



I VADEMECUM DI
LombardiaSociale.it

**MINORI E FAMIGLIE TRA
SERVIZI E TERRITORI.
POLITICHE E INTERVENTI
TRA ORDINARIO
ED EMERGENZA**

**a cura di Elisabetta Dodi
e Cecilia Guidetti**

PREFAZIONE DI CRISTIANO GORI

2020

Indice

Prefazione di Cristiano Gori	2
Introduzione	3
Nidi e servizi per la prima infanzia. A che punto siamo in Lombardia?	
Il sistema integrato di educazione 0-6 anni	7
Nidi: guardiamo la luna, non il dito	13
Nidi e servizi educativi per la prima infanzia	19
Progetti e reti sperimentali per promuovere il benessere di bambini e ragazzi	
Azioni di contrasto della povertà minorile: il programma QuBì	28
Costruire una giustizia di comunità è possibile	35
Integrazione e corresponsabilità per mettere i bambini al centro	42
Le strategie programmatiche di Regione Lombardia tra ordinario ed emergenza	
La nuova “Dote Infanzia”: Bonus Cameretta e Bonus Servizi	48
Le prime misure a supporto di minori e famiglie	54
W il nido! Misure regionali a confronto. E la Lombardia?	59

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 da settembre 2019 ad oggi - e riguardanti i principali argomenti del welfare sociale seguiti dal nostro sito: anziani non autosufficienti, persone con disabilità, famiglie e minori, povertà, finanziamento e programmazione. Ogni Vademecum è costituito da 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 e idee utili all'operatività e alla discussione.

Il periodo che ci lasciamo alle spalle è stato segnato dall'inedito, e sconvolgente, abbattersi del Covid-19 sulla nostra regione. *Lombardiasociale.it* se ne è occupata ampiamente, come danno conto sia molti articoli contenuti nelle raccolte concernenti i diversi temi sia un Vademecum interamente dedicato. Da mesi, tutti coloro che sono coinvolti – in una varietà di ruoli – nel welfare lombardo si pongono una domanda: quale sarà l'eredità della tragedia vissuta con la pandemia (nella speranza di non assistere a un suo fragoroso ritorno)? Il futuro è ammantato d'incertezza, ma le alternative paiono chiare e nette. La storia del welfare, infatti, mostra come una crisi quale quella vissuta raramente passi senza lasciare tracce profonde. Può costituire l'opportunità per un ripensamento positivo del sistema, uno scatto in avanti che faccia delle difficoltà sperimentate l'occasione per affrontare quei nodi che – in condizioni normali – è difficile sciogliere. Oppure può portare a un'accelerazione e a un peggioramento delle criticità già presenti, esiti di un irrigidimento che consegna ogni azione a una logica difensiva e conservativa. Nel welfare, come in tutti i sistemi sociali, davanti alle crisi le possibilità sono solo due: innovazione o ripiegamento. Una terza strada non esiste. Ci auguriamo che il lavoro del nostro osservatorio, i cui risultati più recenti sono sintetizzati nei Vademecum, possa aiutare a intraprendere la giusta direzione.

Desideriamo ringraziare tutti coloro che 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), dei sindacati pensionati lombardi di Cgil, Cisl e Uil, Caritas Ambrosiana e Gruppo Korian (promotori principali), e di Agespì, Confcooperative e Legacoop della Lombardia (promotori ordinari)¹. La nostra 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 2020

¹ Maggiori informazioni sui promotori si trovano sulla nostra homepage.

Introduzione

di Elisabetta Dodi e Cecilia Guidetti

Il vademecum riprende gli articoli di maggior rilievo nell'area tematica dedicata a politiche, servizi e interventi rivolti a minori e famiglie pubblicati su LombardiaSociale tra settembre 2019 e agosto 2020 e si compone di tre parti: la prima è dedicata ad approfondire lo stato di salute e i cambiamenti recentemente introdotti nell'area dei servizi per la prima infanzia in Lombardia; la seconda raccoglie alcuni contributi relativi a esperienze progettuali e di sviluppo di reti che caratterizzano alcuni territori della regione e che presentano specificità e attenzioni rilevanti nella promozione del benessere di bambini, ragazzi e famiglie; la terza, infine, relativa al periodo di emergenza sanitaria data dalla pandemia Covid-19, analizza e discute le scelte programmatiche della regione per sostenere le famiglie e la rete dei servizi.

Nidi e servizi per la prima infanzia. A che punto siamo in Lombardia?

In questa prima parte dedicata ai servizi per la prima infanzia si analizza e si discute lo stato di attuazione delle riforme previste e si osserva lo stato dei servizi in Lombardia in relazione al resto del territorio nazionale.

In particolare, il primo articolo, [*Il sistema integrato di educazione 0-6 anni*](#), è dedicato ad esplorare lo stadio di sviluppo in Lombardia del sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni. L'analisi della D.g.r. XI/2018 del settembre 2019, che propone alcune priorità per il Fondo nazionale Sistema Integrato, è occasione per proporre una panoramica del sistema di offerta dei servizi educativi e di istruzione nella fascia 0/6 anni, e delle altre misure volte a sostenere l'accesso delle famiglie ai servizi e a favorire l'inclusione scolastica, e per evidenziare le priorità definite da Regione per la programmazione futura.

Il secondo articolo, [*Nidi: guardiamo la luna, non il dito*](#), propone i principali contenuti del dibattito sorto intorno all'emanazione della DGR 2662/2019 che rivede e aggiorna i requisiti per l'esercizio degli asili nido. Oltre ad alcune specifiche questioni relative ai singoli requisiti, che sono presentate nella logica di ricondurre tutte le questioni di tipo organizzativo alle priorità e alle scelte pedagogiche, l'articolo richiama la necessità che venga definita, da parte della Regione, una strategia programmatica entro la quale definire misure, scelte organizzative e sviluppare il sistema integrato 0-6.

Il terzo contributo, [Nidi e servizi educativi per la prima infanzia](#), a partire da dati ed evidenze del recente report Istat su nidi e servizi educativi per l'infanzia, confronta lo scenario nazionale con il panorama lombardo, aprendo alcune riflessioni intorno alle strategie programmatiche di Regione Lombardia in materia.

Progetti e reti sperimentali per promuovere il benessere di bambini e ragazzi

Nella seconda parte del Vademecum proponiamo tre articoli che illustrano importanti esperienze territoriali di sviluppo di progetti e costruzione di reti e processi collaborativi e di integrazione a favore di minori e famiglie.

La prima esperienza presentata riguarda l'attuazione del programma QuBi, promosso da Fondazione Cariplo per lo sviluppo di reti e azioni di contrasto alla povertà minorile nella città di Milano. Nell'articolo, [Azioni di contrasto della povertà: il programma QuBi](#), Laura Anzideo racconta le origini e le sfide che hanno dato vita al programma e le strategie, le collaborazioni e i soggetti ingaggiati nelle reti territoriali.

Il secondo contributo di questa parte, [Costruire una giustizia di comunità è possibile](#), presenta invece l'esperienza del Servizio Penale Minorile dell'Azienda Speciale Consortile Offertasociale, soffermandosi in particolare sulle misure di comunità, e sul significato sociale del lavorare a una giustizia di comunità, di cui vengono analizzate le sfide e le opportunità.

L'ultima esperienza presentata, [Integrazione e corresponsabilità per mettere i bambini al centro](#), riguarda invece i territori di Bormio e Sondrio, che tramite un convegno realizzato a novembre 2019, hanno dato visibilità al lavoro di raccordo, collaborazione e integrazione per mettere i bambini e le famiglie, che si è sviluppato negli anni a partire in particolare dalla partecipazione al programma PIPPI.

Le strategie programmatiche di Regione Lombardia tra ordinario ed emergenza

La terza parte presenta alcune analisi relative alle scelte programmatiche regionali, e alle prime risposte messe in campo dalla Regione durante la fase di lockdown dettata dall'emergenza sanitaria da Covid-19.

Il primo articolo, [La nuova "Dote Infanzia": Bonus Cameretta e Bonus servizi](#), analizza e discute criticamente la misura Dote Infanzia approvata a dicembre 2019 che stanziava 15 milioni di euro per erogare contributi economici in forma di bonus per l'utilizzo di servizi e l'acquisto di arredi, in via sperimentale solo per i bambini di 4 anni.

La stessa Dote infanzia è stata rivista nel mese di aprile, con la conferma del Bonus Servizi e la sospensione del Bonus Cameretta, le cui risorse sono state di fatto dedicate allo stanziamento di contributi straordinari a favore delle famiglie nell'ambito

dell'emergenza Covid -19. Dettagli e specifiche delle misure emergenziali sono presentate nell'articolo [Le prime misure a supporto di minori e famiglie.](#)

L'ultimo articolo, [W il nido! Misure regionali a confronto. E la Lombardia?](#), si sofferma infine sul sostegno – sempre in relazione all'emergenza – al sistema di offerta, in particolare per quanto riguarda l'area della prima infanzia, messo a dura prova dall'emergenza sanitaria. L'articolo presenta le misure previste da alcune regioni per sostenere il sistema dei nidi, soprattutto privati, considerato strumento fondamentale per il sostegno alle famiglie, ed evidenzia l'assenza di una misura regionale in Lombardia volta a sostenere l'offerta per garantire i servizi alle famiglie.

Nidi e servizi per la prima infanzia. A che punto siamo in Lombardia?

Il sistema integrato di educazione 0-6 anni

Quali specificità lombarde?

di Elisabetta Dodi

30 Settembre 2019

Temi > Minori e Famiglia, Prima infanzia

Riprende la riflessione avviata nell'aprile 2019 sul sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni attraverso una analisi della D.g.r. XI/2018 del settembre 2019 che propone alcune priorità per il Fondo nazionale Sistema Integrato, dentro alla cornice più ampia delle politiche di Regione a sostegno dei minori e delle famiglie.

La [D.g.r. 9 settembre 2019 – n. XI/2108](#) Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni – Programmazione regionale degli interventi e criteri per il riparto del fondo nazionale annualità 2019, in attuazione del d.lgs. 65/2017 e il relativo Allegato A definiscono le tipologie di intervento prioritarie per la realizzazione degli interventi volti a consolidare e qualificare la rete dei servizi di educazione e di istruzione a favore dei bambini dalla nascita sino a sei anni nel territorio lombardo.

Questi atti sono interessanti perché, al di là del contributo specifico sul sistema integrato, si pongono come strumento di sintesi in cui Regione Lombardia propone un excursus di quanto fin qui fatto e un rilancio di alcune priorità per la programmazione futura.

Il sistema di offerta dei servizi educativi e di istruzione 0/6 anni

Già in un [precedente articolo](#), abbiamo presentato una analisi del decreto legislativo 65/2017 che istituisce il Sistema integrato di educazione e istruzione 0/6 anni, ma la dgr XI/2108 di settembre 2019, ci sembra fornisca una ulteriore descrizione dettagliata

e analitica del sistema di servizi che afferisce e dovrà afferire al sistema integrato. Per prima cosa, quale è il perimetro di riferimento: “il sistema lombardo dell’offerta dei servizi a favore dei bambini dalla nascita sino ai sei anni di età nel territorio è costituito da nidi, micronidi, nidi famiglia e centri prima infanzia, sezioni primavera e servizi integrativi gestiti dagli enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati in regolare esercizio ai sensi della normativa regionale nonché dalle scuole dell’infanzia statali e paritarie (comunali e private paritarie)”. Non solo nidi e scuole dell’infanzia quindi, ma un mix di servizi e offerte che se si differenziano tanto nell’organizzazione, quanto nelle dimensioni e nella tipologia di proposta educativa, presentano alcune dimensioni trasversali e caratterizzanti.

- In Lombardia, sono oltre 513.000 le bambine e i bambini tra 0 e 6 anni residenti in Comuni lombardi sul cui territorio è attivo almeno uno dei servizi sopracitati. Questo significa che i destinatari potenziali di servizi educativi e di istruzione in Lombardia sono 513.000.
- Nella fascia 0/3 anni, i servizi per questa fascia di età (nidi, micronidi, nidi famiglia e centri prima infanzia) garantiscono un tasso di copertura del 26% della popolazione complessiva 0/3 anni.
- Il sistema dei servizi educativi 0/3 anni è così composto: 1.804 asili nido; 283 micro-nidi; 289 nidi famiglia; 86 centri prima infanzia. Per un totale di 2.462 unità di offerta.
- Nel 2018, il 19% del Fondo sociale regionale è stato destinato al mantenimento della rete dei servizi per la prima infanzia (circa 8,4 mln di euro) ed ha finanziato circa il 35% del totale delle strutture presenti in regione coprendo circa il 4% dei costi gestionali.
- Oltre 400 istituzioni educative lombarde hanno oggi una sezione primavera e sono oltre 5.500 i bambini iscritti. Anche per questo dato, sarebbe certamente interessante poter analizzare l’evoluzione nel tempo (dal 2007, anno di istituzione sperimentale delle sezioni primavera) e cercare di capire quali sono i fattori che ne hanno sostenuto lo sviluppo, oltre a un dato puramente economico: le sezioni primavera permettono di fatto, di fare l’ultimo anno di nido ai costi della scuola dell’infanzia;
- I bambini che frequentano scuole dell’infanzia paritarie private sono oltre 108.000, pari a circa il 50% del totale degli iscritti.
- In numerosi comuni lombardi, l’offerta di istruzione è garantita esclusivamente da scuole dell’infanzia autonome non statali e non comunali.

La Misura Nidi Gratis

- Dal 2016, con la misura “Nidi Gratis”, è aumentata la platea delle famiglie beneficiarie dell’azzeramento della retta dovuta per la frequenza di nidi pubblici o privati convenzionati: 14.354 nuclei familiari ammessi nell’anno 2017/2018 e 15.652 famiglie richiedenti nell’anno 2018/2019.
- Dal 2016, anno di istituzione della misura Nidi Gratis, al 2018, c’è stato un incremento di bambine e bambini frequentanti i nidi comunali o privati convenzionati pari a circa il 7%.
- L’incremento maggiore lo si è registrato nella fascia ISEE sino a € 20.000 in misura pari a circa il 21%.
- Da una indagine fatta da Regione Lombardia, è emerso che nel 2018, il 24% delle famiglie beneficiarie di Nidi Gratis ha dichiarato che in assenza della misura avrebbe rinunciato al servizio e il 44% delle famiglie beneficiarie, in assenza di Nidi Gratis, avrebbe fatto l’iscrizione al nido o micronido, ma a condizioni diverse (orario ridotto, ridotti servizi).

