la traiettoria di possibili scenari futuri, nella direzione del cambiamento e a partire dall'orizzonte temporale 2023-2028. Negli anni è maturata infatti la consapevolezza dell'importanza dell'attività di rappresentanza degli Ordini professionali quando condotta con approccio proattivo, teso ad influenzare l'opinione dei decisori e ad

anticipare le scelte politiche sulle questioni di specifico interesse della professione, agendo quindi in maniera preventiva o contestuale al processo decisionale.

Al fine di sostenere e rilanciare proprio questo mandato istituzionale dell'Ordine e così anche il ruolo politico e sociale che il codice deontologico riconosce alla professione dell'assistente sociale, riportiamo in questo speciale – dopo un primo contributo di inquadramento complessivo delle peculiarità del sistema di welfare lombardo oggi – gli interventi delle relatrici assistenti sociali esperte nelle materie oggetto della giornata: integrazione sociosanitaria, contrasto alla povertà e all'emarginazione, minori e famiglie, accoglienza dei minori, disabilità e politiche abitative.

Parlare oggi di come sostenere il sistema di accoglienza, protezione, cura e tutela dei soggetti di minore età significa riferirsi a un sistema complesso e di corresponsabilità, nel quale proprio la corresponsabilità costituisce l'elemento fondante e fondamentale da cui partire per garantirne sostegno e sviluppo. Il sistema di accoglienza non è inteso, infatti, solo come i luoghi dell'accoglienza, ma come un insieme di responsabilità che parte dai servizi di tutela, che esprimono la responsabilità pubblica, e coinvolge l'insieme delle realtà di accoglienza che esprimono la funzione sociale.

Il primo impegno che dobbiamo chiedere alla politica, e dunque anche ai candidati presidenti per la nostra regione, è di essere insieme ad invertire la narrazione. Oggi noi ci troviamo in un contesto in cui il lavoro di cura e il lavoro sociale sono visti come nemici: pensiamo alla legge 107 del 2020, che ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori e ad altre scelte politiche che segnano un orizzonte culturale che va nella direzione contraria a ciò che è il lavoro di cura. Il lavoro sociale non è qualcosa da cui difenderci.

Dunque il primo impegno che chiederei ai candidati presidenti di Regione Lombardia è di essere con noi a modificare la narrazione e a raccontare che cos'è il lavoro di cura e quindi quali sono le strategie e le azioni per sostenerlo e in particolare, all'interno di questo, per sostenere il sistema di accoglienza dei minori fuori famiglia. Una delle modalità è sicuramente quella di ragionare consapevolmente, e il primo passaggio per invertire la narrazione è quello di confrontarci con i dati di realtà.

Chi sono i bambini e i ragazzi in comunità e in affido famigliare

I dati lombardi che abbiamo a diposizione si riferiscono alla fine del 2020, mentre quelli nazionali sono ancora fermi al 2019. Non si tratta di dati molto aggiornati ma poiché non si evidenziano significative inversioni di tendenza, si possono considerare

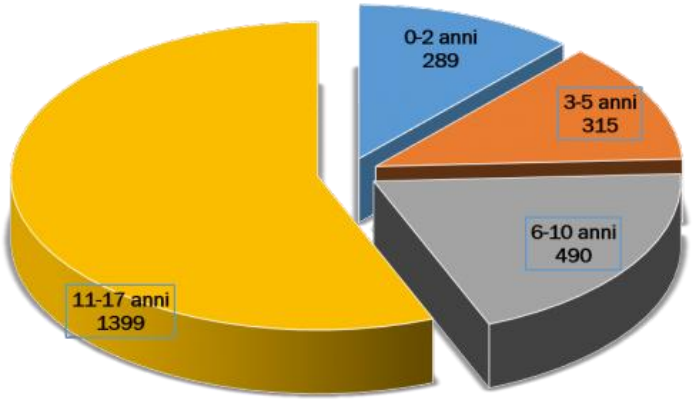
validi per offrire un quadro sufficientemente chiaro rispetto a quanti sono e quali caratteristiche hanno i bambini e i ragazzi che oggi abitano le comunità di accoglienza.

Oggi in Italia sono circa 14mila complessivamente i bambini e i ragazzi in comunità, mentre in Lombardia sono 2.493.

Guardando alle loro principali caratteristiche, oltre la metà (pari a 1.368) sono di cittadinanza straniera, di cui 212 sono minorenni migranti soli; 779 sono accolti in comunità con i genitori, e 212 sono neo maggiorenni che permangono nel sistema di accoglienza anche oltre la maggiore età.

Dal punto di vista delle fasce di età, in figura 1 si evidenzia come il 56% sia costituito da adolescenti in età compresa tra gli 11 e i 17 anni.

Figura 1 – Ripartizione per età dei minori accolti in comunità. Dati regione Lombardia 2020

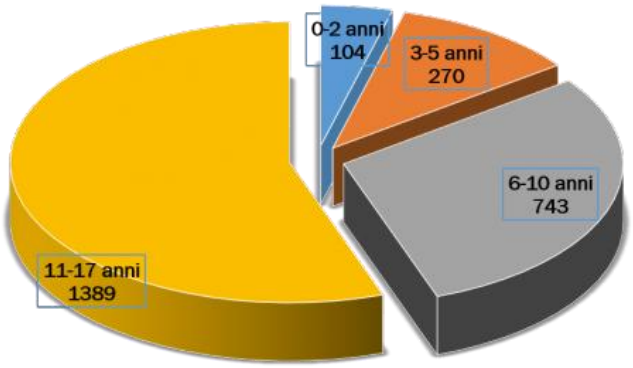


Rispetto alla ripartizione tra le diverse tipologie di accoglienza, sono 353 i ragazzi e le ragazze inserite in alloggi ad alta autonomia, mentre i restanti sono accolti in comunità socio-educative e, in piccola parte, in comunità famigliari.

Per quanto riguarda, invece, i minori accolti in affidamento familiare, in Lombardia superano di poco quelli accolti in comunità, e sono un totale di 2.506, e di questi 1.750 sono in affido eterofamiliare e 696 in affido intrafamiliare. I bambini e i ragazzi in affido che hanno cittadinanza straniera sono 475, e di questi 22 sono migranti soli.

Dal punto di vista della distribuzione tra le varie fasce di età il quadro non è molto diversificato da quello appena evidenziato riguardo alle comunità: anche qui circa il 55% è costituito da preadolescenti e adolescenti nella fascia 11-17 anni.

Figura 2 – Bambini e ragazzi accolti in affido familiare – dati regione Lombardia 2020



Focalizzando, in particolare, l'attenzione sulle comunità di accoglienza, questi dati evidenziano un quadro molto chiaro:

- nelle comunità sono presenti prevalentemente adolescenti, in età superiore agli 11 anni, e con un'ulteriore prevalenza nella fascia 14-17;
- c'è un'importante presenza di minorenni migranti, anche minorenni migranti soli;
- il dato reale e di esperienza è anche che i ragazzi che oggi arrivano nelle comunità educative sono fortemente segnati da disagio relazionale e disagio psichico. Si tratta di ragazzi per i quali, nonostante la presenza evidente di tali bisogni, non è previsto l'inserimento in comunità terapeutiche, che non sono sufficienti per rispondere al bisogno.

Dunque eterogeneità di presenze, un'età mediamente spostata oltre la preadolescenza e con un'importante presenza di ragazzi con disagio psichico, per i quali dovrebbe essere prevalente l'intervento educativo, che tuttavia, se non adeguatamente accompagnato da un intervento specialistico diventa di difficile attuazione. Queste sono le questioni che il nostro sistema di accoglienza lombardo incontra e da cui emergono in modo chiaro le priorità per l'azione regionale.

Rafforzare l'integrazione socio-sanitaria

Non è possibile pensare oggi realtà di accoglienza dignitose e di buona qualità senza interrogarsi rispetto a come realizzare un'integrazione efficace tra la funzione socio-educativa e la funzione socio-sanitaria, a partire dalla neuropsichiatria infantile.

Non è pensabile che i ragazzi accolti in comunità abbiano accesso alla diagnosi e al trattamento a distanza di 6 mesi, un anno o anche più dalla segnalazione. Questo significa che pure essendo inseriti in un contesto qualificato, dove la competenza è esclusivamente educativa e socio–pedagogica, questo contesto non può assolvere anche ai loro bisogni di salute. Al contempo, continuare a evitare di affrontare questo problema non lo risolve, ma lo lascia tutto nelle mani delle realtà di accoglienza e dei

servizi di tutela che si trovano a dover gestire e risolvere situazioni sempre più complesse senza gli strumenti giusti. Non si possono sempre collocare le persone o da una parte o dall'altra, ci sono degli "e" che vanno costruiti, e in questo caso significa pensare a una nuova forma di comunità educativa sostenuta dalla competenza sanitaria.

Le proposte concrete per muoversi in questa direzione sono già chiare:

- Garantire celerità e priorità di presa in carico da parte della funzione specialistica per i ragazzi accolti nel sistema di accoglienza;
- Superare le settorializzazioni tra le Direzioni regionali coinvolte, creando tavoli comuni di confronto in cui trovare delle soluzioni, creando comunicazione di linguaggi e di responsabilità.
- Attivare il processo per la definizione della comunità educativa a integrazione sanitaria superando la modalità della "quota sanitaria" individuale (di difficile utilizzo e caratterizzata da precarietà temporale). Si è provato a costruire proposte in questa direzione, anche con alcuni servizi di tutela, ma è necessario arrivare a definire una risposta concreta al quadro reale dei bisogni a cui ci troviamo davanti.

Garantire il diritto al futuro, alla cittadinanza piena

I ragazzi accolti, ma anche le mamme che realizzano un percorso di comunità con i propri bambini, sono cittadini e dunque occorre individuare politiche e interventi che permettano alle persone di uscire dai percorsi di accompagnamento all'autonomia. Il passaggio necessario è quello di definire strategie perché le persone in uscita dai percorsi di accoglienza non continuino ad essere in qualche modo considerate "di serie B" e sempre dipendenti da qualcuno che garantisce loro una qualche forma di abitare, comunque sempre temporanea.

Per essere capaci anche di non disperdere gli investimenti precedenti dobbiamo garantire il diritto al futuro, in particolare garantire un abitare autonomo e processi di locazione con priorità di accesso, per permettere alle persone di accedere ad un'abitazione come locatari e non in qualità di utenti dei servizi.

La conclusione del progetto di accoglienza, sia di comunità che di affido, per garantire il diritto all'autodeterminazione e alla cittadinanza piena chiama in causa la responsabilità pubblica per definire e attuare politiche pubbliche e azioni finalizzate concretamente a garantire l'abitare, non solo Housing sociale ma case in locazione diretta a prezzi accessibili (ad esempio attraverso la valorizzazione del patrimonio confiscato alle mafie oppure tramite i fondi di garanzia, la priorità di accesso nell'edilizia pubblica, ecc.).

Diversamente, si tratta di una forma di abbandono istituzionale.

Costruire luoghi stabili della co-costruzione delle politiche

Un'ulteriore necessità e richiesta è quella di costruire e manutenere luoghi stabili di co-costruzione delle politiche, di democrazia partecipata, di condivisione della multidisciplinarietà, senza che la convocazione dei tavoli avvenga solo in occasione di urgenze specifiche.

Avere luoghi di co-costruzione delle politiche è un esercizio di democrazia partecipata, che ci aspettiamo da un organo democraticamente eletto, ma è anche un luogo di valorizzazione della multiprofessionalità. Portare sguardi e competenze diverse significa riuscire a costruire politiche sensate, rispondenti ai bisogni, praticabili e attuabili.
Quindi la richiesta forte da portare ai candidati è di infrastrutturare il processo con luoghi stabili di confronto che siano:

- rappresentativi di tutte le responsabilità, competenze, con il coinvolgimento dei soggetti pubblici e del privato sociale (cooperazione sociale)
- integrati tra diversi settori e competenze: sociale, sanitario, educativo (ad esempio riattivando il tavolo tutela e tavoli tematici come il tavolo affido).

Diversamente la logica dei bonus e della frammentazione rischia di diventare la regola, e saremo sempre più distanti da questa logica.

Garantire cura al lavoro di cura

L'impegno che dobbiamo assumere tutti e che dobbiamo portare ai politici è il dare "centralità" al lavoro di cura nelle politiche pubbliche, negli atti programmatori, nella gestione delle azioni sociali e educative in particolare, e questa è la cornice in cui anche i ragionamenti e le azioni vanno ricomposte perché si tratta di una questione centrale e dirimente.

Il lavoro di cura non significa frammentare le persone e i loro bisogni, non può essere centrato sull'emergenza, ma è qualcosa che parla di coesione sociale, di attenzione, di volti, di storie, di attenzione, di quartieri e di esigibilità dei diritti. Allora il lavoro di cura oggi deve ritornare centrale nelle politiche perché riguarda le persone che sono le risorse, l'ossatura della nostra società e permette davvero di operare preventivamente, di realizzare una presa in carico adeguata, percorsi di reinserimento e vera autonomia.