La Misura Nidi Gratis è stata anche “occasione” per Regione Lombardia, per una analisi e comparazione dei sistemi di regolamentazione comunale e del sistema tariffario, analisi che a partire dai dati di monitoraggio della rendicontazione per l’anno 2017-2018, ha permesso di determinare il valore medio a livello regionale della retta applicata dai Comuni che risulta pari a 246,41 euro.

“Assumendo tale valore quale benchmarking, risulta un’apprezzabile variabilità della retta in carico alle famiglie su base territoriale: si registra infatti una varianza a livello regionale che vede il valore medio più basso pari a 50 euro mentre quello più alto pari a 688,37 euro”. Una variabilità appunto, che oscilla tra i 50 e i 688 euro e che Regione Lombardia interpreta come priorità per la programmazione dei prossimi anni: “si pone la scelta di Regione Lombardia di accrescere le risorse finanziarie del FSE 2014-2020 in favore degli interventi diretti a favorire l’accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi per la prima infanzia anche nell’ottica di avviare, in collaborazione con le amministrazioni locali, un percorso di messa a sistema della misura “Nidi Gratis”. Obiettivo di Regione Lombardia è portare la Misura Nidi Gratis da sperimentazione e misura di sistema.

I Piani Territoriali per la Conciliazione Vita-Lavoro

I Piani Territoriali per la Conciliazione Vita-Lavoro avviati nel 2017 hanno permesso di finanziare (attraverso risorse autonome regionali trasferite alle Agenzie di Tutela della Salute e l’attivazione di un apposito avviso finanziato attraverso il Fondo Sociale Europeo) servizi per la gestione del pre- e post scuola e dei periodi di chiusura

scolastica, raggiungendo (dati al 31 maggio 2018) oltre 13.000 nuclei familiari. Obiettivo di Regione Lombardia è “incidere nei casi di maggior fragilità familiare e nei momenti in cui si intensifica il fabbisogno di cura (es. i mesi estivi), con l’obiettivo di rispondere ai bisogni di ascolto, sostegno e presa in carico, attraverso servizi fondati sulla corretta valutazione del bisogno, sull’integrazione di politiche e risorse, sull’ottimizzazione dell’organizzazione territoriale e la promozione del terzo settore”.

L’inclusione scolastica

Regione Lombardia ha assegnato risorse a favore delle scuole dell’infanzia autonome non statali e non comunali, quale specifico contributo integrativo, a copertura dei costi del personale insegnante impegnato in attività didattiche di sostegno nei confronti di oltre 1.800 bambini in condizione di disabilità certificata, anche grave, non coperta dalla relativa contribuzione statale e regionale.

Alla luce del quadro esposto, Regione Lombardia individua alcune priorità, di cui una con carattere vincolante nel senso che prevede che una quota fissa di risorse abbia una destinazione specifica. Vediamo di seguito, in sintesi, quali sono le priorità di utilizzo del Fondo.

1. Abbattimento e/o riduzione delle rette e sviluppo dei servizi

60% delle risorse del Fondo dovrà essere destinato, in un’ottica di complementarità con la Misura Nidi gratis, “ad accrescere il numero di nuclei familiari che hanno accesso a interventi diretti ad abbattere e/o ridurre gli oneri a carico delle famiglie, nello specifico nuclei familiari con ISEE fino a € 20.000 e con figli che frequentano nidi comunali o privati convenzionati”, per quei nuclei familiari cioè, che non accedono alla Misura Nidi Gratis come già evidenziato in [precedenti nostri articoli](#). Parallelamente, il Tavolo interistituzionale avvierà una analisi dei dati sulla varianza delle rette finalizzata alla definizione di Linee guida regionali unitarie.

Per l’annualità 2019, i Comuni che abbiano registrato – all’atto di approvazione delle graduatorie – una lista di attesa per i Nidi superiore al 20% dei posti complessivi disponibili, possono dedicare le risorse assegnate per la fascia 0-3 anni al fine del soddisfacimento delle domande.

2. Stabilizzazione delle sezioni primavera

Seconda priorità è il consolidamento delle sezioni primavera, soprattutto in quei territori dove non esistono nidi, micro nidi o centri per la prima infanzia. Le sezioni primavera infatti, “consentono di ottimizzare le risorse strutturali già disponibili, riducendo i costi del servizio educativo e il correlato contributo delle famiglie”.

Sarebbe certamente utile, oltre a un criterio di razionalizzazione economica e organizzativa, monitorare la qualità pedagogica delle sezioni primavera che troppo spesso in questi anni, hanno corso il rischio di ridursi a un “anticipo della scuola primaria” (o “nido a basso costo”) economicamente vantaggioso per le famiglie.

3. Sostegno dei percorsi educativi da 3 a 6 anni

Il sostegno dei percorsi educativi 3/6, soprattutto per quei territori sprovvisti o meno forniti di scuole dell'infanzia statali, si traduce in un sostegno economico delle scuole dell'infanzia autonome non statali e non comunali, senza fini di lucro. L'utilizzo del Fondo si connota come intervento finanziario integrativo rispetto a quello comunale e a qualsiasi altra forma di contribuzione prevista dalla normativa statale, regionale o da convenzione. La finalità ultima dichiarata resta comunque il contenimento delle rette a carico delle famiglie. Sarà certamente interessante, estendere l'analisi di rette e tariffe fatta sui nidi comunali e convenzionati, anche alle scuole paritarie e private.

4. Ulteriori interventi ammessi

Lo sviluppo dei coordinamenti pedagogici territoriali, l'integrazione tanto di servizi e pratiche educative, quanto di percorsi formativi tra 0/3 e 3/6, lo sviluppo dei Poli per l'Infanzia vengono richiamati quali azioni “ulteriormente” ammesse. Un richiamo marginale che rischia di porre la riflessione pedagogica e lo sviluppo della qualità dell'offerta a discorso marginale e troppo lasciato alla discrezione dei singoli comuni. L'assenza di un richiamo agli Ambiti quali “livelli della programmazione” che potrebbero certamente giocare un ruolo strategico in questa funzione di coordinamento, progettazione e supervisione pedagogica tanto del sistema dei servizi esistenti, quanto di eventuali piste di sperimentazione e condivisione di buone pratiche già in essere nei territori, ci sembra un elemento di forte criticità.

5. Partenariato istituzionale

La costituzione di un apposito Tavolo interistituzionale finalizzato a “condividere i criteri della pianificazione territoriale e il monitoraggio dei risultati, nonché individuare le modalità di sviluppo del sistema integrato e dei Poli per l'Infanzia” ci sembra una azione importante e necessaria, anche a sostegno e orientamento per i territori che si stanno sperimentando, essi stessi, nella ricerca di “forme e dispositivi di coordinamento pedagogico 0/6 anni” a geometrie variabili. Sarà interessante monitorare quali saranno le azioni che il tavolo saprà promuovere e quali connessioni saprà costruire con i comuni e gli ambiti. La prospettiva di una dimensione sovracomunale è comunque richiamata quale obiettivo da perseguire nel 2020.

Quanto ai criteri per l'assegnazione delle risorse del fondo nazionale e per la destinazione della spesa, i criteri di riparto dei fondi tra i Comuni che hanno attivato almeno uno dei servizi per la popolazione da zero a sei anni, sono:

- per il 30% in proporzione alla popolazione di età compresa tra zero e sei anni, come risultante dai dati dell'ISTAT;
- per il 70% in proporzione alla percentuale di posti autorizzati e bambini iscritti ai servizi del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, nonché delle pratiche ammesse alla misura Nidi Gratis di cui:
 - il 45% relativo ai posti autorizzati nei servizi pubblici e privati per la prima infanzia attivi in Lombardia all'01/01/2019: asili nido, micro-nidi, nidi famiglia e centri prima infanzia;
 - il 5% relativo al numero di pratiche rendicontate dai comuni aderenti alla Misura Nidi Gratis;
 - il 15% relativo agli iscritti alle Scuole per l'infanzia paritarie autonome e paritarie comunali;
 - il 5% relativo agli iscritti ai servizi educativi a favore di bambini di età compresa tra i 24 e 36 mesi denominati "Sezioni Primavera".

Cenni di chiusura e rilancio

Complessivamente, ci sembra che la dgr XI/2018, costituisca un tentativo interessante di declinare e contestualizzare il Fondo per il Sistema Integrato dentro a un disegno più ampio e in stretta connessione con le politiche e la programmazione regionale. Il rischio che individuiamo è di una forte "piegatura" del Fondo su dimensioni e priorità economiche, certamente apprezzate dalle famiglie. Sarebbe altrettanto strategico, parallelamente a queste priorità, avviare percorsi di analisi e monitoraggio della qualità pedagogica e sociale dei servizi, anche per far accompagnare e sostenere il passaggio dei nidi da offerta sociale a offerta educativa e far sì che questo passaggio riesca a generare integrazioni tra finalità sociale e finalità educativa e non si traduca in una assimilazione precoce del sistema dei servizi 0/3 al sistema di istruzione. Non ultimo, resta da capire quali tipi di interventi Regione Lombardia si immagina di perseguire per sostenere lo sviluppo dei servizi educativi e di istruzione in quei Comuni che ad oggi, non offrono nessun tipo di servizio e che mettono le famiglie nella condizione di dover rivolgersi a servizi di altri territori, con il rischio di incorrere, per altro, in rette o tariffe maggiorate perché non residenti.

Allegati

- [8933-DGR 2108 Programmazione regionale 2019 Sistema integrato 0-6 anni](#)

Nidi: guardiamo la luna, non il dito

Commento alla dgr 2662/2019 sull'aggiornamento dei requisiti per l'esercizio degli asili nido

di Elisabetta Dodi

30 Gennaio 2020

Temi > Minori e Famiglia, Prima infanzia

Lo scorso dicembre, è stata emanata la dgr 2662 che rivede e aggiorna i requisiti per l'esercizio degli asili nido. Intorno a questa delibera si è generato un ampio dibattito. Abbiamo provato ad ascoltare diversi interlocutori. Di seguito, riproponiamo alcune questioni che ci sembrano prioritarie per riportare la discussione sui requisiti di esercizio dentro a una riflessione più ampia su politiche e servizi per l'infanzia in Regione Lombardia.

Il 16 dicembre 2019 è stata emanata la dgr 2662 del 16/12/2019 "Revisione e aggiornamento dei requisiti per l'esercizio degli asili nido: modifica della dgr 11 febbraio 2005, n. 20588. Determinazioni – (richiesta di parere alla Commissione consiliare) – (di concerto con l'Assessore Piani)" che rivede i requisiti per l'esercizio e il funzionamento degli asili nido in Regione Lombardia.

La delibera ha generato molto dibattito ed è di poche ore fa la notizia di un rinvio del voto in commissione sanità della stessa delibera.

Sarebbe forse questo un buon motivo per non scrivere di questa delibera e attendere l'esito di eventuali modifiche e approvazione.

Ci sembra però che il dibattito di questi ultimi giorni abbia sollevato questioni che vanno ben al di là della discussione nel merito del singolo requisito, della sostenibilità economica finanziaria o contrattuale di quanto la delibera propone.

Le questioni sono molte e di ben più ampia portata, programmatica, strategia, pedagogica e sociale. Proviamo di seguito a riproporle, nella speranza che il rinvio del

voto sulla delibera non sia solo un prendere tempo per aggiustare singoli requisiti, ma sia l'avvio di un percorso condiviso e strategico che riesca a disegnare una strategia programmatoria per l'infanzia e le famiglie.

Il processo avviato, o meglio non avviato...

Stupisce, in primis, la fretta con cui è stata deliberata la dgr 2662, una fretta che ha portato a bypassare anche il parere della Commissione consiliare e a evitare ogni interlocuzione con il Tavolo Regionale Sistema educativo 0/6, con ANCI, con i Comuni, con gli Enti gestori...

Nessun processo di discussione intorno ai requisiti, nessun tavolo di confronto e analisi in cui sviluppare e condividere strategie di sostegno e sviluppo del sistema di offerta dei nidi, nessuno spazio per provare a capire quali potessero essere requisiti e strategie programmatiche coerenti con le normative nazionali e regionali in materia di politiche a supporto dell'infanzia e delle famiglie, coerenti con le traiettorie demografiche che stanno attraversando la nostra regione, coerenti e contestualizzate con le pratiche e le strategie che i territori stanno sperimentando, implementando, innovando...

Una delibera emanata in fretta e furia in prossimità della fine dell'anno, in assenza del parere della Commissione Consiliare, a ridosso della pausa natalizia, quasi a volersi sottrarre ad ogni confronto. Perché?

Sui requisiti: guardiamo la luna, non il dito

Il dibattito degli ultimi giorni ha molto discusso dei requisiti proposti dalla delibera. Proviamo ad accennarli di seguito, ben sapendo però che una riflessione seria, e una eventuale critica, dei singoli requisiti non può avvenire in modo decontestualizzato dal significato e dal valore pedagogico, sociale, politico che attribuiamo ai servizi 0/3 anni. Ridurre la riflessione a una analisi tecnica dei requisiti rischia di accelerare quel processo di depauperamento strategico e programmatico che i servizi 0/3 e le politiche per l'infanzia stanno scontando.

Il rapporto educatore/bambini

Si passa da "un operatore socio educativo ogni 8 posti di ricettività" a "1 operatore socio educativo ogni 8 bambini presenti. "Tale rapporto deve essere applicato almeno per le 7 ore continuative dedicate all'attività educativa. Nelle restanti due ore può essere coperto anche con lo standard 1:10". Ragionare sul rapporto educatore/bambini apre a riflessioni di ordine pedagogico, organizzativo, di sostenibilità economica dei servizi, che diventa importante non trascurare e

soprattutto provare a connettere. Perché la forma è contenuto, il contenuto definisce la forma...

Un primo dato che rileviamo è che al di là dei numeri, la delibera 2662 ripropone la distinzione tra tempo educativo (le 7 ore dedicate all'attività educativa) e tempo assistenziale (le restanti due ore), una distinzione che, stando alla metafora storica, rimanda al medioevo... L'attività di cura è educativa, l'educazione è cura. Distinguere l'assistenza dall'educazione, affermare che l'accoglienza non è un momento educativo dice di uno sguardo sui servizi 0/3 che speravamo superato.