Siamo di fronte a pesanti contraddizioni di un tempo presente dove fioriscono documenti, discorsi, affermazioni, atti formali in cui si sostiene la centralità del lavoro di cura, del lavoro sociale, della cura delle relazioni, della coesione sociale, dell'educazione. Ma in cui, nei fatti, si mortifica il lavoro di cura, il lavoro sociale e si

disinveste – culturalmente, economicamente, strategicamente – sul lavoro di cura, sul lavoro sociale *(.."nei limiti delle risorse disponibili"..).*

È dunque allora necessario sostenere le professioni del sociale, quelle che lavorano nel pubblico e quelle che lavorano nel privato:

- La professionalità di alto profilo richiesta per farsi carico delle persone più fragili, delle loro storie e dei loro diritti deve oggi trovare (o ritrovare) – culturalmente, politicamente ed economicamente – un riconoscimento adeguato e coerente;
- Un riconoscimento che valga sia per gli operatori dell'Ente Pubblico che per gli operatori delle Organizzazioni di terzo settore (quali la Cooperazione sociale/impresa sociale) quali espressione di funzione pubblica e che non devono essere confuse con agenzie interinali a cui esternalizzare prestazioni a basso costo.

Affrontare la carenza di educatori e delle comunità che chiudono

Se ragioniamo di sostegno al lavoro di cura non possiamo non ricordare anche la necessità di un sostegno alle professioni, a partire da una consapevolezza: oggi in Lombardia abbiamo una carenza gravissima di educatori. Diverse comunità hanno chiuso perché non è pensabile sostenere il turnover e non si può reggere una comunità in maniera adeguata senza educatori adeguatamente formati e preparati.

Si tratta, anche qui di un tema di responsabilità pubblica, che non può essere semplicisticamente ed esclusivamente ricondotto alla responsabilità degli enti gestori, e che occorre diventi centrale perché incrocia un tema di esigibilità dei diritti, di protezione e di tutela.

In assenza di investimenti economici, strategici, culturali e comunicativi i "mestieri" di cura sono sempre meno attrattivi e le conseguenze sono la difficoltà o l'impossibilità di trovare professionisti competenti e disponibili a coprire il fabbisogno dei servizi in tutti gli ambiti, non solo nel sistema di accoglienza.

Si tratta di una questione di responsabilità pubblica e deve essere una priorità per la Regione Lombardia.

Le registrazioni del convegno e della tavola rotonda con i candidati sono disponibili ai seguenti link: Convegno CROAS, Tavola Rotonda.

Le domande che l'Ordine ha posto ai candidati alla Presidenza regionale rispetto al futuro del welfare lombardo sono disponibili qui: Domande ai Candidati.

Atti e normative

Novità nel finanziamento delle reti antiviolenza

La normativa di regione Lombardia sulla programmazione 2022-2023

di Giada Marcolungo

20 Ottobre 2022

Temi > Minori e famiglia, Violenza

In Regione Lombardia sono presenti e riconosciute istituzionalmente 27 reti antiviolenza. Tale governance locale è sostenuta, in via prioritaria, dal Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, il quale, per il 2022, ha stanziato 30 milioni (10 in più rispetto al 2021) da assegnare a CAV e Case Rifugio. Regione Lombardia, al riparto dedicato, ha integrato proprie risorse, le ultime assegnate a settembre c.a. per il sostegno "dei costi indiretti sostenuti dai centri antiviolenza e dalle case rifugio". Di seguito la rassegna normativa dei principali riferimenti in Lombardia riguardo la programmazione delle reti antiviolenza per il periodo 2022 e 2023, con particolare attenzione al sistema atto a sostenere l'attività di centri antiviolenza e case rifugio.

Normativa di riferimento e sistema di finanziamento

La modalità di finanziamento delle reti antiviolenza avviene tramite il riparto del Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità a livello regionale. Nella tabella seguente verranno riportate sinteticamente le fonti principali che hanno guidato la progettazione territoriale nel passaggio dalla programmazione precedente a quella del biennio 2022/2023 in regione Lombardia.

È bene ricordare come tale normativa rispecchia e implementa ciò che è stato definito all'interno del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 e il Piano quadriennale regionale per le politiche di parità, di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne approvato a febbraio 2020.

Numero atto	Titolo	Elementi significativi
DGR XI/4643 del 03.05.2021	*Approvazione modalità di utilizzo e criteri di riparto delle risorse del fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per il contrasto alla violenza sulle donne – **DPCM 13 novembre 2020***	• Ammontare complessivo delle risorse per la programmazione (DPCM 2020) 01/01/2022 – 31/12/2023 • Specificazione criteri di riparto per l'utilizzo delle risorse
DGR XI/5080 del 26.07.2021	*Approvazione programma di interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo e per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza a favore delle donne vittime di violenza, con risorse a valere sul **DPCM 13 novembre 2020**, in attuazione della D.G.R. n. 4643/2020*	• Ammontare complessivo per questa linea d'intervento per il 2021 e 2022 • Gli assi di intervento sono 4 (sensibilizzazione e rafforzamento della capacità di intervento della rete degli attori e dei servizi; sviluppo di interventi per l'inclusione attiva e sostegno all'integrazione e reintegrazione nel mercato del lavoro; attivazione di misure di supporto alla partecipazione alle politiche attive del lavoro, sviluppo di interventi e misure economiche per l'autonomia abitativa)
DGR XI/6299 del 26.04.2022	*Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per il contrasto alla violenza sulle donne – **d.p.c.m. 16 novembre 2021:** approvazione modalità di utilizzo e criteri di riparto delle risorse*	• Ripartizione DPCM 2021del 16.11.21 pari a € 4.544.406,06 per la regione Lombardia a cui Regione integrerà € 1.775.000,00 • Criteri di riparto per centri antiviolenza e case rifugio tra popolazione residente, quota fissa e numero di servizi presenti
DDUO 10200 del 13.07.2022	***Sostegno alle reti territoriali interistituzionali** antiviolenza per la prevenzione ed il contrasto alla violenza sulle donne, di cui alla d.g.r. n. 6299 del 26 aprile 2022: approvazione piano di riparto delle risorse alle reti e modalità attuative di utilizzo, gestione, monitoraggio e rendicontazione delle risorse a valere sul d.p.c.m. 16 novembre 2021*	• Approvazione piano risorse a valere sul dpcm del 16 novembre 2021 pari a € 4.539.406,06 per cav e case rifugio, comprensive delle risorse regionali stanziate • Approvazione modalità attuative per l'utilizzo, gestione, rendicontazione delle risorse (programma

		2022/2023 periodo 01/07/2022-30/06/2023) ○ Ruolo di capofila obbligatoriamente in capo all'ente locale ○ Redazione della scheda programmatica attraverso manifestazione d'interesse per la coprogettazione ○ 3 linee di intervento (rafforzamento sistema di intervento e governance della rete territoriale; attività e servizi offerti dai Centri Antiviolenza; attività e servizi offerti da case rifugio e ospitalità) • Implementazione della L.53/2022 attraverso l'adesione al sistema di monitoraggio statistico di Istat • Possibilità di cofinanziamento • Tempistiche per la presentazione della documentazione utile al finanziamento delle progettualità
DDUO 11861 del 09.08.2022	*d.g.r. n.6299/2022**: Programma di interventi per il sostegno abitativo, il reinserimento lavorativo** *e per l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza a favore delle donne vittime di violenza, avviato con the GR numero 5080/2021: approvazione piano di riparto risorse integrative alle reti territoriali Inter istituzionali antiviolenza in modalità attuative per la programmazione, gestione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi*	• approvazione piano risorse stanziate dalla dgr 6299/2022 per un importo complessivo di € 1.000.000,00, comprensivo delle risorse regionale integrative • 4 assi di intervento (rafforzamento della rete, interventi inclusione attiva, politiche attive del lavoro, interventi e misure economiche per autonomia abitativa) • massimali di utilizzo: 70% per i percorsi di inserimento lavorativo; 30% per i percorsi a sostegno all'autonomia abitativa per ciascuna rete territoriale • Tempistiche per la

		presentazione della documentazione utile al finanziamento delle progettualità
DGR XI/6966 del 19.09.2022	*Programma regionale per il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne (2022/2023): ulteriori risorse a sostegno dell'attività dei centri antiviolenza e delle case rifugio*	• Proroga del programma 2022/2023 al 31.12.2023 • Assegnazione di risorse regionali aggiuntive pari a € 1.000.000,00 rivolti agli enti locali capofila per la copertura dei costi indiretti sostenuti da cav e case rifugio

Riordinando tali fonti normative e i relativi riparti delle risorse indicate, si riportano le cifre impegnate per il finanziamento delle reti antiviolenza, sottolineando nello specifico le risorse dedicate al finanziamento di centri antiviolenza (CAV), case rifugio (CR) e i progetti di autonomia lavorativa e abitativa, utili a sostanziare i percorsi di fuoriuscita dalla violenza – **Programma 2022/2023.**

Fonte delle risorse	Atto normativo	CAV e CR	Autonomia abitativa e lavorativa
Dpcm 2020[1]	DGR 6299 del 2022	€ 3.062.328,64	
Dpcm 2021		€ 3.129.406,06	€ 635.000,00[2]
Regionali		€ 1.410.000,00	€ 365.000,00
Regionali	DGR 6966 del 2022	€ 1.000.000,00	
		Totale € 8.601.734,70	Totale € 1.000.000,00

Questioni centrali

Dall'esamina della normativa emergono alcuni nodi significativi di questo sistema di finanziamento.

Prima di tutto, **il sistema di finanziamento è complesso, multiplo** e distingue quello che è il mantenimento e rafforzamento delle realtà, quali centri antiviolenza e case rifugio e, dall'altra, le progettualità volte all'autonomia lavorativa e abitativa, nonché tutti i progetti atti ad adempiere il Piano Strategico Nazionale. Questi due filoni si richiamano in termini di finalità e quadro generale, ma prevedono finanziamenti distinti, a cui rispondere quindi con progettualità specifiche, e tempistiche di implementazione, e relativo rimborso economico, differenti.

Le domande quindi che sorgono da tale sistema sono: il sistema garantisce la continuità di assistenza e tutela alle donne vittime di violenza di genere a cavallo tra una programmazione e l'altra? Le risorse sono sufficienti a sostenere il fabbisogno rilevato sui territori e a rispondere ai mandati definiti dalla normativa?

Altro elemento sostanziale, e in netto cambiamento col passato è la richiesta, esplicita e vincolante, di destinare tali fondi attraverso la **procedura di coprogettazione**. Questa è una sostanziale novità che porta gli enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio a non essere più prestatori di servizi e interventi, ma partner dell'ente pubblico nell'esercizio delle funzioni della rete antiviolenza. Essere partner comporta, da un punto di vista sostanziale, a un riconoscimento reciproco della propria esperienza e competenza nel settore, insieme a una corresponsabilità verso gli obiettivi posti. Elemento da considerare nel ragionamento è che molte delle realtà che gestiscono tali servizi sono organizzazioni di volontariato, con personale dedicato assunto, ma con una considerevole percentuale di forza lavoro volontaria. Questo è sempre stato un tratto distintivo del movimento femminista che ha prima portato alla luce il tema della violenza di genere grazie al riconoscimento tra donne e, poi, ha costruito, dal basso, le prime realtà di supporto e tutela. La partecipazione, però, a processi di coprogettazione e la relazione con un'istituzione pubblico in questo momento sempre più in affanno nella gestione di varie risorse e progettualità, richiede competenze amministrative e gestionali che esulano dall'esperienza specifica sul tema della violenza di genere e, soprattutto, richiederebbe personale dedicato e retribuito per la gestione di tali aspetti.

Ovviamente le realtà sono molto eterogenee, possono essere più o meno strutturate al loro interno, e i territori altresì possono aver avviato nel tempo diversi percorsi, per cui non è da escludere che già qualcuno abbia potuto sperimentare la coprogettazione. La richiesta però attuale è che diventi lo strumento principe della programmazione locale, interrogando su quanto questo sia vissuto dagli enti capofila e dai loro partner, attualmente, come una opportunità o come una criticità.

Come ultimo spunto di riflessione, citiamo una fonte nazionale, ovvero l'Intesa Stato – Regioni del 16 settembre 2022 che introduce i requisiti minimi dei **centri per uomini autori di violenza domestica e di genere** (CUAV)[3]. Il documento li definisce come "strutture il cui personale attua i programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica e sessuale e di genere, per incoraggiarli a adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di modificare i modelli comportamentali violenti e a prevenire la recidiva". Al comma 2 dell'art. 1 viene specificato come tali soggetti appartengano al sistema dei servizi antiviolenza pubblici e privati, lavorando tra loro in sinergia. Questo tema apre ulteriormente il dibattito sulla costruzione delle reti antiviolenza, in quanto viene richiesto alle regioni l'apertura e gestione di appositi elenchi e/o registri ai quali i CUAV, in possesso dei requisiti, possano iscriversi, al fine

di ricevere i finanziamenti pubblici. In regione Lombardia è attualmente in essere il Progetto UOMO[4], promosso da ATS Milano Città Metropolitana[5], che tratta questi temi. Sarà interessante, quindi, monitorarne lo sviluppo e approfondire come tutti questi cambiamenti influiranno nella costruzione territoriale delle reti antiviolenza.