Quanto al rapporto operatore/bambino, sarebbe anche utile capire in questi anni, come si sono orientati gli ambiti territoriali nella definizione dei criteri di accreditamento: sappiamo di alcuni territori che hanno sperimentato criteri di accreditamento addirittura "più restrittivi" del rapporto 1:8, implementando dispositivi pedagogici ed organizzativi interessanti. Perché non partire anche da qui, da quanto i territori hanno sperimentato e messo a sistema? Ben sapendo anche che in Lombardia coesistono ambiti e territori profondamente differenti per dimensioni, bisogni e sistema di offerta. Basti pensare alla città di Milano con 104 nidi e 173 scuole dell'infanzia a gestione diretta. Perché non partire da una riflessione e una analisi di quanto sperimentato e costruito in questi anni da parte dei territori?

Apertura

Se la vecchia dgr del 2005 prevedeva una apertura annuale di 47 settimane, la dgr 2662 sancisce che "Il nido deve garantire una apertura annuale di almeno 205 giorni": si passa da un criterio "a settimane" a un criterio a giornate e questo cambiamento sembrerebbe generare dei problemi in primis di tipo contrattuale, perché incompatibile con le settimane lavorative previste dal contratto collettivo nazionale delle operatrici che lavorano in nidi comunali a gestione diretta.

Ma, sempre per provare a connettere organizzativo e pedagogico, sarebbe stato importante provare a ragionare sul calendario dei nidi in connessione, se non, addirittura, in integrazione, con i calendari delle scuole dell'infanzia. In Lombardia, tra Milano che di fatto è già organizzata per unità educative comprensive di nidi e infanzia e l'avvio di 8 Poli per l'infanzia, il Sistema Integrato 0/6 anni sta tentando di strutturarsi, ma ancora una volta, si è scelto di prescindere tanto dalle indicazioni legislative nazionali, quanto dalle strategie che i territori stanno implementando.

Presenza e ruolo dei volontari

Un'altra questione che da più parti è stata sollevata riguarda la presenza e il ruolo che i volontari dovranno o potranno avere nei nidi. Già nella vecchia dgr 20588 di febbraio

2005, si richiamava la possibilità di garantire la compresenza di 2 operatori durante tutto l'orario di apertura del servizio, ma questa possibilità poteva essere garantita solo negli enti no profit. Nella nuova dgr 2662, la possibilità di garantire la compresenza con volontari (e con personale ausiliario) è estesa a tutti gli enti gestori, una estensione non priva certamente di significati e ricadute sulla qualità pedagogica dell'offerta e sulla definizione degli organici, in quanto rischia di immettere nei servizi e nella relazione con i bambini personale scarsamente qualificato che, seppur motivato, non possiede certamente le competenze professionali adeguate per lavorare in servizi così complessi.

Alla ricerca di una politica

Il decreto legislativo 65 che istituisce il [Sistema integrato 0/6 anni](#) cerca di ricomporre ambiti e politiche frammentate quali l'educazione, la conciliazione, l'offerta sociale, le politiche per la famiglia... Ambiti e materie che in Regione Lombardia afferiscono a ben tre diverse e separate Direzioni Generali: DG Istruzione, Formazione e Lavoro, DG Politiche sociali, abitative e disabilità e DG Politiche per la famiglia, Genitorialità e Pari opportunità. **Da un lato, il DL 65 mira a una ricomposizione delle politiche sociali ed educative, dall'altro la scelta di Regione Lombardia di articolare su tre diverse Direzioni generali le politiche per l'infanzia e le famiglie non sta che generando una pesante frammentazione, se non contraddizione, delle politiche e delle misure per l'infanzia, i minori e le famiglie.**

Sostenere una visione strategica e programmatoria che abbia come orizzonte dello 0/6 non sembra una priorità oggi di Regione Lombardia.

La definizione dei requisiti di funzionamento dei nidi dovrebbe prestare grande attenzione a individuare integrazioni possibili, pedagogiche, organizzative e gestionali, tra nidi e scuole dell'infanzia, coerentemente con il mandato del DL 65 e nell'ottica di costituzione dei poli per l'infanzia previsti dallo stesso decreto. L'unica integrazione dichiarata nella dgr 2662, oltre alla possibilità per nido e infanzia di avere uno stesso coordinatore e di prevedere un ingresso comune qualora ubicati in una stessa sede, rimanda alla possibilità per il nido, qualora inserito in un polo per l'infanzia, di adottare calendario e orari previsti per la scuola dell'infanzia, riducendo di fatto l'integrazione a una mera questione di "ingresso e calendari", a conferma che lo 0/6 non è un orizzonte di interesse e di investimento per Regione Lombardia.

Non ultimo, i dati del Comune di Milano, con 104 nidi a gestione diretta, 37 in appalto e 173 scuole dell'infanzia organizzate in unità didattiche comprensive di nidi e scuole dell'infanzia, dicono di un sistema integrato che, così come in altri Comuni lombardi, esiste e necessita di sistemi di programmazione, organizzazione e gestione flessibili e coerenti con quanto realizzato fino ad oggi. **Programmare alimentando la scissione tra**

nidi e scuole dell'infanzia genera ulteriori criticità in un sistema che di fatto, si sta orientando in altra direzione.

Come ricordato da diversi interlocutori, la Legge di bilancio 2020, nell'articolo 1, richiama la necessità di promuovere e finanziare "progetti rivolti finalizzati all'attivazione di servizi integrativi che concorrano all'educazione dei bambini e soddisfino i bisogni delle famiglie in modo flessibile e diversificato sotto il profilo strutturale e organizzativo". **Il tema della flessibilità e della diversificazione dei sistemi e delle forme organizzative e gestionali dei servizi 0/6 sembrerebbe non trovare alcuna ricaduta o risonanza nelle politiche lombarde, a conferma di una strategia programmatoria lombarda poco allineata rispetto alle indicazioni nazionali, ma poco allineata rispetto a quanto i Comuni stanno segnalando in termini di bisogni e priorità programmatorie.**

A fronte della [misura Nidi Gratis](#) che continua a sostenere le famiglie generando un aumento delle richieste di posti al nido (in molti Comuni si sono riformate le liste d'attesa) e del Bonus nido nazionale che si orienta nella stessa direzione (a rischio però di una sovrapposizione con Nidi Gratis), la dgr 2662 non interviene in nessun modo a sostegno del sistema d'offerta ed anzi, sembra limitarne e vincolarne ulteriormente le possibilità di sviluppo e di crescita e di innovazione. Insomma, si sceglie di alimentare la domanda, ma si rischia di smontare l'offerta.

È possibile, a fronte della conferma del Bonus Nidi per il 2020, reinterpretare la misura Nidi Gratis e le relative, importanti risorse, per ampliare l'offerta di servizi educativi del sistema 0-6 anni?

Non ultimo, con l'approvazione del Decreto Legislativo n. 65/2017 si è prevista l'istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai 6 anni, riconducendo ad un percorso educativo unitario i servizi erogati ai bambini di età dagli 0 ai 6 anni, servizi che possono essere programmati e gestiti secondo il principio della continuità educativa.

Ad oggi, non ci sono ancora notizie circa l'assegnazione delle risorse previste dal decreto legislativo 65 relativamente all'annualità 2019. È difficile programmare e attuare il sistema integrato 0/6 a fronte della mancanza di dati certi rispetto alle risorse disponibili che, pur previste da un Decreto legislativo e garantite anche per gli anni futuri, per il terzo anno consecutivo vengono quantificate alla fine dell'esercizio finanziario, quando i Comuni hanno già chiuso le procedure di assestamento di bilancio e, soprattutto, quando l'anno scolastico è iniziato da mesi. L'intento di avviare per tempo la programmazione dei servizi educativi viene pertanto compromesso. In alternativa, si esplicita che l'utilizzo dei fondi è destinato al successivo anno educativo.

Ci sembra necessario quanto urgente riportare al centro della strategia programmatoria lombarda l'individuazione di risorse a sostegno del sistema di offerta dei nidi, della gestione, della flessibilità e dell'ampliamento dell'offerta.

Allegati

- [Dgr 2662](#)

Nidi e servizi educativi per la prima infanzia

Italia e Lombardia a confronto

a cura di Elisabetta Dodi

7 Luglio 2020

Temi > Minori e Famiglia, Prima infanzia

Il contributo a partire da dati ed evidenze del recente report Istat su nidi e servizi educativi per l'infanzia, confronta lo scenario nazionale con il panorama lombardo, aprendo alcune riflessioni intorno alle strategie programmatiche di Regione Lombardia in materia.

È di giugno 2020 la presentazione del [Rapporto "Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6"](#), esito di un accordo di collaborazione tra il Dipartimento delle Politiche per la famiglia, Istat e Università Ca' Foscari Venezia.

Il rapporto esamina in modo dettagliato e articolato il sistema dei servizi educativi (nidi, scuole dell'infanzia e servizi integrativi) tanto a livello nazionale, quando nelle declinazioni regionali, sviluppando diverse aree di indagine:

1. L'offerta pubblica e privata dei servizi educativi per bambini fino a 3 anni;
2. L'analisi micro-territoriale e geo-referenziata dell'offerta;
3. L'offerta dei Comuni di servizi educativi per bambini fino a 3 anni;
4. I bambini beneficiari dell'offerta pubblica e privata di servizi educativi;
5. L'asilo nido: il punto di vista delle famiglie;
6. Le misure statali e regionali a sostegno della domanda di servizi educativi per la prima infanzia;
7. La scuola d'infanzia e la frequenza dei servizi educativi per i bambini da 3 a 5 anni di età;

8. Il contesto familiare dei bambini dai 3 ai 5 anni (fino a 6 anni non compiuti);
9. I servizi educativi per l'infanzia: quadro regolatorio e attuazione del sistema integrato 0-6 anni.

Si rimanda ovviamente al rapporto per una comprensione articolata dei temi e delle questioni analizzate.

Ci sembra però importante riproporre alcuni dati ed evidenze che, nel porre in relazione lo scenario nazionale con lo specifico panorama lombardo, aprono alcune riflessioni intorno alle strategie programmatiche di Regione Lombardia in materia di servizi per la prima infanzia.

Servizi, posti, copertura e spesa

I macro dati che descrivono lo scenario dei servizi nidi e infanzia dicono che:

- nel 2017/2018 sono 13.145 i servizi educativi per la prima infanzia attivi su territorio nazionale, di cui 689 in Regione Lombardia;
- i posti autorizzati sono 354.641 in Italia e 73.264 in Lombardia;
- la percentuale di posti autorizzati in servizi a titolarità pubblica è del 51% in Italia e del 47,5% in Lombardia.

Questi sono i macro dati, ma è interessante fare qualche affondo.

In primis, quale è stata la variazione della capacità ricettiva dal 2013/2014 al 2017/2018.

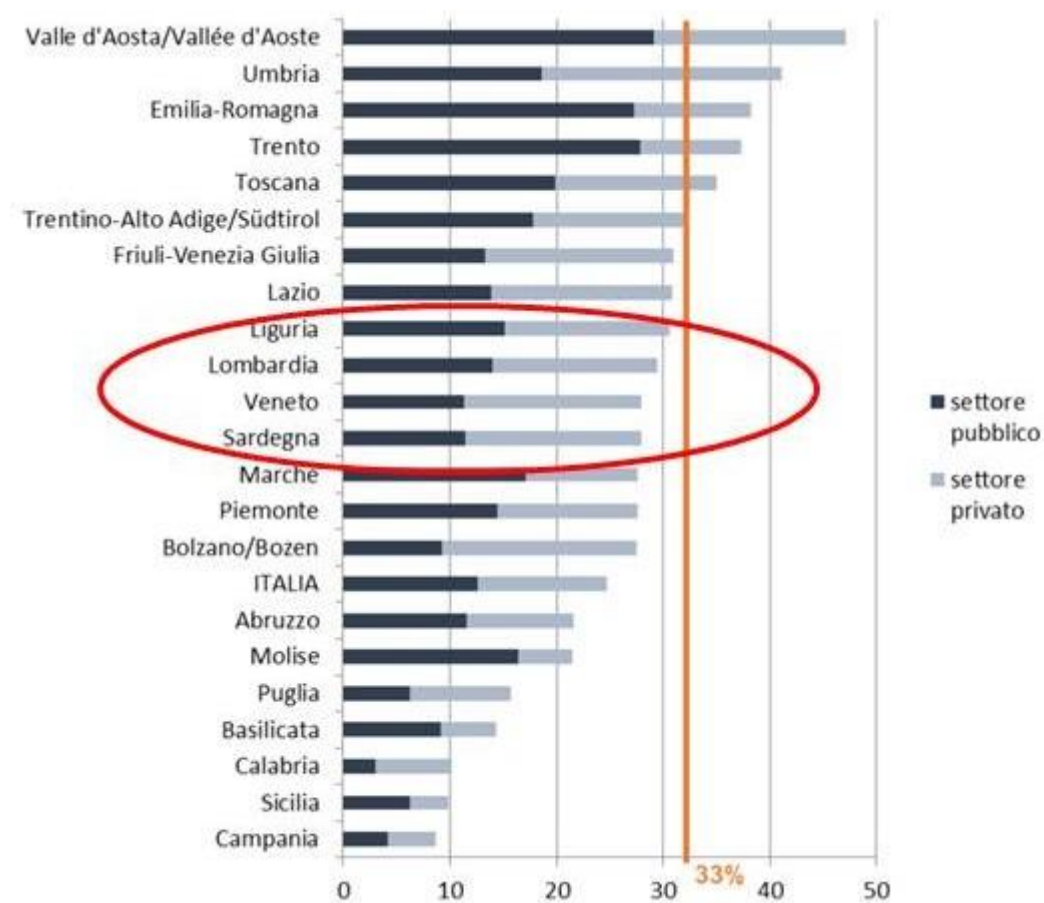
A livello nazionale, dall'a.s. 2013/2014 all'a.s. 2017/2018 la capacità ricettiva del sistema educativo rivolto alla fascia 0-3 anni è rimasta quasi invariata, segnando una leggera riduzione del -1,6%. In Lombardia, si è registrata invece, una riduzione di -6,2%, certamente dovuta dal calo della natalità e al contempo dell'offerta. Ma una riduzione così significativa indica anche che è mancato un investimento rilevante nel mantenimento del sistema d'offerta, che avrebbe anche portato a un aumento del tasso di copertura più rilevante di quanto registrato.