Conclusione

La governance delle reti antiviolenza racchiude molte delle sfide attuali del welfare locale: come coniugare i movimenti dal basso e i sistemi di finanziamento che pongono direttive dall'alto; come garantire continuità a realtà fondamentali per la tutela e il supporto, nel continuum tra riconoscimento d'unità d'offerta e libertà di autodeterminarsi del privato sociale; come la comunità può assumere maggiori competenze in termini di coprogettazione e lavoro in rete, senza gravare ulteriormente la gestione del lavoro quotidiano.

Per proseguire questa riflessione, partiremo dall'esperienza concreta di alcuni territori lombardi.

---

[1] Non vengono inserite le risorse impegnate tramite tale atto per quanto riguarda i percorsi di fuoriuscita dalla violenza perché a scavalco delle annualità 2021 e 2022; per quest'ultima annualità, il Dpcm 2021 le riprende, quindi viene citata unicamente questa fonte per maggiore chiarezza di sintesi

[2] Il Dpcm prevede altri € 780.000,00 per progetti regionali in attuazione del Piano Strategico Nazionale (iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza da COVID-19, interventi per il sostegno abitativo il reinserimento lavorativo e l'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, azione di informazione, comunicazione e formazione)

[3] https://www.pariopportunita.gov.it/news/requisiti-minimi-dei-centri-per-uomini-autori-di-violenza-raggiunta-lintesa-in-conferenza-stato-regioni/

[4] https://www.facebook.com/profile.php?id=100082240714997&sk=about

[5] http://www.lombardiasociale.it/2022/07/01/sperimentare-la-presa-in-carico-delluomo-autore-di-violenza-prime-riflessioni-a-un-anno-del-progetto-uomo/

Nel territorio

Le esperienze sul campo, reti antiviolenza a confronto

La programmazione 2022-2023 nella rete varesina e rhodense/garbagnatese

di Giada Marcolungo

20 dicembre 2022

Temi > Minori e famiglia, Violenza

L'articolo prende spunto dall'esperienza di due diverse reti antiviolenza per ragionare su come sta impattando la programmazione 2022-2023 sui territori, riprendendo gli interrogativi dell'articolo precedente, ovvero: il sistema di finanziamento supporta le progettualità? La procedura di coprogettazione è stata un'opportunità o un ostacolo? Ne parleremo con Adelaide Caraci del comune di Varese e Valentina Ghetti di Comuni Insieme (rete antiviolenza rhodense e garbagnatese, in provincia di Milano).

Il sistema di finanziamento

Il sistema di finanziamento prevede due filoni distinti, uno per la tutela (andando quindi a sostenere centri antiviolenza e case rifugio) e l'altro per l'autonomia (abitativa e lavorativa). Questo è funzionale? Quali ricadute ci sono nei territori?

Caraci: per il nostro territorio è funzionale che i due filoni di finanziamento siano distinti. Sul primo, abbiamo una rete ormai solida, comprendente più centri antiviolenza storici e si lavora bene insieme. Sul secondo filone stiamo sperimentando e ci stiamo formando, insieme ai centri per l'impiego per esempio.

I percorsi di inserimento lavorativo e di autonomia abitativa, infatti, sono molto più che sperimentali. Stiamo costruendo delle progettualità con i servizi del territorio, ma siamo all'inizio di un processo. Su questo filone di finanziamento non ci sono indicazioni tecniche da seguire, non è chiaro come e cosa andare a rendicontare; quindi, anche l'ideazione di queste attività è più fumosa e richiede tempi più lunghi.

In generale, nonostante i tempi di approvazione delle norme e i tempi di rendicontazione, noi siamo sempre riusciti a garantire continuità ai servizi della rete. Sul territorio di Varese non abbiamo ancora iniziato a utilizzare le risorse integrative; quindi, in termini di funzionamento, non ci sono stati problemi.

Ghetti: è utile intanto chiarire il contesto. La nostra rete antiviolenza ha il Comune di Rho come capofila. Il territorio però si suddivide in due ambiti, nei quali sono presenti due aziende quali Comuni Insieme e Sercop che collaborano per tutte le attività riguardanti la rete antiviolenza.

Con la nuova programmazione sono cambiati gli equilibri tra le voci di finanziamento; quindi, siamo in un periodo di necessario assestamento. Per esempio, noi abbiamo sempre lavorato molto in termini di sensibilizzazione e prevenzione e ci ritroviamo ora con meno risorse. Stiamo lavorando a livello territoriale per reperirne altre e dare continuità a ciò che si è sperimentato fino ad ora.

Su un territorio così vasto e differenziato, sorge la questione sul finanziamento degli sportelli: le risorse non sono sufficienti per un'apertura in ciascun comune e, al tempo stesso, un'eccessiva parcellizzazione non è consigliabile. Questo implica un lavoro di mediazione con le singole amministrazioni comunali.

Altro elemento riguardante il sistema di finanziamento è la differenziazione dei progetti di autonomia. Questo comporta, a nostro avviso, un problema di ricomposizione anche perché i percorsi di protezione e quelli di autonomia si integrano, quindi, l'operatività è più complessa di quella presentata nella norma.

La coprogettazione

La coprogettazione è diventata vincolante per la gestione delle risorse a supporto delle reti antiviolenza. Questo cosa ha comportato?

Caraci: la coprogettazione ha comportato, nella pratica, un cambiamento nella gestione dei pagamenti. Utilizziamo il sistema del rimborso spese e non accettiamo più fatture e questo avviene solo a seguito di una rendicontazione molto articolata. La rendicontazione crea difficoltà a entrambe le parti e con le ultime modifiche questa è diventata più onerosa dal punto di vista burocratico.

Indipendentemente da questo, però, la collaborazione col privato sociale, in questi termini, non più da erogatori di servizi, crea difficoltà. Gli enti non sono abituati a questa burocrazia, le volontarie sottraggono tempo di lavoro con le donne per adempiere a tutte le scadenze burocratiche e le attività amministrative non sono rendicontabili e, quindi, non pagate. Inoltre, anche i tempi tra la rendicontazione e il rimborso delle spese sostenute è lungo e questo crea problematiche di sostenibilità ai centri antiviolenza.

Ghetti: sul nostro territorio, la logica di condivisione e codefinizione degli obiettivi era già in essere, non ci è mai stato solo un affidamento di servizi. La difficoltà, per quanto ci riguarda, è stata nel gestire la dicotonomia di un sistema che richiede una ricomposizione di risorse e di programmazione a livello di ambito, indicando però come referente e coordinatore un singolo comune, il quale è chiamato a coprogettare con il terzo settore di tutto il territorio. L'ambito è quindi una risorsa, per ricchezza di esperienza e di attori presenti, ma comporta anche una significativa complessità in termini di governance, soprattutto in territori come il nostro dove ci sono diversi comuni di grandi dimensioni, i quali poi personalizzano a livello locale l'implementazione delle decisioni prese a livello di ambito. Si pone, in alcuni casi, un tema di equilibri tra il funzionamento del sistema e la visibilità politica del singolo.

Alcune riflessioni sulle reti antiviolenza oggi

Guardando al sistema di funzionamento delle reti antiviolenza, quali riflessioni per il futuro?

Caraci: come territorio ci aspetteremmo indicazioni più specifiche sul funzionamento dei servizi. Ormai i centri antiviolenza hanno importanti responsabilità da sostenere e l'aspettativa è una presa in carico a 360°. Questo non è possibile per un'organizzazione di volontariato, il sistema non riesce sempre a dare risposte concrete e funzionali per il bisogno emergente. Noi stiamo facendo fatica e per questo auspicheremmo al riconoscimento di unità d'offerta, per garantire un lavoro di accompagnamento delle donne nonché di lavoro in rete, con le altre istituzioni, sostenibile.

È anche vero che i due anni di pandemia, limitando le occasioni di incontro e coordinamento, hanno rallentato il lavoro territoriale, che ora è in fase di ripresa.

La preoccupazione, quindi, non è economica ma di messa a sistema di ciò che finora si è sperimentato e, oggi, andrebbe quindi reso strutturale, a garanzia delle donne, indipendentemente dal territorio in cui abitano, senza, però, limitare eccessivamente la flessibilità a livello locale, che garantirebbe il sostegno alle realtà già presenti.

Ghetti: la divisione dei flussi di finanziamento non è funzionale. Le risorse per i percorsi di autonomia, essendo scisse da quelli del sistema di protezione, creano un problema di continuità nei percorsi. Inoltre, le situazioni sono differenti tra loro, in alcuni casi non è necessaria come progettualità, in altri, viceversa, le risorse sono insufficienti per un reale percorso di autonomia. Per questo stiamo cercando risorse aggiuntive che possano garantire interventi significativi per le donne (esempio un tutoring one to one), possano sostenere reali opportunità di autonomia abitativa (cercando e ristrutturando immobili) e possano lavorare per coinvolgere imprese al fine di attivare

tirocini o possibili assunzioni. Parte di questa progettualità è stata candidata come progetto premiale ed è stata recentemente approvata da Regione.

In generale, quindi, è difficile ricomporre a livello d'ambito quando i sistemi di finanziamento sono multipli e le tempistiche di implementazione della norma non coincidono con i tempi di erogazione dei servizi. Il rischio è quello di perdersi delle risorse o non usarle in maniera efficace, non riuscendo ad avere una visione di lungo periodo.

Conclusioni

Dal confronto di questi due territori è possibile trarre due riflessioni trasversali. La prima riguarda la **tensione tra messa a sistema e rispetto del movimento femminista** che ha dato vita ai centri antiviolenza come organizzazioni di volontariato. Questo tema è emerso nella descrizione di Caraci sul territorio di Varese, riportando la criticità di sostenere l'insieme di richieste odierne, attraverso una struttura organizzativa di questo tipo. Non è emerso per quanto riguarda il territorio di riferimento di Ghetti per un motivo sostanziale: l'ente che gestisce centri e sportelli su quel territorio è una Fondazione, ente di terzo settore di grandi dimensioni, organizzativamente strutturato attraverso uffici amministrativi, comunicativi nonché settori di intervento diversificato. Questi due esempi riportano esattamente la tensione tra queste due dimensioni, il volontariato basato sul supporto donna a donna e l'intervento professionale, che rispetta i principi del movimento femminista, ma guarda oltre. L'esposizione di questi due modelli non ha, ovviamente, un interesse nell'individuare ciò che è giusto o sbagliato, ma pone l'attenzione su come sia importante considerare che le reti antiviolenza si siano nel tempo andate a strutturare sui territori con esperienze e movimenti differenti tra loro. Questo interroga su ***come un sistema di finanziamento possa sostenere una continuità, strutturando in parte, ma lasciando anche flessibilità e libertà di autodeterminazione.*** La coprogettazione può essere la risposta a questo, ma è ipotizzabile che sia necessario attendere ancora qualche anno per individuarne le evoluzioni.

Il secondo, e ultimo, aspetto riguarda il tema della **ricomposizione delle risorse**. La differenziazione dei filoni di finanziamento tra tutela e autonomia era una delle nostre domande di partenza. I due territori hanno visioni differenti a riguardo: da una parte il dedicare risorse separate, essendo un tema poco sviluppato, permette un approccio sperimentale con tempi dedicati alla progettazione e alla creazione di nuove reti d'intervento. Dall'altra, dove c'è giù un'esperienza consolidata e, anzi, le risorse risultano insufficienti per gli obiettivi individuati, la differenziazione crea un ulteriore problema di ricomposizione e di programmazione di medio/lungo periodo.

Anche questo tema rimane dunque aperto con l'interrogativo di valutare, a fine programma, ***se questa differenziazione abbia realmente tutelato le autonomie territoriali o, piuttosto, abbia creato significative differenze di opportunità tra una rete e l'altra.*** Il dato di quanto effettivamente sarà speso e quanto, invece, non verrà impiegato ci darà una prima misura di questa dimensione.

Sostegno alle famiglie e servizi per la prima infanzia

Nel territorio

Centri per la famiglia: a che punto siamo?

di Cecilia Guidetti

29 Marzo 2023

Temi > Minori e famiglia

I Centri per la famiglia da alcuni mesi hanno preso il via in tutta la regione a seguito dei percorsi di coprogettazione con le ATS. Pur caratterizzati in molti casi ancora da una fase di avvio che rendono difficile farne una fotografia completa, i primi mesi di attività permettono di fare il punto su attività in via di sviluppo e temi aperti.

La sperimentazione dei Centri per la famiglia, realizzata per due anni nelle ATS di Insubria, Pavia, Brianza e Val Padana, è stata estesa a tutta la regione con DGR n. XI/5392 del 18 ottobre 2021 di programmazione dell'utilizzo del Fondo per la famiglia 2021. Si definiva così il cosolidamento della sperimentzione nelle 4 ATS sopra richiamate, e l'estensione al resto del territorio, con la finalità di "individuare un modello di offerta innovativo che sia un punto di riferimento per le famiglie del territorio, un luogo in 2 cui i diversi attori istituzionali e non, convergano per costruire insieme interventi volti a promuovere il benessere e lo sviluppo della famiglia".

Con successiva DGR XI/5955 del 14.02.2022 la regione ha approvato le Linee Guida per la sperimentazione dei Centri per la famiglia in tutto il territorio regionale, e si sono così avviati in tutte le ATS le pubblicazione degli Avvisi e i relativi percorsi di coprogettazione che hanno portato, a cavallo dell'estate, l'avvio di 48 Centri per la famiglia in tutta la regione.