Un altro focus di attenzione riguarda la variazione del tasso di copertura. A livello nazionale, si è assistito a una graduale crescita dell'offerta, passando dal 22,5% del 2013/2014 al 24,7% del 2017/2018, registrando complessivamente un aumento del 2,2%, ma questa percentuale resta al di sotto del parametro del 33% che l'Unione Europea aveva fissato già nel 2002 e che era obiettivo da raggiungere entro il 2010.

In Lombardia, il tasso di copertura è passato da 28,1% a 29,5%, registrando un aumento del +1,4%.

Nel 2017, la Lombardia resta al nono posto per tasso di copertura.

Figura 1 – Posti pubblici e privati nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni (fino a 3), per regione. Anno scolastico 2017/2018

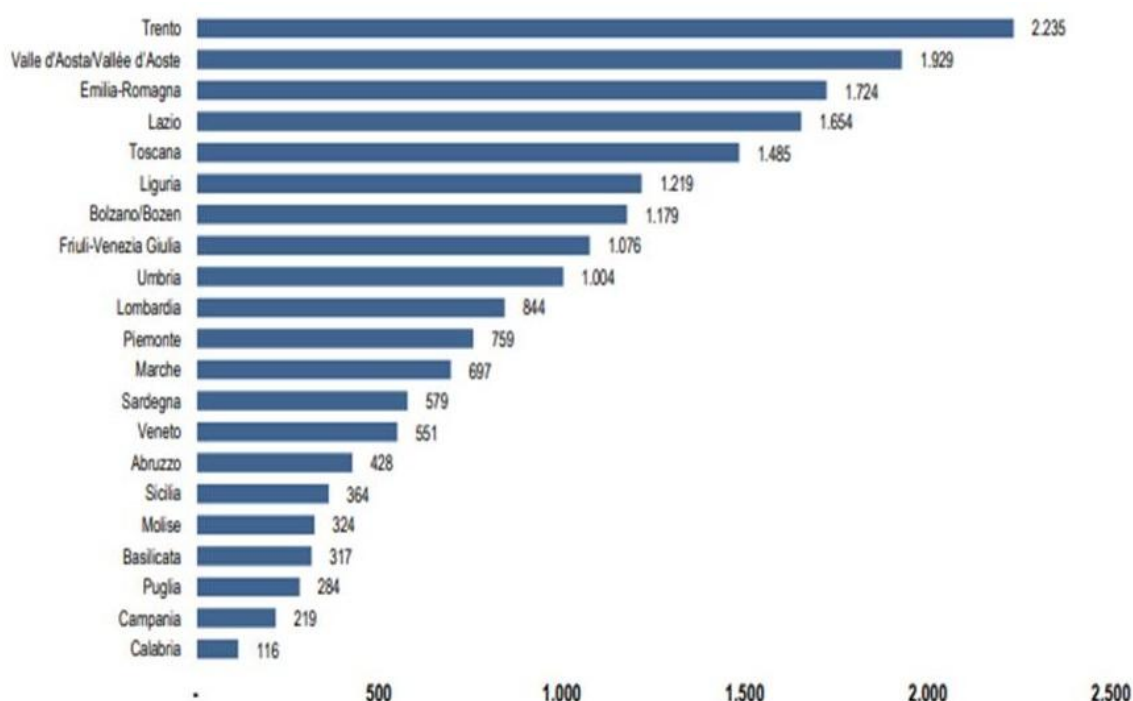


Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Come ben evidenzia il grafico, in alcune regioni del Centro-Nord l'obiettivo del 33% è stato superato da diversi anni, come in Valle d'Aosta, regione che ha il tasso di copertura più alto in Italia (47,1%), nella Provincia Autonoma di Trento, in Emilia Romagna, Toscana e Umbria (Figura 1). Nelle restanti regioni del Centro-Nord, tra cui la Lombardia, i valori medi regionali sono ancora inferiori al target europeo, ma si avvicinano e talvolta superano il 30% di copertura della popolazione target (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria).

Diventa anche interessante, osservare la comparazione, nel 2017, delle spese pro capite delle regioni italiane.

Figura 2 – Spesa pro-capite dei comuni singoli e associati per i servizi socio-educativi per la prima infanzia (euro per bambino residente di 0-2 anni). Anno 2017



Fonte: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

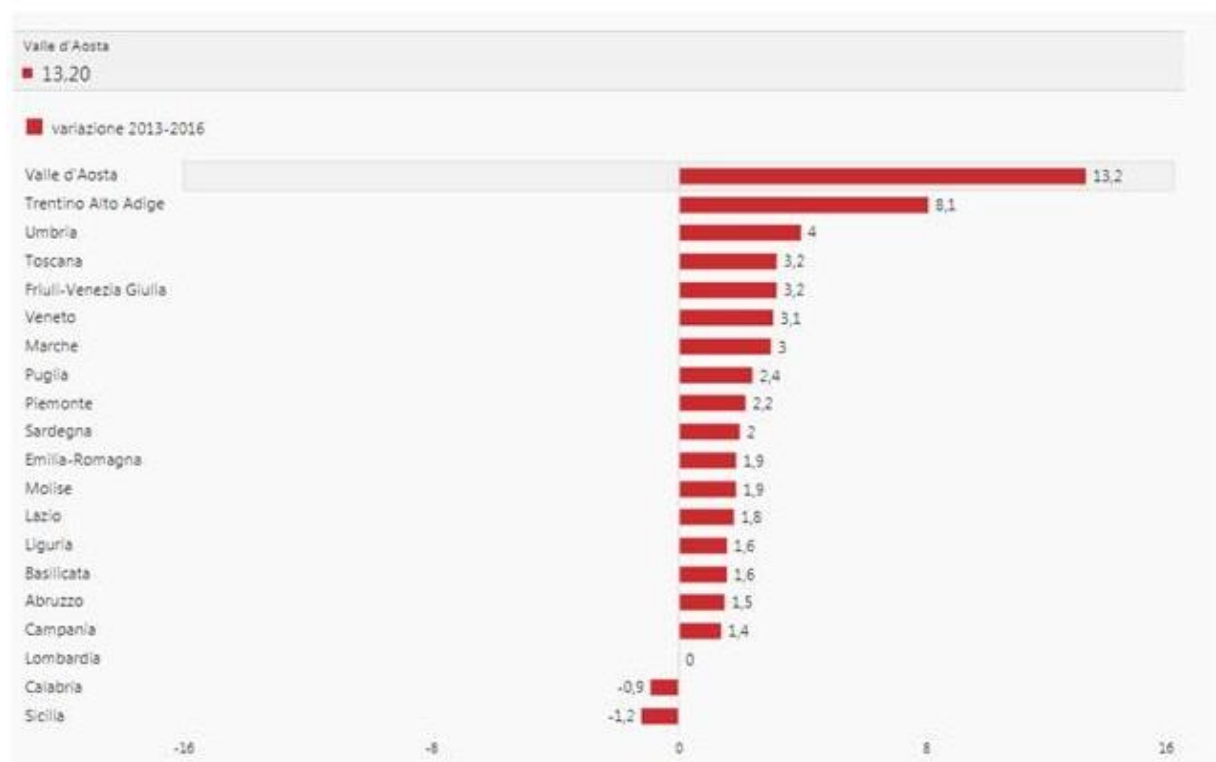
Analizzando i due grafici fino ad ora presentati, emerge con chiarezza che la Lombardia negli ultimi quattro anni ha registrato un calo importante della capacità ricettiva, a fronte di una crescita del tasso di copertura inferiore alla media nazionale e non ultimo, si posiziona al nono posto per spesa pro capite dei comuni singoli e associati per i servizi socio educativi per la prima infanzia.

Ci sembra interessante evidenziare come il rapporto indichi, in più passaggi, la correlazione, sul territorio nazionale, tra disponibilità e accessibilità ai servizi e situazione economica dei territori: disponibilità e accessibilità che non sono trasversali ed omogenee, ma rispetto a cui prevale una diffusione dei nidi in quei territori a maggiore sviluppo economico, a conferma, ancora una volta, di una funzione prioritaria di questa tipologia di servizi in chiave di conciliazione.

Sarebbe quindi ovvio dedurre che la Lombardia, essendo la regione italiana al terzo posto per PIL pro capite, dovrebbe garantire una percentuale di copertura “alta” in relazione alle altre regioni. Ma così non è, come abbiamo scritto. Terza regione per PIL pro capite, ma nona regione per tasso di copertura e per spesa dei comuni per i servizi socio educativi per la prima infanzia.

Uno scarso investimento che fa sì, come segnalato da Openpolis, che la Lombardia sia l'unica regione del centro nord che non ha aumentato l'offerta di asili nido e servizi per la prima infanzia negli ultimi anni.

Figura 3 – Variazione in punti percentuali dell'offerta di asili nido e servizi prima infanzia nelle regioni italiane (2013 – 2016)



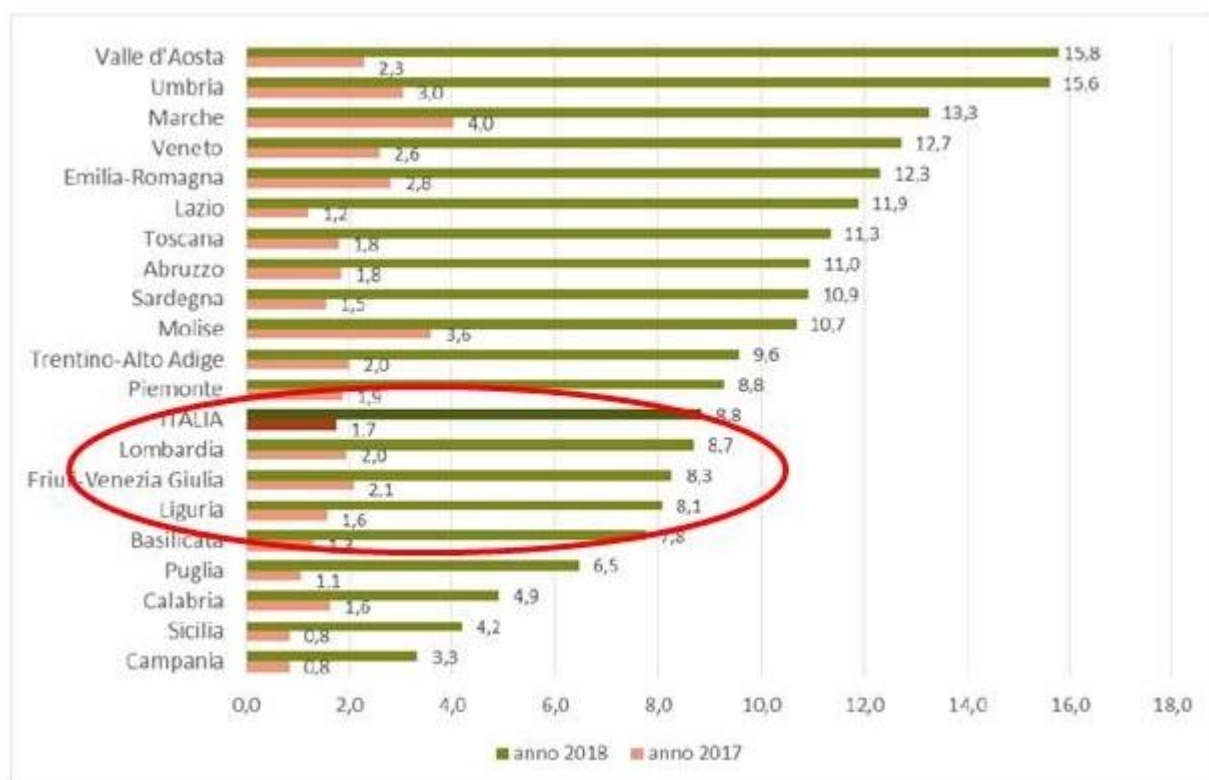
Fonte: elaborazione openpolis – Con i bambini su dati Istat (ultimo aggiornamento: sabato 31 dicembre 2016)

Misure nazionali e regionali: integrazione o separazione?

Nel dicembre 2016, il governo ha emanato la legge n. 232/2016 e la relativa misura “Bonus nido”, un buono annuo di 1.000 euro – portato a 1.500 dal 2019 – a copertura di spese sostenute per asili nido pubblici e privati o per l'acquisto di servizi di assistenza domiciliare per bambini affetti da gravi patologie croniche (bonus asilo nido).

Questa misura, dopo un utilizzo parziale nel 2017, ha avuto più ampia diffusione nel 2018 (121.500 utenti raggiunti e 75.887.879 di euro di spesa), con il limite, prevedibile, di concentrare le risorse laddove i servizi già esistono e il numero di bambini frequentanti è maggiore. Questo quindi, farebbe pensare a un utilizzo significativo della misura in Regione Lombardia, in proporzione al numero di bambini e alle dimensioni del sistema d'offerta. Ma così non è.

Figura 4 – Bonus asili nido: beneficiari per 100 bambini 0-2 anni per Regione. Anni 2017 e 2018



Fonte: Inps

Il numero dei beneficiari della Misura Bonus Nidi in Lombardia è sotto la media nazionale.