In tutto il territorio lombardo, dunque, si è avviata la realizzazione di quanto coprogettato e l'avvio delle attività, soprattutto per quei territori o quei centri che non provenivano da una precedente sperimentazione, in molti casi si trova ancora in una fase iniziale.

Non si può quindi oggi fare una vera e propria analisi di quanto sviluppato finora, perché sarebbe prematuro, ma solo una prima ricognizione di quanto si sta sviluppando e delle sfide più significative con cui ci si sta confrontando a livello territoriale, per aprire alla raccolta di qualche esperienza che seguirà nei prossimi mesi.

Le attività in corso

Le attività che i centri stanno promuovendo e realizzando, sulla scorta delle Linee Guida, si rifanno a tre macro categorie:

Attività di informazione, orientamento e accompagnamento verso servizi, attività e risorse del territorio di cui le famiglie possono usufruire nell'area del sostegno alla genitorialità e di supporto a situazioni di vulnerabilità, connesse a specifici eventi o periodi della vita famigliare (esordio di una malattia, perdita del lavoro, etc). La funzione dei Centri per la famiglia quali luoghi in cui assicurare una funzione di orientamento alle famiglie, per aiutarle a individuare una risposta ai propri bisogni nella rete dei servizi del territorio, costituisce la funzione minima di attuazione, vista la configurazione dei Centri quali luoghi di ricomposizione di tutti gli interventi a favore delle famiglie presenti nel territorio.

Funzione minina che, tuttavia, ha richiesto nella fase di avvio un lavoro significativo di mappatura delle opportunità territoriali, di costruzione della rete, di stipula di accordi di partenariato e avvio di collaborazioni con tutti i soggetti che, secondo diversi approcci e prospettive, offrono servizi e iniziative a favore delle famiglie principalmente in ambito educativo, sociale e socio-sanitario, ma anche nell'area della cultura, dell'educazione e dell'ambiente.

Attività di sostegno alle funzioni genitoriali e al ciclo di vita famigliare che si concretizzano in sportelli di consulenza psico-pedagogica per i genitori e attività di sostegno alla relazione adulto/bambino, gruppi per genitori o per adolescenti, sostegno psicologico per bambini e adolescenti, e in alcuni casi attività rivolte a coppie conflittuali per la mediazione genitoriale.

Nella definizione delle Linee Guida, queste funzioni dovrebbero svilupparsi all'interno dei Centri in relazione a quanto all'offerta disponibile a livello territoriale: secondo l'indirizzo regionale, infatti, i Centri per la famiglia si dovrebbero configurare come un'offerta complementare e integrativa all'esistente. Questo significa che in un territorio molto ricco di risorse, servizi e opportunità, i Centri dovrebbero focalizzare le proprie attività principalmente su quegli interventi che risultano assenti o non sufficienti, e dunque sulle aree di maggiore scopertura, orientando invece le famiglie verso le risorse già esistenti. Di fatto, la dinamica che sembra essersi sviluppata è più di una focalizzazione, da parte degli enti capofila dei progetti, sulle attività maggiormente

correlate alla propria identità, esperienze e competenze. Così, mentre alcuni centri si concentrano su sportelli di consulenza psico-pedagogica, altri si focalizzano sulla mediazione genitoriale, altri ancora propongono addirittura percorsi di presa in carico individuale, tramite valutazione psicosociale e stesura di un progetto individualizzato, altri ancora attività prettamente orientate ai caregivers per la cura dei famigliari anziani.

Attività di aggregazione, socializzazione e coprogettazione con le famiglie Una terza area di attività è finalizzata ad offrire spazi e momenti di aggregazione e socializzazione attraverso la proposta di eventi, incontri o opportunità di scambio e approfondimento su temi di interesse per i genitori o anche per i bambini, quali laboratori e attività ricreative, anche con finalità di sostegno alla conciliazione famiglia/lavoro. Inoltre, alcuni Centri stanno sperimentando forme di coinvolgimento attivo, propositivo e coprogettuale delle famiglie, attraverso la costruzione insieme alle famiglie di attività ad hoc che rispondano ai loro bisogni.

In questa direzione sembrano muoversi soprattutto i Centri per la famiglia che si sono sviluppati in ambito sociale (enti capofila del terzo settore, oppure Comuni o Ambiti territoriali) mentre i centri che si sono definiti attraverso un ampliamento delle funzioni dei consultori si stanno orientando meno in questa direzione di attività.

Da questo primo quadro, seppure generale, risulta dunque una grande eterogeneità di forme che i Centri per la famiglia stanno assumendo in tutta la regione, in linea con una prospettiva ancora sperimentale che è stata data dalle direttive regionali espresse dalle Linee Guida. Nonostante, infatti, questo biennio di coprogettazione abbia dato seguito ed estensione a una fase sperimentale, da parte regionale non vi è stato un indirizzo netto rispetto alla forma organizzativa che i Centri dovevano assumere, lasciando aperte le strade intorno a due macro questioni che spostano molto l'assetto di questi servizi:

- Da una parte la possibilità di realizzare il Centro per la famiglia come un nuovo progetto o servizio, dotato di una propria identità specifica, oppure come una articolazione di servizi già esistenti, che assicura gli interventi previsti tramite protocolli di collaborazione con altri enti.
- Dall'altra la possibilità di proporsi come enti gestori del Centri tanto da parte di enti pubblici e del terzo settore, quali associazioni, cooperative sociali, CAV o Consultori Famigliari, quanto da parte di Comuni o Ambiti Territoriali.

Configurazioni molto diverse, ognuna delle quali può presentare potenzialità e rischi, ma che oggi come oggi rendono ancora difficile da riconoscere un modello di riferimento per i Centri per la famiglia in Lombardia, elemento che forse fino ad oggi ha dato anche scarsa visibilità a questi nuovi servizi, di cui si è parlato molto poco.

Al netto di queste osservazioni alcuni elementi di sfida contraddistinguono i Centri a prescindere dalla forma organizzativa che stanno assumendo.

Costruzione della rete e tavolo di coordinamento

La costruzione della rete e la costituzione del tavolo di coordinamento sono due passaggi definiti come essenziali per l'implementazione delle attività dei Centri. Il tavolo di coordinamento è definito dalle Linee Guida come:

"assetto organizzativo stabile e strutturato, al fine di garantire le funzioni di intersettorialità e di sussidiarietà con istituzioni pubbliche, enti privati, associazionismo e Terzo settore locali, previste a complementarietà degli interventi realizzati dai Centri stessi. Inoltre, tale Tavolo risulta essere uno strumento utile per l'analisi del bisogno condivisa, la programmazione delle priorità, la rivalutazione delle piste progettuali e per la rimodulazione delle azioni, sulla base dei bisogni o criticità rilevate (ad esempio per scarsa adesione, o nuove problematiche rilevate nel territorio). La natura dei Centri per le Famiglie deve essere definita in modo da inserirsi nel quadro delle politiche familiari come un centro che operi in sinergia con tutti gli altri servizi che a vario titolo si occupano di tematiche famigliari, continuando l'integrazione sociosanitaria già in opera e favorendo l'ampliamento del target delle famiglie che fruiscono dei servizi".

Si demanda dunque, ai Centri per la famiglia quali che siano il loro assetto organizzativo e l'ente capofila del progetto, una funzione di raccordo, costruzione di integrazione, condivisione di analisi dei bisogni e di priorità che deve necessariamente entrare in sinergia con altri luoghi e strumenti di programmazione, prima di tutto il Piano di Zona. Un passaggio che, come richiamato sopra, non è scontato e non è facile, soprattutto per quei soggetti meno avvezzi e meno vicini alle pratiche di programmazione sociale e di integrazione socio-sanitaria. Su questo fronte, in particolare, un'altra sfida non facile è quella di raccordo con le Case della Comunità, indicata nelle Linee Guida quale direzione di implementazione della rete dei Centri, e rispetto alla quale sarà interessante osservare se e come si sono costruiti raccordi con luoghi di prossimità che dovrebbero avere una vocazione comunitaria.

Equipe multiprofessionale, formata e supervisionata

I Centri per la famiglia, con riferimento alle funzioni che dovrebbero svolgere e all'ampia gamma di servizi e interventi che dovrebbero offrire, dovrebbero prevedere al loro interno una varietà di professionisti che lavorino in sinergia, garantendo la presenza di un'équipe multiprofessionale e multidisciplinare con assistenti sociali, educatori, psicologi, mediatori culturali, mediatori famigliari etc

Sempre nelle Linee Guida si richiede inoltre che tale équipe sia affiancata da personale amministrativo e sia accompagnata *"in modo continuativo in percorsi di supervisione e formazione sui temi della famiglia e dei suoi bisogni, ma anche sul lavoro di rete e il lavoro di équipe".*

Prima che venga realizzato un primo step di monitoraggio da parte regionale su tutti i Centri che sono stati attivati con le coprogettazioni, è molto difficile dire quanto si stia riuscendo a operare attraverso equipe multiprofessionali, o quanto invece di fatto i Centri non siano presidiati di fatto da pochi o pochissimi operatori monoprofessionali (ad esempio per la gestione degli sportelli di orientamento) che sono integrati da alcune collaborazioni con altri professionisti al bisogno.

Sicuramente l'articolazione di un'équipe multiprofessionale pone difficoltà diverse se il Centro si inserisce in un servizio già avviato, come ad esempio un consultorio famigliare, ampliandone le funzioni, oppure se si propone come un servizio ad hoc, soprattutto per una questione di sostenibilità.

Sostenibilità, risorse e continuità

Il tema delle risorse è altrettanto significativo. I Centri per la famiglia si sono avviati con una dotazione di contributo regionale fino a un massimo del 75% del costo complessivo, per un importo pari a 50.000 euro per il biennio. Un budget, derivante dal Fondo Famiglia 2021, che risulta molto limitato rispetto alle potenzialità di sviluppo che questi progetti potrebbero avere e che cozza con la prospettiva di équipe multiprofessionali con possibilità di formazione e supervisione.

La buona notizia in questo senso è che, con DGR 747, a novembre 2022 la Regione ha finalizzato alla strutturazione e al consolidamento dei Centri le risorse relative al Fondo Politiche per la famiglia anno 2022, e anche se si sta ancora aspettando il decreto di riparto tra le ATS, questi fondi ulteriori dovrebbero dare allo stesso tempo un po' di respiro e un po' di gambe alla sperimentazione.

Anche in relazione a questo ampliamento delle risorse, risulta sempre più importante un'osservazione attenta di quanto implementato, attraverso la raccolta di dati di monitoraggio e un raccordo tra le ATS e tra queste e la Regione che possa facilitare l'individuazione di ulteriori spunti e indicazioni oltre a quanto già contenuto nelle Linee Guida. Altro tema, ormai ripetitivo ma sempre valido, è quello della continuità: se, come pare, l'orientamento anche nazionale da parte del Dipartimento delle Politiche della Famiglia, è quello di spingere le regioni a utilizzare il Fondo per lo sviluppo e la diffusione di Centri per la famiglia, questo dovrebbe incontrare l'interesse e gli obiettivi di Regione Lombardia e trovare dunque una sinergia per procedere nel lavoro avviato di sperimentazione e modellizzazione, così da dare strutturalità e continuità a questi progetti.

Dati e ricerche

Servizi per la prima infanzia tra PNRR e Nidi Gratis

di Cecilia Guidetti

24 Novembre 2022

Temi > Minori e Famiglia, PNRR, Prima infanzia

Gli ultimi dati ISTAT sull'offerta dei servizi per la prima infanzia nella fascia 0/3 anni mostrano la Lombardia ancora sotto l'obiettivo di copertura del 33% definito a livello europeo. Nel frattempo, tramite la Missione 4 del PNRR, ingenti risorse stanno per arrivare in Lombardia per aumentare i posti disponibili, mentre la Regione attraverso la misura Nidi Gratis prosegue il sostegno alle famiglie tramite l'abbattimento della retta di frequenza. Un settore in movimento, dunque, per il cui sviluppo efficace e di qualità sono necessarie però alcune attenzioni a livello strategico e di programmazione del sistema.

L'offerta di servizi per la prima infanzia in Italia e in Lombardia

Tra settembre e ottobre 2022 ISTAT ha pubblicato due rapporti sullo stato di salute dei servizi per la prima infanzia nel nostro paese.

Il rapporto "Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme" è un rapporto completo che utilizza tutte le fonti disponibili per analizzare il quadro dell'offerta e della domanda di nidi, servizi integrativi e scuole per l'infanzia in riferimento all'anno scolastico 2019/2020.

Dati più aggiornati, e dunque riferiti all'anno scolastico 2020/2021 con disponibilità di dati disaggregati anche a livello regionale, sono invece stati resi disponibili tramite l'indagine annuale "Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia."

Il quadro che emerge illustra la disponibilità in Italia, alla fine del 2020, di 13.542 servizi educativi attivi per la prima infanzia con oltre 350mila posti autorizzati al funzionamento, di cui il 49,1% in strutture pubbliche. Tanto il numero di strutture quanto quello dei posti evidenziano un calo rispetto all'anno precedente (-2,1% dei

servizi e -2,9% dei posti), probabilmente dovuto alla temporanea inattività dei servizi nell'anno scolastico 2020/2021 a causa delle chiusure previste dall'emergenza sanitaria da Covid 19 (già approfondita su LombardiaSociale in questo articolo).