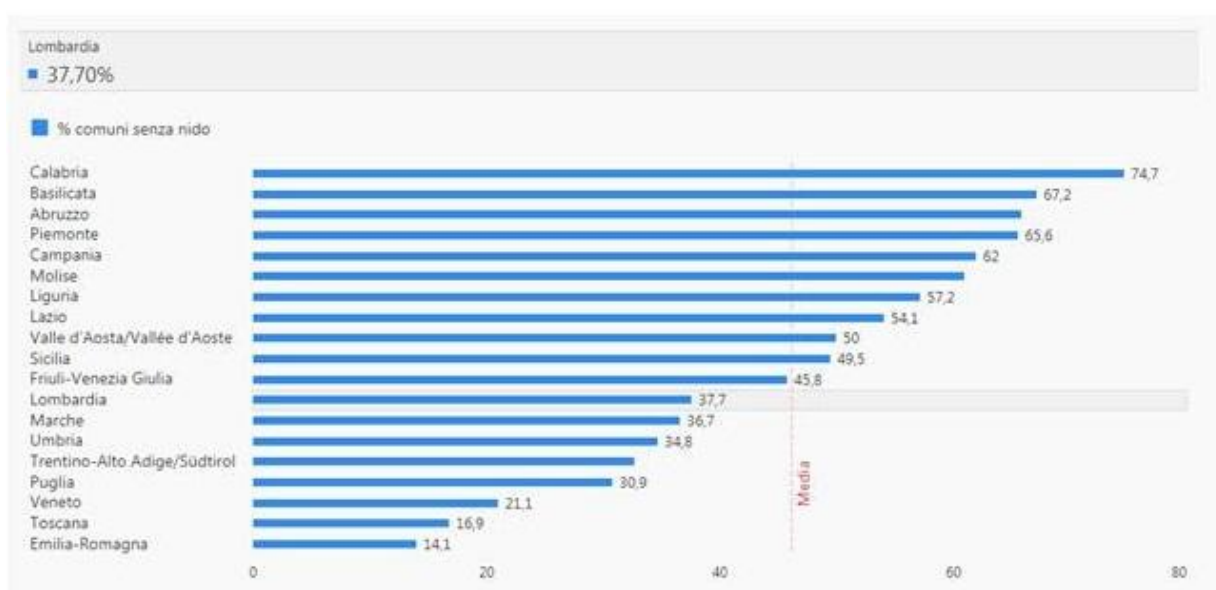
È importante ricordare che nel momento in cui è stata emanata la misura Bonus Nidi, in Lombardia era partita da poco la sperimentazione Nidi Gratis, approvata con D.G.R X-5096 del 29 Aprile 2016, e finalizzata anch'essa ad azzerare la spesa delle famiglie per i nidi. Una sovrapposizione di misure che avrebbe potuto orientare Regione Lombardia ad alleggerire i suoi investimenti sulla misura Nidi Gratis e a riorientare le risorse su misure a sostegno dell'offerta, alla luce anche delle disomogeneità territoriali e del rischio di iniquità della misura Nidi Gratis già evidenziata in precedenti articoli.

Non sono disponibili i dati successivi al 2017, ma è certo che Regione Lombardia abbia proseguito nel finanziamento della Misura Nidi Gratis anche negli anni successivi al 2017 e ad oggi, non ha previsto nessuna misura a sostegno dell'offerta, scelta che oggi più che mai, nell'emergenza sanitaria e sociale che stiamo attraversando, sta mostrando [tutta la fragilità del sistema lombardo dei servizi educativi per la prima infanzia](#).

Non ultimo, è opportuno ricordare, come anche specificato nel rapporto, che la possibilità di fruire di contributi economici per l'accesso ai nidi è strettamente vincolata alla disponibilità degli stessi servizi: "Per poter unire la qualità e l'accessibilità da parte di un'ampia platea di beneficiari, sia le strutture pubbliche sia quelle private necessitano di un supporto economico da parte dei Comuni. In assenza di tali risorse, il servizio sembra infatti configurarsi come un beneficio da cui una parte della popolazione rimane esclusa". Una connessione tra qualità e accessibilità e un richiamo alla necessità di sostenere non solo la domanda, ma anche il sistema d'offerta, per evitare quel rischio di polarizzazione ben descritto nel rapporto e che oggi, nella fase post emergenza sanitaria, sembrerebbe essere ben più che un rischio: "da una parte quelle che vivono in aree a scarsa diffusione di strutture, che ne limita anche l'accesso agli incentivi e dall'altro nuclei che hanno la possibilità di scegliere tra una vasta gamma di servizi, sia in termini di qualità che di requisiti organizzativi in funzione delle esigenze familiari".

A questo proposito, è utile ricordare che in Lombardia, il 37% dei Comuni non ha un nido sul suo territorio e si pone al di sotto della media nazionale.

Figura 5 - Percentuale dei comuni senza asili nido, per regione (2017)



Fonte: elaborazione openpolis – Con i Bambini su dati Istat

I servizi educativi non sono per poveri, ma la politica sì

Il rapporto richiama anche la necessità di rendere più equo ed efficiente il sistema prestando attenzione agli impliciti incentivi/disincentivi che i servizi di fatto, alimentano. Ben sappiamo che la frequenza del nido è regolata da criteri che di fatto, privilegiano l'accesso di bambini in cui entrambi i genitori lavorano, connotandosi

ancora prevalentemente come servizi di conciliazione, e poco riescono a favorire la frequenza al nido di bambini in maggiori condizioni di povertà, vulnerabilità e povertà educativa. Su questo tema si dibatte da sempre, ma negli ultimi anni si sono sviluppati nei territori nuovi programmi e nuove progettualità che sarebbe interessante entrassero nelle agende della politica.

Paradossalmente sono proprio i bambini che in maggior misura dovrebbero beneficiare della funzione di contrasto dei rischi di isolamento ed esclusione sociale e delle maggiori opportunità educative offerte dai nidi, quelli che maggiormente ne restano esclusi. E sono proprio questi i bambini con i quali stanno lavorando da ormai tre anni, molti dei progetti lombardi finanziati con il [Fondo per il Contrasto delle povertà educative](#).

Progetti che in molti territori stanno sviluppando azioni educative per la prima infanzia anche in collaborazione e in integrazione con i nidi e le scuole dell'infanzia. Perché non provare a valorizzare progettualità e interventi a latere dei servizi più istituzionali, per sostenere un accesso sempre maggiore di bambine e bambini a opportunità educative di qualità? Un'azione di coordinamento che in altri territori, le Regioni hanno promosso e sostenuto, proprio a sostegno e rinforzo delle politiche per la prima infanzia.

E per il prossimo anno?

Ciò detto, questo è il quadro al 2017.

È utile ricordare che a fine 2020 si esauriranno i fondi PON destinati da Regione Lombardia a copertura della Misura Nidi Gratis. Rispetto alla misura Nidi Gratis, inoltre, Regione ha avuto un risparmio importante dovuto alla mancata applicazione della misura per la chiusura dei nidi nei mesi di marzo, aprile, maggio e giugno 2020 a causa della pandemia. E Non ultimo, negli scorsi anni, la conferma della misura Nidi Gratis per l'anno successivo avveniva nei mesi di aprile e maggio dell'anno scolastico precedente.

Ad oggi, di Nidi Gratis per il prossimo anno non si hanno notizie ed è certamente da immaginare un impatto importante delle spese sanitarie sul bilancio regionale.

Il sistema d'offerta lombardo è esposto, in questi mesi, a scenari di grande incertezza e precarietà: da un lato, il rischio di chiusura di molti nidi privati, dall'altro la Misura Nidi Gratis che se non confermata, potrebbe generare una riduzione importante delle domande. Il tutto in uno scenario regionale che da diversi anni poco investe, tanto a livello economico, quanto programmatico, su nidi e servizi integrativi per la prima infanzia: uno scenario davvero preoccupante che allontana sempre più l'obiettivo europeo del 33%...

Progetti e reti sperimentali per promuovere il benessere di bambini e ragazzi

Nel territorio

Azioni di contrasto della povertà minorile: il programma QuBì

Intervista a Laura Anzideo, Area Servizi alla Persona Fondazione Cariplo

a cura di Elisabetta Dodi

25 Ottobre 2019

Temi > Minori e Famiglia, Povertà, Welfare di comunità, Welfare in azione

“La ricetta di Milano contro la povertà infantile”: gli obiettivi, le sfide, le strategie, gli interventi innovativi su cui si fonda il programma QuBì. In dialogo con Laura Anzideo, referente del programma per Fondazione Cariplo.

Il Programma QuBì

Il Programma contro la povertà infantile è promosso da Fondazione Cariplo con il sostegno di Fondazione Vismara, Intesa Sanpaolo, Fondazione Romeo ed Enrica Invernizzi e Fondazione Fiera Milano e in collaborazione con il Comune di Milano. **QuBì è un programma triennale che ha l’obiettivo di rafforzare la capacità di contrasto della povertà minorile a Milano, promuovendo la collaborazione tra le istituzioni pubbliche e il terzo settore ed implementando azioni di sistema capaci di prendere in carico i minori e le loro famiglie in condizioni di povertà e costruire opportunità e percorsi di fuoriuscita dal bisogno.**

QuBì vuole incentivare un Patto per la Città che aggrega le diverse realtà del pubblico, gli attori del terzo settore, le aziende e i cittadini.

La prima azione di sistema lanciata dal Programma è stata “Al Bando le Povertà!”, una call che ha permesso di coinvolgere 557 organizzazioni in 23 reti cittadine che gestiranno un budget di quasi 5 milioni di euro per realizzare le “ricette” di quartiere, strutturate grazie all’aiuto di facilitatori. Un aiuto concreto di cui beneficeranno, si stima, quasi 60mila abitanti della città, dei quali la metà sono bambini ed adolescenti. Questa azione è stata realizzata in stretta collaborazione con il Comune di Milano che, grazie a QuBì, sta rafforzando il comparto degli assistenti sociali dei servizi territoriali e partecipa attivamente alla declinazione delle azioni.

Oltre al kick-off dei 23 progetti nei quartieri protagonisti del bando, obiettivo prioritario del Programma QuBi per il 2019 è quello di continuare a rispondere alle necessità alimentari delle famiglie in povertà grazie all'apertura di nuovi Empori della Solidarietà e ad una ottimizzazione degli Hub del Banco Alimentare per il recupero e la redistribuzione degli eccessi alimentari.

QuBi è un intervento finalizzato a contrastare la povertà minorile. Da quali dati e analisi è emersa la priorità e la necessità di un intervento di questo tipo?

Il lavoro fatto "sui dati" è stato, e continua ad essere, un lavoro molto importante e consistente che come Fondazione abbiamo fortemente voluto e sostenuto, soprattutto nel tentativo di valorizzare e connettere banche dati non abituate a dialogare.

Da un lato, abbiamo avviato un lavoro con Caritas Ambrosiana e con il Banco Alimentare sulle modalità di raccolta dei dati e sul tipo di scheda utile per raccogliere dati, in particolare per quanto riguarda le strutture convenzionate con il Banco Alimentare. Non sempre, infatti, le strutture convenzionate prevedono strumenti specifici per la raccolta dei dati e per una raccolta funzionale al dimensionamento della povertà minorile.

Su un altro versante, ma sempre nel merito di affinare strumenti specifici di raccolta dati e dimensionamento della povertà minorile, abbiamo siglato una convenzione con l'Assessorato Politiche Sociali del Comune di Milano e in particolare, con l'Ufficio che gestisce i contributi di sostegno al reddito.

Nel momento in cui abbiamo avviato questa collaborazione, il Comune di Milano stava lavorando alla revisione della Tari, incrociando tanto dati reddituali e patrimoniali, quanto dell'anagrafe cittadina e questa era "un'occasione" importante per provare a incrociare il dato relativo alle persone che accedono a misure di sostegno al reddito con i dati sul nucleo familiare, perché il problema dei dati relativi ai contributi di sostegno al reddito è che si conosce il beneficiario, ma non si riesce a capire immediatamente se ci sono dei minori "dietro" alla richiesta di sostegno al reddito. Grazie alla collaborazione con il Comune di Milano, siamo riusciti a incrociare ventuno banche dati relative a misure a titolarità pubblica e questo ci ha permesso di individuare in forma anonimizzata 9.433 nuclei familiari che accedono ad almeno una misura di contrasto delle povertà (importante ricordare che il Comune di Milano ha la disponibilità di dati relativi alle misure comunali, ma anche ad alcune nazionali). Andando ad analizzare, attraverso i dati dell'anagrafe, la composizione dei nuclei di queste famiglie, siamo arrivati a stimare 19.733 minori che vivono in situazioni di povertà, accedono a misure di sostegno al reddito e in qualche modo sono collegati ai servizi (le stime Istat dei minori in condizioni di povertà sulla città di Milano parlano di un dato molto simile intorno a 20.000/21.000 unità).

Importante anche evidenziare che quando abbiamo chiesto al terzo settore coinvolto nelle reti, quanti sono i minori a cui danno una risposta, il terzo settore ci ha risposto 28.000. Tra i quasi 20.000 che accedono a contributi di sostegno al reddito e il terzo settore che ne vede 28.000, cominciamo ad avere “l’alto e il basso” del dimensionamento.

La sfida di QuBì, oltre a cercare di incrociare, sempre in modo anonimizzato, i dati del pubblico e del terzo settore, per riuscire a dimensionare la capacità di risposta della città, è andare a capire chi rimane fuori dai servizi, perché questi 19.700 sono “le parti attive”, sono cioè quei minori che appartengono a nuclei familiari che si sono attivati per accedere alle misure che non vengono mai assegnate o erogate “in automatico”. Pensiamo quindi, che ci siano molte persone in condizione di povertà che non accedono a misure di sostegno al reddito e che non sono “nei radar” del terzo settore: la nostra sfida è capire quante sono queste persone, quanti nuclei e quanti minori. Per questo motivo, stiamo facendo un grosso lavoro con Banco Alimentare e con Caritas per affinare la modalità di raccolta dati, perché sono due realtà che intercettano moltissima povertà e povertà alimentare.

Non ultimo, nelle reti di quartiere dei progetti QuBì sono coinvolte complessivamente, sulla città, 500 organizzazioni e diventa quindi importante capire queste organizzazioni chi incontrano e intercettano e che dati emergono dai quartieri.

Al momento, abbiamo consegnato alle reti un semplice file excel proposto da una stessa realtà delle reti e, parallelamente, stiamo sostenendo una azione di capacity building delle stesse organizzazioni per implementare le capacità di rilevazione e analisi dei dati.

Finalità di QuBì è certamente quella di capire come lavorare sui dati, ovviamente nel rispetto della privacy e del consenso del singolo cittadino, per dimensionare quante famiglie e quanti minori sono in condizioni di povertà e quali interventi disegnare partendo dai dati.

Quali forme e caratteristiche assume la povertà minorile nei quartieri in cui state intervenendo?

La povertà assume moltissime forme e richiede altrettante e diversificate progettazioni, strategie di intervento con i beneficiari e modalità di collaborazione tra organizzazioni.

Cercare una univoca e condivisa definizione di povertà non è facile.

Grazie al Fondo per il contrasto delle povertà educative, si è molto ragionato nei territori su quella che è la povertà educativa. **Con QuBì abbiamo scelto di lavorare su un altro tipo di povertà in cui sicuramente c’è anche la povertà educativa, ma è una forma di povertà forse meno trasversale, ma più marcatamente materiale:** la povertà

delle famiglie che non riescono a permettersi una alimentazione sana e bilanciata, una povertà che non permette di accedere alle cure sanitarie preventive (cure dentali, oculistiche...), la povertà di famiglie che non hanno strumenti per leggere ciò che c'è sul territorio, che non accedono al pediatra, che non riescono ad accedere ai contributi esistenti e ad orientarsi tra le tante risorse che ci sono a Milano, condizioni di povertà che tengono le famiglie ai margini, famiglie che non accedono ai nidi e spesso anche ai servizi per l'infanzia...

Persone in povertà che non hanno strumenti, che hanno timore a chiedere aiuto, anche perché spesso vivono in situazioni abitative illegali, che anche nel lavoro vivono di espedienti... E in queste povertà, certamente è presente anche la povertà educativa perché "se faccio fatica a mangiare e non ho un'abitazione dignitosa, non solo non vado in vacanza, ma non vado neanche a vedere il Duomo di Milano".

Quali strategie e interventi le reti territoriali stanno declinando?

Una strategia che chiediamo alle reti di sviluppare è di allargare la rete stessa, di avviare dialoghi, scambi e confronti con "i vicini", dove spesso i vicini sono le parrocchie che sulla città di Milano, intercettano molte povertà. Potersi confrontare per conoscere chi le diverse organizzazioni intercettano, quali povertà si incontrano e capire se si intercettano le stesse persone, se si incontrano le stesse forme di povertà o se ci sono invece persone che ricevono risposte parziali o frammentarie.

Si continua a ripetere la necessità di mettere le persone al centro: QuBi sta cercando degli strumenti perché questo accada. Vogliamo lavorare con le famiglie in condizioni di povertà, ben consapevoli che spesso la povertà porta con sé un disagio sociale forte, talvolta è accompagnata anche da situazioni di disagio psichico o incontra delle disabilità, ma tenendo al centro le povertà economiche.

La povertà educativa intercetta anche famiglie benestanti che non hanno strumenti per lavorare in modo adeguato sulla genitorialità, ma non è questo il target di QuBi: vogliamo tenere l'attenzione sulla povertà materiale, cercando di definirla in modo sempre più specifico.

Un'altra strategia importante è far lavorare pubblico e privato allo stesso tavolo e con costanza perché possa esserci una ricomposizione delle risorse esistenti e con una attenzione a setacciare anche le risorse informali. Le reti QuBi, oltre all'assistente sociale comunale e alle associazioni, cooperative, parrocchie, stanno intercettando anche un ricco tessuto informale composto da social street, gruppi scout, associazioni sportive dilettantistiche che non si sono mai interrogate in modo specifico sulla povertà.

Allargando la platea dei partner, si sta cercando di attivare e far convergere quante più risorse possibili.

QuBi, nel momento in cui lo abbiamo ideato, voleva anche facilitare la messa a terra del REI. Con il passaggio da REI a Reddito di cittadinanza, la platea di riferimento di questa misura è cambiata ed è certamente più ampia della platea alla quale si rivolge QuBi. Ciò nonostante, dal cambiamento normativo alla sua declinazione operativa, i tempi saranno lunghi e QuBi si inserisce e interviene nel contrasto delle povertà dentro a questo arco temporale in cui le funzioni e le competenze non sono ancora definite in modo puntuale.

Non ultimo, investire 25 milioni di euro sulla città di Milano a contrasto della povertà minorile significa poter avere a disposizione tre anni di lavoro in cui andare davvero a dimensionare la povertà minorile e progettare strategie efficaci di uscita delle famiglie da quel circolo spesso vizioso che è la povertà, soprattutto oggi in un contesto quale quello attuale dove l'ascensore sociale non funziona e dove la povertà assume sempre più un carattere di ereditarietà intrafamiliare.

Stiamo cercando di lavorare su un livello micro e su un livello macro.

A livello micro, crediamo necessario sostenere una adesione importante dei quartieri, cercando di comporre ciò che già c'è e appoggiare nuove e ulteriori risorse sul lavoro a sostegno alle persone in povertà.

A livello macro, vogliamo mantenere uno sguardo sulla città, sostenendo alcune azioni trasversali: stiamo finanziando l'apertura di diversi Empori della Solidarietà, così come stiamo cercando di lavorare su grossi temi trasversali, ben sapendo che non è semplice, soprattutto quando si entra nel merito di temi quali casa e lavoro che richiedono risorse che trascendono le disponibilità del programma.

Quali collaborazioni e integrazioni “innovative” state sperimentando tra attori e istituzioni locali?

L'alleanza con i servizi sociali e le assistenti sociali del Comune di Milano parte da uno degli assunti del REI che individuava nell'assistente sociale il case manager che avrebbe dovuto attivare una serie di risorse intorno alla famiglia. Ma le risorse pubbliche sono una parte delle risorse della città; quando abbiamo fatto la call “Al Bando le povertà!” non ci immaginavamo una risposta così massiccia da parte delle organizzazioni del terzo settore. Hanno risposto 570 organizzazioni e stanno crescendo.

Partivamo dall'assunto che pubblico e privato sociale potessero essere risorsa l'uno per l'altro, provando anche a scardinare una modalità di esternalizzazione del pubblico verso il privato sociale, soprattutto nel merito di determinati servizi o aree di intervento. Abbiamo lavorato con l'Assessorato Politiche Sociali e siamo arrivati a istituire una “coppia” per ogni rete di quartiere, costituita da un referente del terzo settore e da una assistente sociale comunale che abbiamo chiamato assistente sociale di comunità.

L'Assessorato alle Politiche Sociali ha scelto di chiedere al servizio sociale territoriale degli 8 Municipi della città (sono 9, ma il Municipio 1 non è stato coinvolto) di individuare una assistente sociale che volontariamente, avesse voglia di "uscire" dal servizio e andare a lavorare nel territorio in collaborazione con il terzo settore e con il volontariato.

L'istituzione della coppia assistente sociale di comunità – referente di rete sta richiedendo tanto alle assistenti sociali, quanto ai referenti di rete un lavoro importante sui linguaggi e sulle "rappresentazioni" reciproche sul lavoro e sui mandati dei servizi.

Si sta sperimentando una modalità di accompagnamento nuova che guarda a una condivisione dei bisogni e lavora per una ottimizzazione delle risorse: se incontro per esempio, cinque mamme con lo stesso problema, posso lavorare allo stesso bisogno in maniera condivisa e ottimizzando le risorse.

Abbiamo anche iniziato a lavorare con i Servizi all'infanzia del Comune di Milano e stiamo cercando di capire quali sono le esigenze delle famiglie in povertà che fruiscono di quei servizi. Una iniziativa che abbiamo appena finanziato nella scuola primaria è la frutta a metà mattina, perché oltre a prevenire lo spreco di frutta laddove è offerta a fine pranzo, permette l'accesso alla frutta anche a quei bambini che altrimenti non la mangiano, perché spesso le famiglie in condizioni di povertà fanno più fatica ad accedere al fresco.

Un altro fronte di lavoro importante è il percorso che stiamo avviando con ATS Milano e con le Aziende ospedaliere della città per cercare di capire quali sono i bisogni di salute di una comunità che si trova in povertà: stiamo lavorando anche sui dentisti, sulla maternità, con i consultori, perché siamo tutti d'accordo sul fatto che prima incontriamo le persone in condizioni di povertà, maggiori sono le possibilità di risolvere i problemi e minori saranno i costi, per le stesse famiglie e per la comunità.

Complessivamente, stiamo registrando una forte volontà delle istituzioni a mettersi al tavolo per trovare strategie comuni.

Come state interpretando, dal punto di vista delle strategie e delle policy, il lavoro con i minori e le famiglie? Quali connessioni tra politiche attive e politiche passive?

Politiche attive e politiche passive: l'una necessita dell'altra, ma richiedono un dimensionamento. È necessario conoscere in modo specifico e dettagliato la platea alla quale ci si riferisce, per disegnare politiche attive e passive.

Questo dovrebbe essere uno dei lasciti di QuBi: guardare i bisogni, capire come rispondere a quei bisogni, fornendo anche contributi economici, ma mettendo la persona nelle condizioni di essere parte attiva nella costruzione della risposta. Molte persone in povertà sono competenti, arrivano ai servizi per passaparola, sanno

muoversi, seppur lentamente, seppur in modo non sempre lineare, ma arrivano a intercettare le risorse che la città mette a disposizione. C'è poi parte della platea che resta fuori dai servizi e dalla proposta del terzo settore: dobbiamo capire chi sono queste persone e perché non accedono ai servizi, siano essi sociali, educativi, di sostegno al reddito...

Capire quale è la platea alla quale ci si sta riferendo per capire se sostenere maggiormente politiche attive o politiche passive e per dimensionare gli interventi. Anche osservando e cercando di comprendere molto bene cosa sta succedendo nei quartieri e chi stiamo incontrando.

Una rete QuBì, all'inizio della scuola, ha regalato zaini: sono arrivate 200 mamme, nessuna agganciata ai servizi sociali, ma tutte in situazioni di disagio sociale ed economico e hanno saputo fruire dell'opportunità.

Oggi una mamma sola che lavora part time, ma ha i figli che non fruiscono dei servizi educativi, cosa fa?

Politiche attive e politiche passive devono essere pensate come fortemente connesse e modulate in relazione ai bisogni. Come eroghiamo misure di sostegno al reddito sostenendo però l'attivazione e la partecipazione dei soggetti? Quale criterio di condizionalità? Per quali motivi una famiglia non ottempera l'obbligo scolastico? Quali connessioni tra sociale ed educativo? Queste sono alcune delle domande che stanno orientando i nostri interventi e intorno alle quali stiamo cercando di costruire approfondimenti mirati per costruire interventi mirati.

La povertà non è qualcosa che riguarda solo il futuro dei bambini, ma è un problema dell'oggi dei bambini e la comunità ha una responsabilità.

Nel territorio

Costruire una giustizia di comunità è possibile

Contributo di Laura Petroni - assistente sociale presso il Servizio Penale Minorile dell'AsC Offertasociale

a cura di Valentina Ghetti

29 Ottobre 2019

Temi > Minori e Famiglia, Penale minorile

L'articolo propone riflessioni dall'esperienza del Servizio Penale Minorile dell'Azienda Speciale Consortile Offertasociale, rappresentando aspetti di significato e di metodo nel lavoro con il minore e in quello con la comunità.

Le misure di comunità: finalità ed efficacia

Contribuire alla costruzione di una giustizia di comunità è uno dei compiti affidati agli operatori sociali che si occupano di minori e adulti sottoposti a procedimenti penali. Le Raccomandazioni Europee in materia di giustizia promuovono sempre più misure e pene da scontare all'interno della comunità stessa[1]. L'Italia sta cercando di conformarsi alle linee guida europee con l'incremento delle misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà)[2]. Rispetto alla specificità dei minorenni autori di reato, in coerenza con gli atti normativi internazionali[3] che mirano alla rieducazione e al reinserimento del minore più che alla punizione dello stesso, il D.P.R. 448/88 ha cercato di colmare l'assenza di un ordinamento penitenziario specifico e ha introdotto nuovi istituti giuridici che salvaguardano la minima offensività del procedimento penale. Dalla normativa emerge l'idea di un minore autore di reato che, pur essendo un soggetto che ha messo in atto un comportamento antisociale, viene considerato soggetto vulnerabile, portatore di bisogni sottesi e trascurati. Lo stesso D.P.R. 448/88 ha introdotto l'istituto della messa alla prova, che ancora oggi rappresenta uno strumento prezioso volto alla crescita, alla rieducazione e al benessere del minore autore di reato, nonché alla criticizzazione e alla rielaborazione degli agiti devianti e dei danni procurati alla vittima diretta ed alla collettività. L'istituto della sospensione del procedimento

penale per messa alla prova è stato poi recentemente introdotto anche per gli imputati adulti con la L. 67/2014 ed il suo utilizzo è in costante e continua crescita.

Anche il nostro sistema giuridico prevede dunque, e tende sempre più, a forme di misure penali per gli imputati e pene per i condannati da svolgersi all'interno della comunità. Tali spinte normative sono avallate dal fatto che le ricerche effettuate sul tasso di recidiva a seguito dell'esecuzione di misure alternative alla detenzione o a seguito delle messa alla prova per gli imputati minorenni dimostrano che il rischio di ricommettere un reato dopo l'applicazione di una misura di probation diminuisce notevolmente[4]. **Se quindi le misure penali e le condanne si effettuano sempre più all'interno della comunità, la comunità stessa deve essere pronta ad "accogliere" il reo, minore o maggiorenne che sia, e lavorare insieme a lui per la sua rieducazione e per lo "sconto" della sua pena, sanzione o misura.**

La giustizia di comunità secondo l'esperienza del Servizio Penale Minorile di Offertasociale

La comunità non può pertanto che essere sostenuta dai servizi che si occupano degli autori di reato. Sono infatti gli operatori sociali stessi che devono coinvolgere a più livelli i diversi attori della società all'interno dei percorsi degli imputati e dei rei. Nello specifico, il Servizio Penale Minorile (SPM) dell'[Azienda Speciale Consortile Offertasociale](#), servizio composto da due assistenti sociali e uno psicologo, opera dal 2001 come équipe specialistica per conto dei 29 Comuni dell'area vimercaiese e trezzese. L'équipe lavora con minori dai 14 ai 18 anni (al momento della commissione del fatto che costituisce reato) che vengono sottoposti ad indagine psicosociale su richiesta dell'Autorità Giudiziaria in quanto imputati a piede libero di aver commesso un reato.

Secondo un'analisi dei dati relativi agli utenti seguiti dal servizio negli anni 2010-2018, sono stati complessivamente presi in carico 443 giovani. Il biennio di età 16-17 anni rappresenta il periodo in cui si rilevano la maggior parte delle denunce (66%); tale età rappresenta quindi il momento più fragile da un punto di vista evolutivo in merito al rischio di devianza. Nel corso degli anni si è mantenuta la preponderanza di minorenni di sesso maschile (82%) rispetto alle segnalazioni riguardanti le ragazze; il Servizio continua invece a rilevare un notevole aumento delle situazioni già conosciute dai servizi sociali prima della denuncia. Nel periodo più recente, i dati rivelano una netta polarizzazione delle situazioni: da un lato, quelle lievi o tenui giuridicamente e altrettanto dal punto di vista della significazione del reato, e che pertanto potrebbero beneficiare di strade alternative al processo; dall'altro, quelle complesse soprattutto dal punto di vista evolutivo (anche se non necessariamente da quello penale), che richiedono il supporto dei servizi specialistici sanitari quali Sert, Noa, Uonpia e CPS, comunità educative e terapeutiche, agenzie formative e altri servizi territoriali.