Nonostante questo calo nel sistema di offerta, la percentuale di copertura dei posti rispetto ai bambini residenti tra 0 e 2 anni di età è rimasta sostanzialmente stabile: l'insieme complessivo dei servizi educativi è passato infatti da una copertura del 26,9% dell'anno educativo 2019/2020 ad una del 27,2% del 2020/2021, per effetto del calo delle nascite e quindi della riduzione della popolazione target. Guardando questo dato è evidente che – a livello nazionale – siamo ancora lontani dall'obiettivo del 33% di copertura da raggiungere entro il 2010 definito dal Consiglio europeo di Barcellona nel 2002. Un obiettivo che, ormai vecchio, è stato superato da una nuova raccomandazione della Commissione Europea (7 settembre 2022), nel quadro della nuova Strategia Europea per l'assistenza finalizzata a garantire servizi di assistenza di qualità, accessibili e a costi sostenibili in tutta l'Unione europea. La Raccomandazione del Consiglio, per la parte relativa alla revisione degli obiettivi di Barcellona in materia di educazione e cura della prima infanzia, porta infatti al 50% l'obiettivo di copertura dei posti disponibili nei servizi per bambini sotto i 3 anni da raggiungere entro il 2030.

Oltre alla collocazione ancora distante dagli obiettivi europei in termini di copertura della popolazione target, guardando al nostro quadro nazionale, la fotografia si conferma coerente con tutti i dati delle precedenti annualità: un paese caratterizzato da una forte disuguaglianza tra aree e regioni, ma anche tra territori con caratteristiche diverse a livello infraregionale. Il Nord Est e il Centro Italia mostrano una copertura di posti superiore all'obiettivo del 33% (rispettivamente il 35% e il 36,1%), il Nord Ovest si colloca poco sotto l'obiettivo (30,1%), mentre Sud (15,2%) e Isole (15,9%) ne restano ancora molto lontani.

Per quanto riguarda i dati regionali, le regioni che superano (alcune ampiamente) l'obiettivo di copertura sono l'Umbria (44%), seguita da Emilia Romagna (40,7%) e Valle d'Aosta (40,6%), Toscana (37,6%) e Provincia Autonoma di Trento (37,9%), Lazio (35,3%) e Friuli-Venezia Giulia (34,9%). Quelle con dati più bassi sono invece Campania e Calabria, ancora sotto il 12%. La Lombardia si colloca, in linea con i dati delle regioni del nord-ovest, a un tasso di copertura del 30,5%.

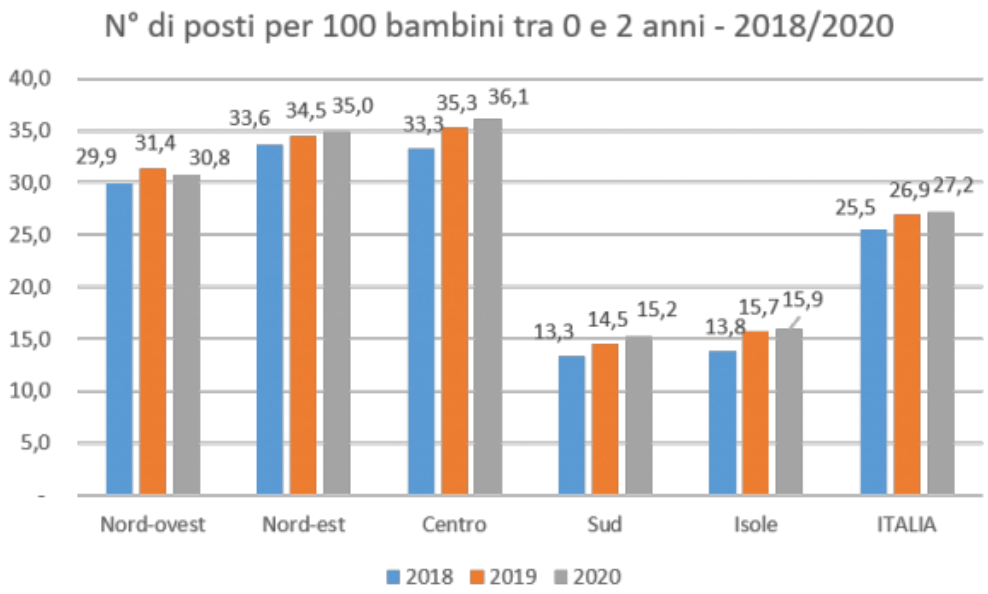


Figura 1 – Elaborazioni Lombardia Sociale su dati ISTAT 2018/2020

Altro fattore di forte disuguaglianza, anche questo storicamente consolidato nel nostro paese, riguarda la diversa incidenza dell'offerta di servizi tra le città capoluogo di Provincia e i Comuni non capoluogo. I capoluoghi di provincia hanno in media il 34,3% di copertura, mentre la media per i Comuni non capoluogo si attesta intorno al 24,2%.

Uno sguardo, infine, alla composizione dell'offerta: se a livello nazionale il 49,1% dei posti autorizzati si trova in strutture pubbliche, la maggior parte delle regioni meridionali ha una quota di posti nei servizi educativi a titolarità comunale inferiore al 50% e una spesa media dei Comuni per bambino residente ben sotto il valore nazionale.

Le regioni del Centro-nord che hanno superato il 33%, invece, hanno un'offerta pubblica molto consistente e radicata e anche quando le quote di pubblico sono inferiori al 50% i livelli di spesa dei Comuni sono comunque alti, non solo per la gestione dei nidi comunali, ma anche per il convenzionamento con i servizi privati.

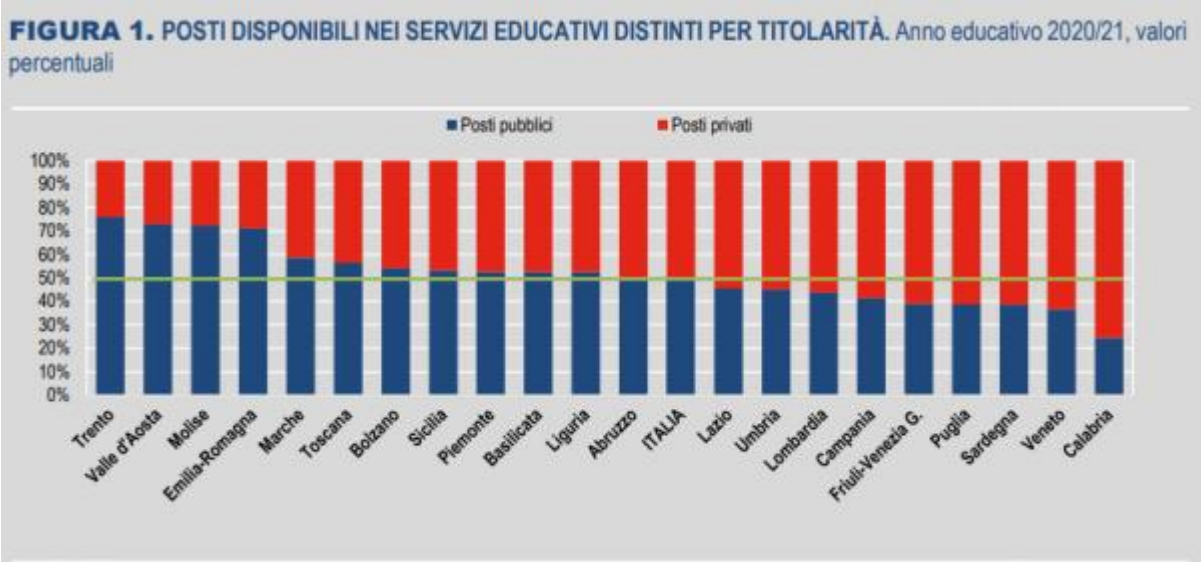


Figura 2 – Fonte ISTAT "Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia

Venendo a qualche dato più specifico per la Lombardia, il tasso di copertura per la nostra regione, dopo aver visto un lieve incremento nel 2019, si trova al 2020 al 30,5%, poco superiore alla media nazionale. La Lombardia si colloca dunque all'undicesimo posto per numero di posti disponibili in relazione alla popolazione target.

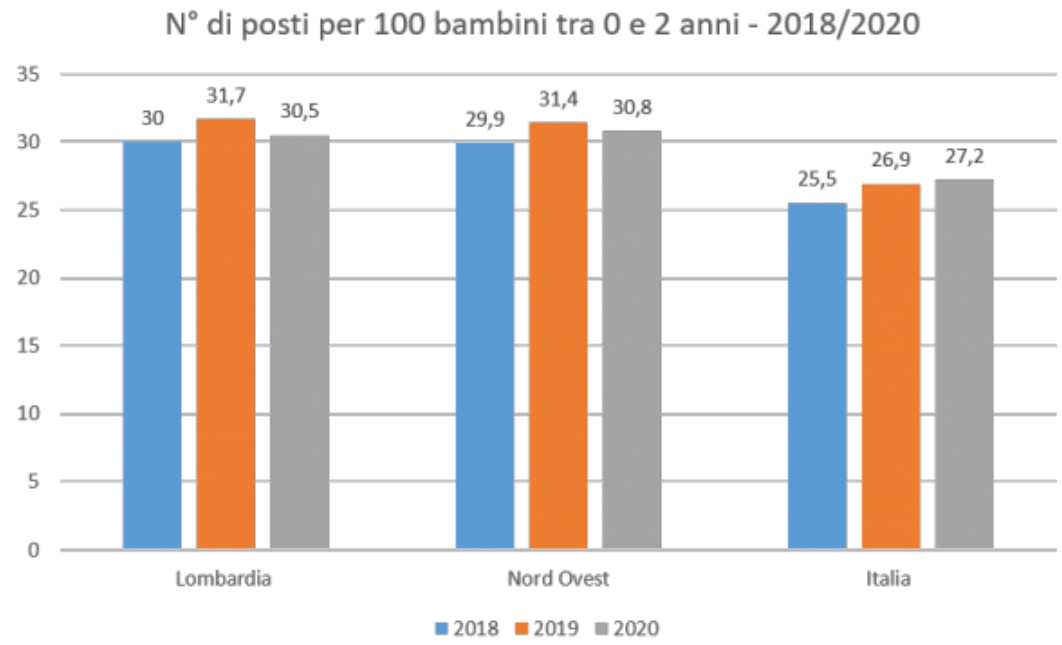


Figura 3 – Elaborazioni LombardiaSociale su dati ISTAT 2018/2020

Nell'anno educativo 2020/2021, in Lombardia sono stati accolti nei servizi per la prima infanzia (considerando nidi, micronidi, nidi aziendali e servizi primavera) 33.209 bambini sotto i tre anni, che costituiscono il 15,5% dei loro coetanei in regione. Tale dato – relativo alla presa in carico effettiva dell'utenza[1] – è superiore alla media nazionale, dove i 168.227 iscritti nei servizi pubblici e convenzionati costituiscono il 13,7%. Per completezza, a questi si aggiungono tutti i bambini iscritti in servizi privati che non hanno beneficiato di convenzioni o contributi alle rette da parte dei Comuni, che non sono qui conteggiati. Il conteggio dei bambini iscritti nei servizi privati non convenzionati avviene, infatti, attraverso indagini di natura campionaria ed è stimato – a livello nazionale – essere intorno al 6,5% dei bambini in fascia 0-2 anni.

Guardando, infine, alla composizione dell'offerta nel quadro dei servizi pubblici e convenzionati, il quadro lombardo risulta vicino a quello nazionale (v. fig. 2 e 3) con il 47% dei bambini iscritti in servizi comunali a gestione diretta, il 25% in servizi comunali a gestione affidata a terzi e il 28% in nidi privati, tramite posti riservati o voucher o contributi per la frequenza.

Figura 3 – Elaborazioni LombardiaSociale su dati ISTAT 2020

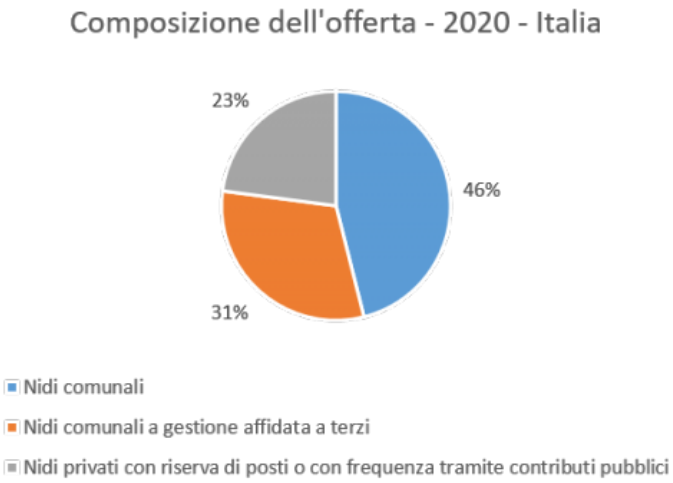


Figura 5 – Elaborazioni LombardiaSociale su dati ISTAT 2020

Dal punto di vista, infine, della copertura territoriale, e dunque di quanto l'offerta di servizi è distribuita e capillare sul territorio, la Lombardia si colloca a uno dei primi posti a livello nazionale, con la presenza di servizi attivi (in tutte le forme, dunque sia pubblici, sia la cui frequenza sia garantita da convenzioni o contributi pubblici) nell'81,4% dei Comuni, decisamente superiore alla media italiana, pari al 59% dei Comuni coperti dai servizi.