Il lavoro con il minore

L'obiettivo del Servizio è sostenere il minore e la sua famiglia affinché affrontino responsabilmente il procedimento penale, così che il percorso possa costituire anche un'occasione di acquisizione di consapevolezza e cambiamento. Il principale strumento di lavoro degli operatori è costituito dai colloqui psicosociali con il minore e con la sua famiglia, nei quali si cerca di conoscere il ragazzo, il suo contesto familiare e sociale, le aspirazioni per il futuro. Si sostiene il minore nel dare un significato alla denuncia e al suo impatto nella vita personale, familiare e sociale. L'“evento denuncia” rappresenta sempre un momento significativo nella vita dei ragazzi coinvolti, i quali possono trovare nel servizio un luogo in cui poterlo affrontare e rielaborare senza pregiudizi. Buona parte del lavoro del Servizio è legato alla costruzione, compartecipata e attiva del minore in carico, di un progetto di messa alla prova. A seguito infatti di un approfondito lavoro valutativo volto alla conoscenza del minore, della sua storia personale e familiare, del suo mondo valoriale e soprattutto dei suoi bisogni evolutivi nascosti, inespressi e gridati in modo disfunzionale con l'agito deviante, si arriva, ove vi sia un accordo con il minore, alla definizione di un **progetto di messa alla prova**. Tale percorso progettuale si pone due macro obiettivi: da un lato la rielaborazione critica dell'episodio deviante, la comprensione delle motivazioni sottostanti all'agito, l'empatizzazione con la vittima e la società, dall'altro la crescita evolutiva del minore e il superamento dei bisogni che hanno causato il comportamento illecito. Il minore viene ad esempio sostenuto nel percorso scolastico, di inserimento lavorativo, nel trattare problematiche quali l'uso di sostanze e di alcool, nelle attività risocializzanti e con spazi di supporto psicologico.

All'interno del progetto può essere previsto anche un eventuale **percorso di mediazione con la vittima** del reato, così come incentivato dalla normativa europea[5], qualora vi sussistano i giusti presupposti, anche legati alla tutela del reo e soprattutto della vittima stessa. Un'interpretazione ampiamente condivisa del D.P.R. 448/88 consente che la mediazione possa essere applicata in ogni fase del procedimento penale, sia pre-processuale che processuale[6]. Il SPM, in ottemperanza alle linee guida ministeriali e al Protocollo Operativo del Progetto “Bruciare i Tempi”[7] di cui il servizio è stato promotore, sperimenta dal 2015 azioni di conciliazione territoriale tra reo e vittima in accordo con la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Milano e le Forze dell'Ordine presenti sul territorio di competenza del SPM. Il Servizio gestisce direttamente l'azione conciliativa insieme alle Forze dell'Ordine (Caserma dei Carabinieri che ha acquisito la denuncia) prevalentemente per imputazioni di reati tenui e contro il patrimonio. Alcune di queste conciliazioni sono effettuate quando la vittima del reato corrisponde ad una Istituzione: il Comune nel caso di un imbrattamento di un muro, la scuola nel caso del danneggiamento di un vetro dell'istituto, il servizio di trasporti nel caso di

un'interruzione di pubblico servizio, e così via. In tutte le situazioni in cui si è proceduto con una conciliazione (8 conciliazioni nel triennio 2016-2018) la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Milano, dato l'esito positivo, ha avanzato richiesta di archiviazione del procedimento al Tribunale. **In tali esperienze conciliative la collettività può verificare con mano le azioni specifiche e tempestive della giustizia così come l'impegno del reo volto alla riparazione del danno.**

Una forma di attività simbolica di riparazione del danno è costituita dall'**attività socialmente utile**. Il minore deve essere accompagnato alla reale comprensione del danno sociale provocato e successivamente sostenuto in un'attività socialmente utile a favore della collettività, impegno sempre auspicato all'interno di un progetto di messa alla prova. Il Servizio Penale minorile di Offertasociale, a tal riguardo, da anni collabora con diverse realtà presenti sul territorio che offrono la possibilità ai ragazzi incappati all'interno del circuito penale di sperimentarsi in attività socialmente utili: sono stati attivate collaborazioni con associazioni di volontariato che operano in diversi ambiti (disabilità, anziani, stranieri), con i servizi residenziali per soggetti fragili (RSA, CDD, CSE), associazioni sportive, enti a tutela dell'ambiente, centri diurni per minori, enti per la tutela e la cura degli animali (canili, gruppi cinofili). Pare importante avere un ampio ventaglio di scelta tra le realtà del terzo settore disponibili poiché la scelta dell'ente ove inserire il minore non deve essere casuale, bensì dettata dalle sue caratteristiche personologiche, dai suoi desideri e dalle sue risorse personali. Il minore, nel corso dell'attività socialmente utile, è chiamato a svolgere mansioni utili per l'organizzazione in affiancamento con uno o più referenti dell'ente: il giovane diviene risorsa per l'ente e quindi per la collettività, così come l'ente e le attività di cui questo si occupa offrono esperienze a contatto con "l'altro" che sviluppano e incoraggiano valori nel minore quali l'empatia, il rispetto e la cura, nonché aumentano le competenze e le responsabilità del soggetto.

Il lavoro con la comunità

E' fondamentale un lavoro di coinvolgimento delle realtà associative e il mantenimento nonché arricchimento delle risorse. Oltre alle realtà del terzo settore, il Servizio Penale Minorile coinvolge direttamente anche altri soggetti che, a vario titolo, partecipano insieme alla famiglia all'evoluzione positiva del minore e del suo percorso di crescita. I bisogni formativi dei ragazzi seguiti dal 2001 sino ad oggi hanno reso indispensabile la collaborazione attiva con le scuole secondarie di primo e secondo grado del territorio, così come si sono costruite collaborazioni con aziende e imprese per avvicinare e sostenere i giovani nell'ingresso al mondo lavorativo. Anche i bisogni di socializzazione rendono indispensabili collaborazioni e coinvolgimento da parte di servizi e luoghi per l'impiego del tempo libero e delle attività sportive. Il Servizio Penale Minorile lavora

affinchè tutti gli attori (famiglia, scuola, aziende, terzo settore) si sentano coinvolti e responsabilizzati rispetto al percorso che il minore deve effettuare. La collettività coinvolta a vario titolo viene pertanto resa consapevole dell'idea progettuale del ragazzo, degli obiettivi da raggiungere e del contesto penale in cui esso si muove, ovviamente senza andare ad inficiare il rispetto della privacy e della tutela dell'immagine del minore, che deve essere consapevole, consenziente e attivo in ogni fase progettuale.

Gli attori coinvolti, e dunque la società, oltre ad essere invogliati dal SPM a partecipare nell'evoluzione positiva del minore e nel superamento dei suoi bisogni, possono osservare direttamente le risorse e le qualità messe in campo dal giovane stesso. Ciò, nell'esperienza osservata direttamente dal SPM, permette di abbattere stereotipi e pregiudizi legati all'adolescente deviante, e permette a quest'ultimo di sviluppare legami significativi e positivi con la comunità. Il SPM ha spesso organizzato e organizza tuttora serate aperte alla cittadinanza che vedono il coinvolgimento dei ragazzi autori di reato, come ad esempio la visione condivisa di una rassegna cinematografica di film a tema, la presentazione di video rap prodotti durante la partecipazione a laboratori di gruppo dai ragazzi stessi, le partite di calcetto tra i Carabinieri delle caserme del territorio minorenni autori di reato e le realtà associative del territorio. Il Servizio crede infatti che siano anche gli interventi di sensibilizzazione del territorio e di promozione di cittadinanza attiva a comportare un cambiamento del contesto ambientale, poiché attività di promozione e di sostegno alla comunità locale permettono la predisposizione di piani di intervento integrati di prevenzione secondaria e terziaria della devianza.

Conclusioni

Questo significa creare una giustizia di comunità, che prevede il superamento dell'idea che l'esecuzione della pena sia un fatto privato tra il condannato e lo Stato, estromettendo la stessa vittima da questo rapporto a due, che si svolge in segretezza e senza rapporti con il mondo esterno (Mastropasqua, 2018). Significa:

- far vedere alla collettività che l'imputato e/o il reo non è portatore solo di bisogni, di difficoltà, di mancanze, ma anche di risorse e di capacità
- dare la possibilità alla collettività di far sperimentare al minore l'importanza del rispetto delle norme sociali e del vivere comune, che comporterà avere l'indomani un minore in grado di condividere l'importanza delle regole e del rispetto di queste.
- ridurre il rischio di recidiva, offrendo possibilità concrete di risposte ai bisogni primari dei trasgressori

- permettere all'opinione comune di cambiare idea nel considerare il carcere come l'unica risposta possibile, poiché è la costruzione di una giustizia di comunità che implementa la sicurezza sociale.

Solo coinvolgendo sempre più la comunità, questa si convincerà che il senso maggiore di giustizia è lontano dal concetto di carcere. I servizi della Giustizia e i sistemi di welfare (enti locali, forze produttive, terzo settore) devono lavorare congiuntamente nella progettazione e nella realizzazione dei percorsi di recupero e risocializzanti degli autori di reato. La collettività toccherà così con mano la rieducazione del trasgressore, sia esso imputato o condannato, minorenni o maggiorenne, e ciò permetterà al nostro sistema penale di avvicinarsi sempre più ai valori della nostra Costituzione e agli standard normativi europei.

[1] Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con le Raccomandazioni R (2010) 1 e R (1992) 16 definisce la probation come l'esecuzione penale esterna di sanzioni e misure definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato. Essa comprende una serie di attività ed interventi, tra cui il controllo, il consiglio e l'assistenza, mirati al reinserimento sociale dell'autore di reato e volti a contribuire alla sicurezza pubblica. Con la raccomandazione R (92) 16 lo stesso Consiglio d'Europa introduce il termine *community sanction* intesa come sanzione che mantiene il reo nella società e comporta alcune restrizioni della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e obblighi, con programmi personalizzati e la relazione di aiuto tra reo, professionista e comunità

[2] Con la legge 354/75, concernente il mondo penale adulto e minorile e i successivi decreti legislativi 121/2018 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni), 123/2018 (Riforma dell'ordinamento penitenziario) e 124/2018 (Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario)

[3] Regole di Pechino, 1895; Regole de la Havana, 1990; Regole di Tokio, 1990; Linee guida di Riyad, 1990; Linee guida di Vienna, 1997; Linee Guida del Consiglio d'Europa, 2010

[4] Leonardi F., *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica* n. 2, Ministero della Giustizia, 2007; AA.VV., *La recidiva nei percorsi penali dei minori autori di reato. Report di ricerca, Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa*, ed. Gangemi, 2013

[5] Raccomandazione 19 (1999) del Consiglio d'Europa; Direttiva 29/2012/UE – Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime

[6] A tal proposito è bene però ricordare che in Italia non esiste una normativa specifica che disciplina la giustizia riparativa seppur le Linee Guida elaborate dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di comunità invitino a sperimentare forme di mediazione penale e di restorative justice, quali ad esempio la conciliazione territoriale e le restorative group conferences. Per giustizia riparativa si intende un paradigma che coinvolge la vittima, il reo e la comunità nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dal fatto delittuoso con lo scopo di promuovere la riparazione del danno, la riconciliazione tra le parti e il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo (Scaparro, 2001)

[7] Per approfondire: Giudice E., *Bruciare i Tempi, riparare i danni. Un nuovo paradigma per la giustizia minorile*, Percorsi di secondo welfare, www.secondowelfare.it, 2014

Nel territorio

Integrazione e corresponsabilità per mettere i bambini al centro

Intervista a Attilia Galli, responsabile dell'Ufficio di Piano di Bormio e Barbara Negri, responsabile del Servizio Sociale dell'Ufficio di Piano di Sondrio

a cura di Cecilia Guidetti

25 Febbraio 2020

Temi > Minori e Famiglia

A seguito del convegno “I bambini al centro”, tenutosi a Bormio nel mese di novembre, abbiamo raccolto qualche riflessione dagli organizzatori, rispetto a come i territori possono intervenire per e con i minori e le loro famiglie e a quali sono le sfide oggi più importanti per mettere i bambini al centro delle politiche e delle comunità.

Nel mese di novembre avete realizzato un grande convegno in Valtellina, che avete intitolato “[I bambini al centro](#)” e che è stato dedicato ad approfondire il tema degli interventi rivolti ai bambini e alle loro famiglie. Che cosa vi ha dato la spinta? Quali questioni vi premeva trattare e perché?

L'idea del convegno è nata dall'esperienza che l'Ufficio di Piano di Sondrio ha maturato nell'attuazione del [Programma PIPPI](#), a cui aderisce dal 2013, e dalla nuova adesione allo stesso programma da parte dell'Ambito di Bormio.

A partire dalle premesse teoriche e dai contenuti del Programma PIPPI confluiti nelle [Linee di indirizzo nazionali a favore della genitorialità vulnerabile](#) pubblicate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2017, attraverso il convegno volevamo offrire al territorio un momento formativo, informativo e di riflessione rispetto agli interventi e alle politiche che mettiamo in campo per sostenere e accompagnare le famiglie vulnerabili.

L'idea di realizzare il convegno in provincia di Sondrio ha trovato da subito sostegno da parte della Prof.ssa Paola Milani, responsabile del [LabRIEF dell'Università di Padova](#), madrina e responsabile del Programma PIPPI, sia dal punto di vista dei contenuti che dei riferimenti scientifici.

Il convegno intendeva anche presentare le buone prassi che negli anni sono scaturite dal modello di integrazione tra gli Uffici di Piano della provincia di Sondrio e l'ASST nell'ambito della tutela dei minori. La Provincia di Sondrio è infatti l'unica provincia in tutta la Lombardia in cui all'interno dei servizi tutela degli Uffici di Piano gli psicologi garantiscono prestazioni socio sanitarie e sanitarie, per le quali l'ASST provvede al rimborso dei costi, anziché erogarle direttamente attraverso i consultori familiari. Si tratta di un'esperienza virtuosa perché consente la ricomposizione e l'integrazione delle prestazioni degli assistenti sociali con quelle sociosanitarie e sanitarie in modo strutturale e dentro una visione condivisa dell'intervento, a favore dell'utenza, che riconosce con chiarezza nel servizio tutela il servizio di riferimento per la presa in carico. A questo si aggiungono indubbi vantaggi connessi all'ottimizzazione dei tempi per la connessione degli interventi con e a favore delle famiglie.