Il sostegno alla filiera dei servizi per la prima infanzia: potenziare l'offerta e sostenere la domanda

In relazione al quadro appena presentato relativamente al sistema di offerta lombardo e alla crescita solo parziale che si è osservata in questi anni e che ancora non é sufficiente a collocare la nostra regione a livelli di offerta vicini agli obiettivi di copertura definiti a livello europeo, proviamo qui a considerare quali sono le principali *policies* e misure che stanno intervenendo a supporto complessivo della filiera dei servizi per la prima infanzia.

Come noto, la difficoltà maggiore nella definizione di strategie di sviluppo dei servizi rivolti a questa fascia di età riguarda l'individuazione del difficile punto di equilibrio tra la necessità di potenziare il sistema di offerta, aumentando dunque il numero di servizi e dunque di posti disponibili, e al contempo sostenere la domanda delle famiglie, per evitare il rischio di servizi che non andando a saturare i posti disponibili, si rivelino sottoutilizzati e non riescano a rientrare dei costi di gestione. Questo anche in considerazione dei tanti elementi che incidono sull'effettiva accessibilità dei servizi: costi, orari, vicinanza al domicilio o al luogo di lavoro dei genitori, qualità dell'offerta educativa, etc.

In questo momento, nella nostra regione, sono due i movimenti rilevanti da considerare, seppure con diverso raggio di azione in termini di tempi di attuazione e di focalizzazione dell'obiettivo di sostegno.

Potenziare l'offerta: la Missione 4 del PNRR

Con il PNRR – nello specifico attraverso la Missione 4[2] – sono stati stanziati 2,4 miliardi per interventi infrastrutturali per i bambini in età 0-2 anni con l'obiettivo di realizzare 152 mila posti necessari al raggiungimento del target europeo del 33% di copertura. Come avvenuto in diverse altre linee di finanziamento, anche relative ad altre Missioni, l'allocazione delle risorse tra le regioni o i territori non è avvenuta secondo un piano di riparto definito a livello centrale ma si è articolata in due fasi.

In prima battuta il Ministero dell'Istruzione ha definito la ripartizione delle risorse tra le diverse Regioni[3] secondo due criteri: a) gap nei servizi relativi alla fascia di età 0-2

anni, inteso come numero di posti per 100 bambini nella fascia 0-2 anni riferita all'ambito regionale, con un peso del 75%; b) popolazione 0-2 anni al 2035 , con un peso del 25%. Secondo tale riparto alla Lombardia sono stati assegnati 240,8 milioni di euro.

Secondariamente il MIUR ha raccolto, tramite la pubblicazione di un Avviso pubblico rivolto ai Comuni, proposte progettuali di potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 0-2 anni, intese come costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido, che sono successivamente state esaminate e collocate in graduatoria.

Un passaggio che è utile richiamare è il fatto che tale avviso abbia incontrato non poche difficoltà nella sua implementazione, poiché al termine definito per la presentazione dei progetti (febbraio 2022) erano state presentate domande da parte dei Comuni pari soltanto al 50% delle risorse disponibili. Un indicatore significativo delle difficoltà – comuni anche alla Missione 5 del PNRR – connesse a investimenti che si sono focalizzati unicamente sulla parte strutturale dei servizi, senza una garanzia di continuità e strutturalità delle risorse dedicate alla gestione degli stessi[4].

In seguito ad una proroga, che ha consentito di raccogliere un numero maggiore di proposte progettuali, e la successiva valutazione, si è arrivati alla definizione di una graduatoria che vede in Lombardia l'ammissione di 135 progetti distribuiti su tutte le province lombarde, per un totale di quasi 120 milioni, al netto delle eventuali rimodulazioni di budget che saranno definite.

A queste si aggiungono, inoltre, 16 progetti ammessi per la parte dell'Avviso relativa alla costruzione o riqualificazione di edifici per la realizzazione di Poli per l'Infanzia.

Dal punto di vista, dunque, del potenziamento dell'offerta dei posti, pur con tutte le criticità dettate dalla misura e già richiamate, la strada che si prefigura per i prossimi anni è quello di un aumento sostanziale dell'offerta che dovrebbe avvicinare i livelli copertura agli obiettivi definiti.

Sostenere la domanda: prosegue Nidi Gratis

Per quanto riguarda, infine, il fronte del sostegno alla domanda, in Lombardia è stato da qualche mese definito il proseguimento anche per l'anno scolastico 2022/2023 della misura Nidi Gratis.

Con DGR IX/6617 del 4/7/2022 è stata infatti deliberata una dotazione di 9milioni di euro dedicati all'abbattimento della retta per la frequenza degli asili nido pubblici e privati convenzionati a favore delle famiglie con un ISEE inferiore a 20.000 euro.

La misura, avviatasi a partire dall'anno scolastico 2016/2017, ha finora raggiunto 70.000 nuclei in oltre 600 Comuni e oltre 1.000 strutture di nidi e micronidi. In

relazione alla necessità di integrazione della misura regionale con la misura nazionale "Bonus Nido nazionale", individuata quale priorità a partire dalle esperienze delle annualità precedenti, il contributo definito per questo anno scolastico prevede la copertura dell'intera quota mensile che eccede il contributo erogato da INPS (pari a 272, 72 euro per 11 mensilità).

A seguito dell'emanazione della Delibera, è stato pubblicato un Avviso dedicato a raccogliere l'adesione alla misura da parte dei Comuni e, successivamente, l'Avviso aperto alle domande delle famiglie.

Come già richiamato in precedenti contributi, Nidi Gratis costituisce un importante strumento di sostegno della domanda, che è risultato sicuramente nodale nell'andare a sostenere quella fascia di famiglie che – non rientrando nelle fasce di esenzione e in assenza di redditi tali da consentire l'accesso all'offerta privata – rischiava di accedere con difficoltà a questa area di servizi.

Resta, tuttavia, anche in relazione a questa misura, un tema di equità terrritoriale, dettata dal fatto che la misura si attiva nel momento in cui il singolo Comune vi aderisce. Laddove i Comuni non aderiscano alla misura, o non abbiano i requisiti per entrare, i cittadini residenti ne sono di fatto esclusi.

Conclusioni

I diversi dati qui presentati mostrano dunque un sistema di servizi sul quale – attraverso diversi strumenti e secondo diversi livelli di governance – è posta alta attenzione per promuovere una dinamica di crescita mantenendo allo stesso tempo attenzione a fare sì che la domanda dei servizi da parte delle famiglie resti stabile e, anzi, possa crescere ulteriormente.

Come richiamato nel testo, i nodi che restano aperti sono relativi in primo luogo alla mancata strutturalità dei fondi e delle misure, tanto per il finanziamento dei servizi, quanto per il sostegno alle famiglie. Dal punto di vista dei servizi, infatti, la possibilità di dare garanzia ai Comuni di una disponibilità di risorse strutturali e di lungo periodo anche per sostenere la parte gestionale, permetterebbe probabilmente di superare la forte resistenza delle amministrazioni verso la creazione di nuovi servizi, che invece in assenza di fondi dedicati rischiano di costituire una voce di bilancio molto significativa.
Allo stesso tempo, anche dal punto di vista delle famiglie, la possibilità di poter contare su misure certe di abbattimento delle rette dei servizi nella fascia della prima infanzia costituirebbe una maggiore garanzia di sostenibilità economica del progetto di vita famigliare, costituendo così anche una leva a sostegno della natalità.

In secondo luogo ad un'attenta analisi dei dati di scopertura e alla messa in campo di strategie di policy capaci di intervenire prioritariamente laddove si evidenzia il

maggiore bisogno. Lo spostamento in capo ai Comuni tanto della scelta di promuovere la costruzione o riqualificazione di nuovi servizi, quanto di aderire a misure di abbattimento delle rette di frequenza, non garantisce invece equità territoriale né tantomeno una programmazione attenta delle risposte in relazione alla significatività dei bisogni della popolazione.

Infine, poco nominata e poco leggibile dai dati disponibili, resta da nominare il tema della qualità educativa e pedagogica dei servizi. Dopo una fase importante di spinta e enfasi sull'importanza cruciale di rafforzare la qualità dei servizi connessa alla loro collocazione nel sistema quali servizi educativi e non puramente come servizi di supporto alla conciliazione tra vita e lavoro dei genitori, la questione sembra aver perso rilevanza nell'indirizzo pubblico. Qualcosa si è ricominciato a smuovere in relazione all'implementazione del sistema integrato 0/6 e, in particolare nella nostra regione, siamo ora in dirittura di arrivo rispetto alla predisposizione e l'avvio del coordinamento pedagogico per i servizi 0/6 posto in capo agli Ambiti Territoriali. Si tratta di uno strumento in avvio sulle cui caratteristiche, obiettivi e messa a sistema sarà interessante interrogarsi rispetto all'evoluzione del nostro sistema regionale.

---

[1] Si intende qui che considera il numero di utenti presi in carico dai servizi per 100 residenti in fascia 0-2 anni

[2] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Missione 4 "Istruzione e ricerca" – Componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università" – Investimento 1.1 "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia".

[3] Decreto 343 del 2.12.2021 per la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle modalità di individuazione degli interventi

[4] Per approfondimenti sul tema si veda il comunicato emesso dall'Alleanza per l'Infanzia e dalla Rete EducAzioni

Allegati

- 2022_D1_37

Con i giovani

Atti e normative

Politiche giovanili: La Lombardia è dei giovani

Le novità dell'anno appena concluso

di Giada Marcolungo

18 Gennaio 2023

Temi > Minori e Famiglia, Giovani, Politiche giovanili

A marzo 2022 è stata approvata la prima legge regionale riguardante, nello specifico, le politiche giovanili: "La Lombardia è dei giovani". Undici articoli, per una spesa complessiva di € 3.420.000,00 per il solo 2022. L'implementazione è stata rapida: a giugno è stato costituito l'Osservatorio; a ottobre è stato approvato il primo programma annuale e a dicembre sono state individuate le modalità di costituzione del Forum dei giovani. Ripercorriamo insieme le principali novità e i punti di attenzione per l'anno in corso.

La definizione di politica giovanile promossa dal Consiglio Europeo cita: *"una strategia implementata dalle autorità pubbliche per fornire ai giovani opportunità ed esperienze che supportino la loro completa integrazione nella società e permettano loro di diventare membri attivi della società e responsabili agenti di cambiamento"*. Questa definizione guarda ai **giovani come risorse** e mira a sostenerli in un processo di empowerment individuale e sociale, in maniera universalistica.

A rafforzare questa direzione, troviamo il 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023, documento programmatorio a livello nazionale. Questo documento individua tre parole chiave: **educazione**, formale e non formale come strumento essenziale per garantire benessere; **equità**, come principio per contrastare la povertà assoluta e favorire l'inclusione sociale; **empowerment**.

Questa cornice ci guiderà nel rileggere quando emanato da Regione Lombardia in quest'ultimo anno.

La norma in pillole. Punti salienti del sistema di governance, target di riferimento, parole chiave: autonomia, protagonismo, partecipazione attiva

La legge regionale N.4 del 31 marzo 2022 denominata "La Lombardia è dei giovani" è la prima legge quadro sui giovani[1]. Definisce i giovani[2] come "**risorsa essenziale** per lo sviluppo sociale ed economico e concorre a promuovere a loro favore politiche e interventi specifici a carattere settoriale e trasversale". Le finalità citate sono complessivamente 23, tra le **parole chiave** troviamo: promuovere l'autonomia e il protagonismo dei giovani; promuovere misure di inclusione sociale e di contrasto alle povertà educative e relazionali; sostenere le pari opportunità e la meritocrazia; sostenere l'inserimento lavorativo e l'autoimprenditorialità; sostenere l'autonomia abitativa; promuovere l'impegno civile; promuovere le condizioni affinché i giovani possano esprimere il loro potenziale; coinvolgere i giovani nella valutazione delle politiche; promuovere il loro benessere psicofisico (art.1).

Definito cosa la legge regionale desidera perseguire, i restanti articoli ci illustrano il come (artt.2-8):

- Viene individuato lo strumento del **Piano per i giovani**, per definire indirizzi, priorità e strategia d'azione a livello regionale, prevedendo due documenti, in una prospettiva annuale e triennale;
- È specificato il ruolo dei **Comuni**, in forma singola o associata, chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi sopra definiti, realizzando progettualità specifiche, favorendo la creazione di spazi e occasioni di confronto e garantendo i servizi di informazione e orientamento previsti dalla normativa stessa;
- Viene istituito, presso la Giunta regionale, l'**Osservatorio regionale sulla condizione giovanile**, operativo da luglio 2022 in raccordo con l'Istituto regionale di ricerca Polis Lombardia;
- È istituito anche il **Forum dei giovani** (le indicazioni specifiche sulla sua composizione sono state approvate dalla DGR 7705/2022), inteso come *"sede privilegiata di ascolto, nonché di proposta e valutazione delle politiche e delle misure di intervento regionale a favore dei giovani";*
- Al fine di garantire il diritto all'informazione e pari opportunità di accesso ai servizi informativi e di orientamento, vengono rilanciati i servizi **informagiovani**, di competenza comunale;
- Viene infine preventivata una **strategia comunicativa**, basata principalmente su una piattaforma web dedicata e sull'utilizzo dei social, nonché di un **premio regionale** per valorizzare il protagonismo giovanile.

Al fine di **valutare** l'attuazione della presente legge, Regione prevende la produzione di una relazione biennale che possa riassumere la condizione giovanile e lo stato di avanzamento, nonché i risultati ottenuti dagli interventi messi in campo.

Andando a sintetizzare invece l'investimento economico, si riporta una tabella riassuntiva dell'art.11.

Art. 2	Finalità	€ 2.790.000,00 nel 2022 € 2.670.000,00 nel 2023 € 2.670.000,00 nel 2024
Art. 4	Osservatorio	€ 150.000,00 nel 2022 € 150.000,00 nel 2023 € 150.000,00 nel 2024
Art. 5	Forum	€ 60.000,00 nel 2022 € 60.000,00 nel 2023 € 60.000,00 nel 2024
Art. 6	Rete regionale servizi informagiovani	€ 120.000,00 nel 2022 € 120.000,00 nel 2023 € 120.000,00 nel 2024
Art. 7	Comunicazione e informazione	€ 100.000,00 nel 2022 € 100.000,00 nel 2023 € 100.000,00 nel 2024
Art. 8	Premio regionale	€ 200.000,00 nel 2022 € 200.000,00 nel 2023 € 200.000,00 nel 2024
Totale		**€ 10.020.000,00 nel triennio 2022/2024**

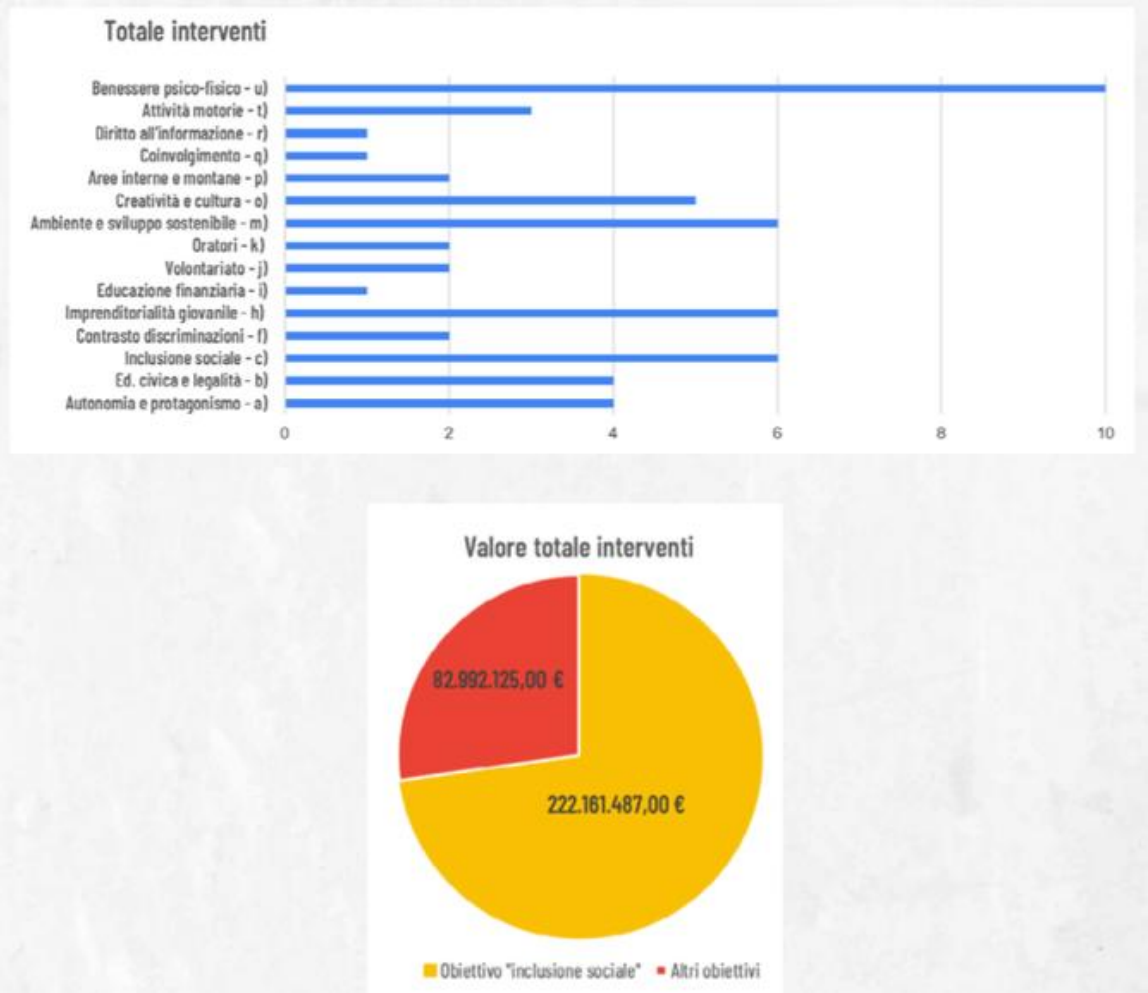
Il programma. Obiettivo: ricomporre

Con la DGR 7111 del 2022 è stato approvato il primo piano annuale previsto dalla legge regionale 4 del 2022, denominato "La Lombardia è dei giovani. Programma annuale 2022". Come cita l'Assessore Bolognini nell'introduzione, il riprendere il nome della norma non è solo uno slogan, quanto un chiaro indirizzo e impegno programmatico che la regione si è assunta nei confronti delle nuove generazioni. Il programma riprende i tre macro obiettivi della norma quali: percorsi di **autonomia, protagonismo e partecipazione attiva** e va strutturandosi in tre direttrici fondamentali, ovvero

- L'**intersettorialità**, riconoscendo politiche e misure con cui il piano si andrà a coordinare e integrare;
- La **territorialità**, con riferimento specifico a comuni e piani di zona per la lettura dei bisogni e la programmazione degli interventi a livello locale;
- L'**innovatività**, riguardante progettualità e misure specifiche rispetto le quali si avvieranno delle sperimentazioni.

La Giunta ha deciso di attendere per la stesura del piano triennale la costituzione del Forum e dell'Osservatorio così da avere maggiori strumenti ed elementi per una programmazione di medio periodo. Il programma presenta una ricognizione di tutte le misure rivolte ai giovani, ricomponendo risorse e interventi e raccordandoli con gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Vengono così riportate **56** tra misure specifiche e programmi di intervento. Queste coprono 15 dei 23 obiettivi specifici previsti dalla legge regionale e 15 dei 17 goals dell'Agenda 2030. 5 tra queste 15 misure concentrano il 60% delle misure e questa maggiore concentrazione riguarda iniziative volte al **benessere psico-fisico** dei giovani. A livello di risorse economiche, invece, il maggior investimento riguarda misure di **inclusione sociale e contrasto alla povertà educativa** (Garanzia Giovani e Diritto allo studio universitario).

Immagine 1_Programma 2022, La Lombardia è dei giovani, p.5



Il programma riporta un'analisi della condizione giovanile, per poi presentare per schede sintetiche ciascuna misura e chiude con la strategia comunicativa avviata. Tra le misure, è sicuramente significativo riprendere la diffusione dei servizi **informagiovani**,

intesi come garanzia del diritto dei giovani all'informazione e all'accesso ai servizi e misure a loro destinati. È strettamente legato agli obiettivi trasversali di autonomia e protagonismo e si rivolge universalmente a tutti i giovani. Per lavorare in questa direzione, sono destinate risorse specifiche anche alla formazione degli operatori impiegati in questi servizi.

È, infine, da riconoscere l'importante investimento sul **bando multimisura** "Garanzia Giovani". Obiettivo è migliorare le opportunità di inserimento nel mondo del lavoro dei ragazzi non impegnati in un'attività lavorativa né inseriti in un percorso scolastico o formativo, incidendo quindi sull'inclusione sociale e il contrasto delle povertà educative e relazionali. La sfida di questi strumenti è l'accessibilità: come un ragazzo che non studia e non lavora, e magari non è ben inserito a livello sociale, può conoscere ed essere orientato a questa misura, e come questo insieme di interventi può riuscire a personalizzare l'intervento messo in campo, garantendo la giusta flessibilità del progetto. Non è una misura innovativa, ma sicuramente la ricomposizione del quadro in cui questa si inserisce potrebbe essere una spinta ad una sua implementazione efficace.

Principali novità e sfide future

È indubbio che la principale novità sia la stessa legge 4: prima normativa quadro a livello regionale che ricompone e delinea una strategia politica per le politiche giovanili in Lombardia. Un passo compiuto sicuramente grazie anche il fervore del periodo storico che ha portato alle raccomandazioni europee nei confronti del nostro stato e a una serie di documenti e indirizzi a livello nazionale che non rendevano più possibile proseguire senza dare la giusta attenzione a questi temi[3]. Lo sforzo compiuto è stato quello di **valorizzare** quanto già presente, per **ricomporre** misure e interventi secondo una **logica trasversale** e guardando ai giovani come **risorsa** e non come problema. Traguardo da cui sarà importante non fare passi indietro né svuotare di significato.

Altro aspetto centrale è il riconoscimento del diritto alla **partecipazione** e, quindi, alla promozione del protagonismo giovanile. L'implementazione di questo obiettivo riguarderà strettamente il raccordo tra il livello regionale e quello **locale**, dove si trovano i luoghi di vita dei giovani e dove si dovrà trovare contesti e strategie efficaci per avvicinare i giovani e aprire il dialogo tra generazioni differenti. Quanto in questa partita giocherà il comune piuttosto che l'ambito sarà da definire, riconoscendo le importanti differenze territoriali presenti nel territorio lombardo. I comuni hanno già sperimentato, attraverso i Piani Locali Giovani, questa dimensione partecipativa rivolta alla comunità, ma sempre più ora è l'Ambito ad avere un ruolo di governance e di attivazione di processi.

La sfida sarà trovare la giusta distanza tra rendere omogenee misure e opportunità dei diversi territori e personalizzare le misure a secondo delle specificità locali, valorizzando i **contesti** significativi per i giovani, per **tutti i giovani**. È importante infatti considerare anche la diversità all'interno del gruppo giovani che stiamo considerando, sia per fasce d'età che per contesto di vita e vulnerabilità presenti. Per garantire inclusione e protagonismo sarà necessario creare reali **alleanze** all'interno della comunità, sostanziando i principi che la norma sostiene in maniera chiara.

---

[1] Nel 2020 è stata condotta una mappatura delle normative regionali in materia. Risultavano assenti all'appello solo Abruzzo, Calabria, Lombardia e Molise. Ad oggi anche altre regioni hanno fatto passi avanti, ma la panoramica appare comunque ancora d'interesse per le riflessioni condotte https://www.politichegiovanili.gov.it/politiche-giovanili/attivita-internazionali/youthwiki/1-governance-delle-politiche-giovanili/1-2quadro-nazionale-delle-politiche-per-la-gioventu/

[2] Per giovani si intendono "le persone tra i quindici e i trentaquattro anni che risiedono, dimorano, studiano o svolgono la loro attività lavorativa, imprenditoriale o professionale nel territorio regionale" (art.1 comma3)

[3] Riferimento a Child Garantee e Piano Nazionale citato sopra

Il contrasto del disagio giovanile in Lombardia

Cosa intendiamo per disagio e quali misure previste

di Giada Marcolungo

22 Febbraio 2023

Temi > Minori e Famiglia

La narrazione riguardante la pandemia ha acceso un riflettore sulla condizione dei giovani in quanto, più che in passato, sono stati lanciati importanti segnali di malessere: isolamento sociale, autolesionismo, violenza tra pari. Le ricerche, e chi ha supportato questi giovani negli ultimi anni, descrivono questi fenomeni come un acuirsi di situazioni pregresse di fragilità, ma la necessità di intervento appare ancora oggi evidente. Nel presente articolo verranno riprese le ultime deliberazioni regionali a riguardo, per ricostruire un panorama a supporto delle giovani generazioni in difficoltà.

Il primo passaggio necessario per poter parlare di intervento a contrasto del disagio giovanile è condividere cosa intendiamo per **disagio**. Il dizionario Treccani parla di mancanza di agi, di comodità; condizione o situazione incomoda; senso di pena e di molestia provata per l'incapacità di adattarsi a un ambiente, a una situazione; mancanza di cosa necessaria o opportuna. Questa definizione appare ampia e vedremo come anche le definizioni fornite da regione Lombardia stessa, attraverso i suoi atti, prevedono una serie di livelli di complessità all'interno di questo unico termine. Sottolineiamo intanto alcuni elementi: **mancanza, incapacità, pena**.

La complessità del disagio giovanile

Negli atti analizzati per la stesura dell'articolo la parola disagio è ricorrente, affianca a diversi fenomeni che i giovani vivono. È interessante quindi riprendere come questo

fenomeno viene descritto, per poi poter interrogarsi sull'efficacia e congruenza delle misure individuate.

Il disagio viene individuato di tipo *"psicologico ed evolutivo (es. relazioni familiari problematiche, eventi di vita stressanti, disturbi alimentari, devianza e coinvolgimento gruppi a rischio); isolamento sociale, abbandono scolastico, dipendenza o abuso (alcool, droghe, gioco); problemi con la giustizia (es. comportamenti antisociali, delinquenziali, distruttivi, risse, detenzione illegale di stupefacenti)"*[1].

Tra i comportamenti associati a questi troviamo il bullismo e cyberbullismo (DGR 6761/2022); *"fenomeni di aggressività e di violenza agita contro gli altri o il patrimonio ovvero fenomeni di devianza minorile di tipo associativo, baby gang, forma di bullismo e cyberbullismo, isolamento psicosociale, comportamenti disadattivi nei diversi ambiti di vita quotidiana"* (DGR7499/2022).

Tali condizioni possono *"condizionare negativamente anche il futuro limitando le opportunità di apprendere, sperimentare e sviluppare capacità e aspirazioni"* (DGR7503/2022).

Da questi incisi possiamo delineare una cornice comune al disagio inteso quale **malessere**, difficoltà psicologica e relazione, che può sfociare in **comportamenti** diretti a se stessi quali isolamento, autolesionismo, uso di sostanze, oppure eterodiretti quali comportamenti delinquenziali, aggressività, bullismo.

Possiamo quindi fare una prima deduzione ovvero che il disagio giovanile non è possibile trattarlo esclusivamente a livello sanitario in quanto le cause e le sue manifestazioni non riguardano unicamente la psiche o una predisposizione biologica di qualche tipo, ma il sistema relazionale del soggetto a livello familiare e sociale. Considerando questa complessità, guardiamo ora alle misure.

Il contrasto al disagio giovanile in Lombardia

Avendo ripreso in introduzione la narrazione riguardante la pandemia, può essere interessante richiamare brevemente quanto sia stato fatto a livello nazionale proprio in risposta all'emersione del fenomeno: il decreto-legge 73 del 2021 recante "misure urgenti connesse all'emergenza da covid-19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali" ha riportato una serie di misure indirizzate a impattare sulla salute fisica e mentale dell'infanzia e adolescenza. Tra questi: potenziamento delle neuropsichiatrie, reclutamento straordinario psicologi, fondo per le politiche giovanili, centri estivi e fondo per il contrasto della povertà educativa[2].

Questo ci dice come le misure regionali che andremo a riportare si inseriscono in un quadro nazionale di risposta al fenomeno e si riferiscono a indicazioni normative di più ampio respiro quali il Piano di azione nazionale per l'attuazione della garanzia infanzia

(PANGI) e il 5° Piano nazionale di azione e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Atto	Misura	Per chi	Cosa	Budget e Tempi
DGR 6533/2022 (conseguente a DGR 5154/2019 e DGR 7602/2017)	Realizzazione di un modello d'intervento personalizzato, flessibile e integrato con le risorse del territorio, per contrastare le situazioni di disagio sociale di giovani e adolescenti e delle loro famiglie	Adolescenti o giovani 13/25 anni in condizioni di difficoltà Territori delle 8 ATS	Contributo a fondo perduto attraverso l'erogazione di voucher. Interventi ammissibili: • Segnalazione • Valutazione mutlidimensionale • Definizione condivisa PI • Interventi e prestazioni previsti nel PI (colloqui, counseling, contrasto alla dispersione, processi di inclusione…)	€ 1.200.000,00 Risorse integrative a DGR 5154/2019 [PR FSE 2014/2020] Termine realizzazione percorsi attivati 30/09/2023
DGR 7499/2022 (indicazioni operative riferite a protocollo stipulato secondo quanto indicato nella DGR 6761/2022)	Definizione delle modalità per la realizzazione di interventi per contrastare il disagio dei minori	Pre e adolescenti (10-18 anni criterio per distribuzione 80% risorse)	Interventi previsti • Area cittadinanza attiva e promozione della legalità • Area dell'empowerment personale • Area della socializzazione • Area dell'integrazione ATS chiamate a costruire un piano di azione territoriale secondo un'ottica di coprogettazione e sinergia progettuale	€2.213.000,00 Entro 17 aprile 2023 ATS inviano piano di azione territoriale
DGR 7503/2022	Percorsi personalizzati in favore di preadolescenti, adolescenti e giovani in condizioni di disagio e delle loro famiglie. "#Up – percorsi per crescere alla grande"	Giovani e adolescenti 11/25 anni e loro famiglie Territori delle 8 ATS	Fruizione di voucher, contributo a fondo perduto per l'implementazione di percorsi personalizzati Obiettivo: migliorare l'offerta di servizi dedicati, flessibili e integrati per contrastare situazioni di disagio e rafforzare empowerment, autonomia, inclusione sociale. Fasi: valutazione multidimensionale, elaborazione piano di intervento, attuazione, follow up	€7.000.000,00 [PR FSE 2021/2027] Avviso pubblico con procedura a sportello fino ad esaurimento delle risorse 24 mesi termini realizzazione operazione

DGR 7660/2022[3]	Percorsi di prevenzione e limitazione dei rischi nei luoghi di aggregazione e di divertimento giovanile e di contrasto al disagio di giovani e adulti a rischio marginalità, attraverso interventi di aggancio, riduzione del danno e inclusione sociale	Partenariato pubblico privato i cui progetti avranno come destinatari diretti giovani e adulti a rischio e/o condizione di esclusione e grave marginalità anche abusatori di sostanze e/o senza fissa dimora	Finanziamento di percorsi volti a • Prevenzione e limitazione dei rischi nei luoghi di aggregazione e divertimento giovanile • Contrasto al disagio sociale tramite interventi di aggancio, riduzione del danno, inclusione	€5.000.000,00 Procedura valutativa a livello regionale, invio delle domande dal 22/02 al 22/03/2023 (D.d.s.1878/2023) Progetti di durata 12 mesi dall'avvio degli interventi

A queste misure potremmo aggiungere tutte quelle indicate nel programma regionale per le politiche giovanili riguardanti il benessere, per il quale la Regione stanzia circa la metà dei fondi dedicati alle politiche giovanili. Vengono citati quindi per completezza: Bull Out (reti di scuole per contrasto a bullismo e cyber bullismo), Giovani Smart (progetti di inclusione), programma regionale "Rete delle scuole che promuovono salute", "Unplugged Lombardia" (prevenzione uso di sostanze a scuola), programma per il contrasto del gioco d'azzardo (GAP), incremento di risorse per gli interventi a contrasto delle dipendenze patologiche, Piano Operativo Regionale Autismo, Progetti per la neuropsichiatria.

Da questa ricostruzione possiamo quindi individuare **tre tipologie di misure**:

- Le misure di tipo erogativo, sottoforma di voucher, dirette a sostenere progetti personalizzati e multidisciplinari per chi si trova in una situazione di disagio;
- Le misure di tipo progettuale e programmatorio, attraverso il finanziamento di progetti avanzati da partenariati pubblico/privato oppure individuando una strategia d'azione da implementare attraverso lo strumento della coprogettazione, generalmente in capo alle ATS;
- Il potenziamento dell'esistente, quindi sostanzialmente fondi alle neuropsichiatrie, anche se questi sono attualmente residuali rispetto alle altre misure e, stando al programma, riguardano il 2022.

Le fasce d'età coinvolte sono ampie, si va dai 10 ai 25 in alcuni casi, prevedendo anche la famiglia tra i destinatari degli interventi.

Alcune riflessioni

È da riconoscere come, purtroppo, la pandemia abbia acuito le situazioni di disagio tra i giovani, permettendo però al tempo stesso di **accendere i riflettori** su di loro. È come se i giovani, prima di stare molto male o di creare problemi alla comunità, non fossero visti e considerati. La definizione di disagio ci richiamava al concetto di mancanza, incapacità e sicuramente riguarda la difficoltà dei giovani di autodeterminarsi nella complessità di oggi, ma, al tempo stesso, potremmo ora intenderla con la parziale visione dei giovani da parte degli adulti.

L'apprendimento quindi che possiamo socializzare è come sia fondamentale ora tenere accesa questa attenzione, continuare a investire e progettare non solo **a supporto e contrasto** di chi oggi è in difficoltà, ma, in una prospettiva di lungo periodo, anche con **funzione preventiva e di promozione** del benessere, pensando a come le situazioni attuali di disagio ci parlano di problematiche pregresse. Inoltre, è stato sottolineato come l'intervento debba riguardare ovviamente i **giovani**, ma anche il loro **contesto sociale**, quale la famiglia, la scuola e il gruppo dei pari, la comunità educante, per riprendere una terminologia ormai nota agli addetti ai lavori.

Il disagio sociale minorile è *"un'emergenza sociale nei termini di problema educativo condiviso che investe le responsabilità di ciascuno"* (DGR7499/2022). Le risposte quindi da sostenere oggi e in futuro devono avere un carattere **multidisciplinare** e **multi agency**, basato sul concetto di **corresponsabilità** nei confronti tanto del problema che delle sue possibili soluzioni. Comunità quindi non solo destinataria di interventi, ma motore pulsante dell'attività di contrasto e prevenzione.

La pluralità di misure può essere un punto di forza per intercettare varie fasce del target, attenzionando però, al tempo stesso, il **rischio** di una parcellizzazione dell'intervento, che vada a perdere la centralità della persona.

Per contrastare tale eventualità, può essere utile ripensare alla **governance multilivello** delle politiche riguardanti tale problematica. A seconda della misura e della tipologia, vengono chiamate in causa diverse amministrazioni pubbliche, Ambiti, Comuni, piuttosto che ATS, col rischio di creare confusione e, al tempo stesso, aumentare lontananza tra gli adulti significativi e i giovani.

Il rapporto generazionale, in conclusione, è il cuore delle politiche che si rivolgono ai giovani, in particolare a coloro che ci stanno mandando un messaggio attraverso i loro comportamenti autolesivi o devianti. Si deve ripartire costruendo **legami autentici** con i giovani, perché, per vederli, bisogna riconoscerli e porsi in un ascolto sincero e autentico: *«Occorre interrompere quella congiura del silenzio per cui si pensa che, per mettersi al sicuro da certi eventi, la cosa migliore sia non parlarne»,* dice Antonio Piotti, psicoterapeuta del Minotauro di Milano. Come? *«Serve che gli adulti sappiano*

rompere la barriera generazionale, tendere la mano e ascoltare i ragazzi prima che l'abisso li inghiotta»[4].

È come se i giovani stessero cercando il senso del proprio futuro e, quando non ci riescono, si rifugiano in ritiri silenziosi o in lotte aperte col mondo, estremizzando di fatto tratti tipici della fase evolutiva, col rischio però di farsi solo del male. *"Una ricerca che non si dissolve e risolve nell'aumento della spesa pubblica. Nessun fondo (…) può sostituire la presenza di un adulto seduto a tavola a confliggere con i ragazzi sul senso del mondo. Dovremmo ricominciare quanto prima a fermarci con loro…[5]"*

---

[1] DGR 7499/2022 e DGR 6533/2022 [https://www.ats-milano.it/sites/default/files/2022-04-08%3A20%3A01/Locandina%20Voucher%20POR%20FSE%20Adolescenti%20e%20famiglie.pdf]

[2] Pandemia, disagio giovanile e neet. Relazione tecnica. Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[3] Vedi D.d.s 1878/2023 "Approvazione dell'avviso pubblico relativo a percorsi di prevenzione e limitazione dei rischi nei luoghi di aggregazione e di divertimento giovanile e di contrasto al disagio di giovani e adulti a rischio marginalità, attraverso interventi di aggancio, riduzione del danno e inclusione sociale"

[4] https://www.vita.it/it/article/2023/02/02/una-ragazza-ci-ha-lasciato-noi-adulti-cosa-possiamo-fare-non-avere-pau/165636/

[5] https://www.vita.it/it/article/2023/01/31/noi-adulti-sbugiardati-cosa-sappiamo-dire-ai-nostri-ragazzi/165572/

Allegati

- 2022_D1_73(2)

LombardiaSociale.it è un sito indipendente che si occupa di analisi e valutazione del sistema lombardo dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e socio educativi, ampiamente intesi come welfare sociale. É un progetto ideato da Cristiano Gori, che lo dirige, realizzato da un'équipe di ricerca collocata presso l'Istituto per la Ricerca Sociale e finanziato e promosso dai principali soggetti che si occupano di welfare sociale in Lombardia.

Il principale obiettivo che persegue è la costruzione di uno spazio di confronto sul welfare lombardo, attraverso la pubblicazione online di materiali di analisi delle misure regionali, l'aggiornamento e la raccolta di punti di vista ed esperienze territoriali e l'organizzazione di seminari ed eventi di discussione e confronto con quanti operano nell'area del welfare sociale in Lombardia.

PROGETTO REALIZZATO DA
Associazione per la Ricerca Sociale

PROMOTORE ISTITUZIONALE
Fondazione CARIPLO

PROMOTORI PRINCIPALI
Caritas Ambrosiana
CISL Pensionati Lombardia
Fondazione Banca del Monte di Lombardia
Korian

PROMOTORI ORDINARI
Fondazione Ravasi Garzanti
Fondazione ASM Gruppo a2a
AGeSPI Lombardia
MeASS Lombardia

IN COLLABORAZIONE CON
Istituto per la Ricerca Sociale
irs