Le équipes integrate risalgono al 2007; considerata la particolarità di questo territorio di montagna, per consentire l'integrazione tra prestazioni socio-sanitarie e sanitarie, già allora la ASL si era impegnata a garantire ai Comuni il rimborso dei costi degli interventi offerti dagli psicologi che lavoravano nelle équipes dei servizi tutela degli Uffici di Piano. Tale prassi è fin qui garantita anche con l'istituzione dell'ASST.

Questa consolidata sperimentazione è stata riconosciuta come elemento di qualità anche dalla Presidente del Tribunale dei Minori di Milano, Dott.ssa Gatto che, intervenuta al Convegno, ha chiesto la collaborazione di tutti per promuoverne la diffusione e il riconoscimento di questo modello, anche in considerazione della fatica che viene riscontrata negli altri territori nel portare avanti modalità innovative di collaborazione tra sociale e socio-sanitario.

Altro tema di interesse proposto dal convegno attiene il senso di corresponsabilità che deve accomunare i soggetti che incontrano e si interfacciano con le famiglie, in particolare quelle vulnerabili. Volevamo promuovere e sollecitare il confronto rispetto a un nodo cruciale che in parte è già portato avanti tramite alcune sperimentazioni e che nelle Linee di Indirizzo Nazionali viene sottolineato come l'obiettivo più importante rispetto all'accompagnamento delle famiglie. Creare, cioè, dei percorsi nei quali le famiglie non vengano per così dire "frammentate" tra i vari servizi, ma accompagnate in modo il più possibile integrato da tutti gli attori del territorio che hanno una responsabilità rispetto al loro sostegno. Il nostro intento è stato quello di rendere visibile il fatto che i minori, la tutela dei minori, gli interventi di prevenzione e di sostegno alle famiglie sono interventi che devono essere presi a cuore da tutti, non solo dalle istituzioni e dai servizi. Sicuramente c'è una responsabilità delle istituzioni, del sistema sanitario e di quello sociale, della scuola, ma c'è anche l'auspicio del coinvolgimento del territorio e della comunità nella sua interezza, con una serie di azioni mirate, che il Programma PIPPI ha ben strutturate, ma che sono rese possibili dal coinvolgimento di tutti.

Quali sono i principali messaggi che sono stati lanciati con il convegno?

Crediamo che i messaggi e le sollecitazioni che il convegno ha lanciato al territorio siano tanti, alcuni sono stati chiaramente richiamati più volte dai diversi relatori e sono riconducibili ad alcune parole chiave.

Metodo

Il contributo della Dott.ssa Milani è stato significativo per chiarire i fondamenti teorici, supportati dai dati relativi ai progressi Programmi PIPPI, che ispirano le Linee di Indirizzo Nazionali e il lavoro con i minori. È risultato evidente quanto per gli operatori sia fondamentale avere riferimenti teorici e metodologici in questo momento storico in cui i servizi sono nell'occhio del ciclone rispetto ai propri interventi.

Avere orientamenti, metodo e sguardo di insieme, così come chiarito dalle Linee di indirizzo e dai dati offerti dall'Università di Padova, qualifica il lavoro degli operatori.

Integrazione

Sono stati riconosciuti la gravidanza e il valore dell'integrazione degli attori che operano con le famiglie. In particolare, le Linee di Indirizzo insistono sulla necessità di ridurre la frammentazione e di sviluppare processi di collaborazione e scambio tra i diversi sistemi (sociale, sociosanitario, scolastico, giudiziario, informale...).

Le esperienze riportate nel corso del Convegno dimostrano che i risultati sono apprezzabili quando l'integrazione è il frutto di una scelta operata con convinzione e determinazione da tutti gli attori, una scelta "etica".

Prevenzione

Agire secondo la logica preventiva significa avere un modello di riferimento e perseguire l'integrazione sempre più ampia tra tutti i soggetti che collaborano a progetti per la famiglia fin dalla prima infanzia. È stata evidenziata l'importanza di adottare tale prospettiva per mettere in campo interventi di accompagnamento della famiglia già nei primi anni di vita dei bambini. Questa sollecitazione è stata colta con molto interesse sia dagli amministratori che dagli insegnanti e dagli educatori degli asili nido.

Protagonismo diretto della famiglia

La famiglia deve essere un attore fondamentale e dunque, proprio come protagonista degli interventi, deve essere direttamente coinvolta, sia per portare i propri bisogni, che riconosce, sia per avere un confronto continuo con gli operatori, per costruire relazioni funzionali al progetto da realizzare.

Guardare le risorse della famiglia

Una cosa che ci portiamo a casa da tutto questo lavoro è la sollecitazione a non guardare i genitori dalla prospettiva delle loro mancanze, quindi che cosa i genitori

sanno o non sanno fare per il loro bambino, ma delle risorse che hanno per il soddisfacimento dei bisogni del bambino; da questo scaturiscono le aree in cui risulta necessaria l'attivazione delle risorse che l'intera comunità dovrebbe essere in grado di offrire alla famiglia parzialmente capace di far fronte alle esigenze dei propri figli. Per cui ritorna il tema della corresponsabilità. Dove ci sono le risorse dei genitori su determinate aree ma delle mancanze su altre aree, il passaggio fondamentale diventa guardare come il territorio, la comunità, i servizi, la scuola, possono mettere a disposizione risorse che vi possano sopperire. L'idea quindi di uno sguardo circolare rispetto al mondo del bambino, che nel programma PIPPI è utilizzato come modello teorico e come strumento operativo per il lavoro concreto con le famiglie.

Frammentazione, creatività, documentazione, partecipazione, scommessa

Sono le parole che sintetizzano il confronto avvenuto negli workshop del pomeriggio in cui l'attenzione è stata rivolta ai possibili dispositivi di intervento che aiutano ad accompagnare le famiglie in modo concreto: l'educativa domiciliare, il partenariato scuola-famiglia-servizi, la vicinanza solidale e i gruppi di sostegno alla genitorialità. Il momento operativo è stato molto interessante, perché al di là dei contributi istituzionali, è servito a far avvicinare più concretamente le persone presenti all'utilizzo di strumenti e percorsi reali che si possono mettere in campo, anche valorizzando quello che stiamo già facendo. L'educativa domiciliare, per esempio, è un intervento che si sta realizzando su tutti i territori della provincia: l'idea che si possa mettere in connessione con altri interventi ed essere valorizzata in forma integrata è quello che ci stiamo sforzando di portare avanti come messaggio, sempre nella logica dell'integrazione e della corresponsabilità.

Che tipo di partecipazione c'è stata al convegno da parte del territorio?

Sono arrivate a Bormio oltre 200 persone, metà delle quali erano insegnanti; l'Ufficio scolastico territoriale ha sostenuto l'iniziativa e, d'intesa con i dirigenti scolastici, ha promosso la partecipazione dei docenti, la cui partecipazione ha confermato un interesse molto ampio e diffuso su questo tema. Molti sono stati gli operatori dei servizi socio sanitari pubblici e dei servizi gestiti dal Terzo Settore, soprattutto di quelli impegnati nell'area della tutela.

Inoltre, poiché il convegno si è realizzato nell'auditorium dell'Istituto d'Istruzione Superiore Alberti, gli insegnanti hanno promosso anche la partecipazione degli studenti del liceo di scienze umane, ai quali il convegno ha consentito di avere uno spaccato sulla realtà del territorio e dei servizi. Anche i ragazzi dell'istituto alberghiero, che hanno realizzato il catering, sono stati colpiti e interessati da questa tematica. Hanno partecipato anche alcuni amministratori locali, che hanno dato evidenza della effettiva disponibilità ad assumersi oneri per qualificare e potenziare gli interventi

nell'area minori. Questo è stato rappresentato all'Assessore Regionale alle Politiche per la famiglia, Genitorialità e Pari Opportunità, dott.ssa Silvia Piani, al Presidente del Tribunale e ai funzionari dei servizi socio sanitari, ma è stata anche una dichiarazione di interesse al mondo dei bambini che riteniamo un elemento importante.

Come si procede dopo un momento di riflessione così esteso e partecipato? Quali strade e quali sfide si aprono?

Sul territorio di Bormio, neofita rispetto al programma PIPPI, l'effetto del convegno è stato quello di "scaldare i motori" soprattutto riguardo al coinvolgimento della scuola. Il convegno fatto a Bormio ha permesso ampia partecipazione e quindi nel momento in cui i colleghi sono andati a realizzare i passi che sono previsti dal programma PIPPI hanno trovato aperte le porte e anzi le scuole hanno già chiesto come proseguire la collaborazione col programma. Crediamo che questo sia l'effetto che poi si sia riversato non solo sul territorio di Bormio, ma sul tutto il mondo della scuola. Come pure si sta parlando molto di come si può attivare la comunità. È un tema che ha cominciato ad avere riscontro e interesse.

Per Sondrio invece si è trattato di un punto di arrivo e di chiusura del percorso formativo con tutti gli Istituti Comprensivi del territorio, con i quali è stata realizzata una formazione a tappeto sia sul programma sia sulle linee di indirizzo che permettono la collaborazione concreta sulle situazioni di famiglie di bambini, quale campo di interesse comune.

Lo stesso rispetto al tema del lavoro di territorio e di comunità: a Sondrio si sta portando avanti un progetto di innovazione che prevede proprio l'attivazione delle associazioni del territorio rispetto al tema della vicinanza solidale, che è uno dei dispositivi del programma PIPPI e con il quale si cerca di attivare tutte le risorse informali vicine alle famiglie e che possono dare un supporto rispetto ai bisogni concreti legati alla quotidianità. Questa esperienza è collegata anche al lavoro di territorio che è stato realizzato dal progetto "[Più segni positivi](#)", la cui esperienza è stata portata al convegno soprattutto in merito all'importanza di lavorare sinergicamente tra ente pubblico e terzo settore, dove non c'è chi è più protagonista dell'altro, ma dove gli interventi si costruiscono insieme. Sicuramente il terzo settore è più vicino al territorio rispetto all'ente pubblico e può più facilmente muovere tutta una serie di attori. Stiamo costruendo un laboratorio territoriale nel quale abbiamo coinvolto le associazioni, un comitato di genitori, oratori, per avere un po' più di polso e raccogliere dal territorio i bisogni delle famiglie. Quindi c'è stato un forte collegamento tra il progetto Più segni positivi e il programma PIPPI per mettere insieme le forze rispetto al tema della povertà relazionale delle famiglie e al dispositivo della vicinanza solidale, che lavora proprio su questo.

Le strategie programmatiche di Regione Lombardia tra ordinario ed emergenza

La nuova “Dote Infanzia”: Bonus Cameretta e Bonus servizi

DGR XI/2599 del 9 dicembre 2019: un'altra misura economica di cui non c'era bisogno

di Elisabetta Dodi e Cecilia Guidetti

18 dicembre 2019

Temi > Minori e Famiglia, Prima Infanzia

A inizio di dicembre la Regione ha approvato la Dote Infanzia, una misura che stanziava 15 milioni di euro per erogare contributi economici in forma di bonus per l'utilizzo di servizi e l'acquisto di arredi, in via sperimentale solo per i bambini di 4 anni. Una misura economica, finanziata con risorse consistenti, di cui è difficile cogliere il senso.

“Visto il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, firmato a Göteborg (Svezia) il 17 novembre 2017, che, tra i suoi principi sottolinea il diritto dei bambini a servizi di educazione e cura a costi sostenibili e di buona qualità, alla protezione della povertà e a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità tra i minori”: questo è l'incipit della DGR XI/2599 del 9 dicembre 2019 che approva la “Dote infanzia” e stanziava **15 milioni di euro** per “l'accesso a prestazioni e a beni che supportino la genitorialità e favoriscano il benessere del bambino, intervenendo sin dalla fase prescolare, al fine di prevenire e contrastare le condizioni di vulnerabilità economica e sociale delle loro famiglie”.

La misura, rivolta in via sperimentale ai **minori che nell'anno 2020 compiono 4 anni** e con un genitore residente in Regione Lombardia da almeno 5 anni, si sviluppa lungo due principali direttrici volte a favorire:

- l'accesso a **servizi a supporto delle competenze genitoriali** e dell'aumento del benessere del bambino;
- l'accesso a **beni che assicurino un ambiente supportivo e creativo** per il pieno sviluppo del potenziale di crescita.

Nello specifico, le prestazioni e i beni individuati dalla delibera a supporto della genitorialità e del benessere del bambino sono:

- servizi di consulenza ai genitori, anche a domicilio, sulla gestione e l'educazione del bambino;
- attività ludiche e artistico-creative per lo sviluppo socio-emotivo e cognitivo del minore ("gioco intelligente") e per favorire il legame e la relazione supportiva genitore-bambino o caregiver-bambino;
- attività ludiche in ambito creativo, musicale e sportivo;
- attività per il contatto con le lingue straniere e l'apprendimento linguistico precoce;
- componenti d'arredo per la cameretta (letto, armadio, scrivania, comodini, cassettiere, libreria...) per assicurare un ambiente "a misura di bambino".

La misura si concretizza in un rimborso a **copertura dell'80%** dei costi sostenuti per gli interventi finanziabili, scaglionato in base all'ISEE:

Valore ISEE	Importo massimo rimborsabile
Fino a 15.000 euro	500 euro
>15.000 e fino a 25.000	400 euro
>25.000 e fino a 40.000	200 euro

La delibera prevede anche l'**applicazione del Fattore Famiglia Lombardo (FFL)** – anno 2019 alla misura Dote Infanzia ad **incremento dei contributi concessi**, sulla base di alcuni parametri e secondo una formula calcolata automaticamente dal sistema www.bandiservizirl.it:

- 1) numero dei figli;
- 2) abitazione principale gravata da un mutuo per l'acquisto;
- 3) residenza in regione Lombardia per un periodo maggiore o uguale a 7 anni;
- 4) presenza nel nucleo familiare di persone anziane di età maggiore o uguale a 65 anni o di donne in accertato stato di gravidanza;
- 5) presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità o persone non autosufficienti.

La misura prevede il coinvolgimento tanto degli Ambiti, quanto delle ATS.

Gli **Ambiti territoriali** hanno il compito di:

- definire attraverso una manifestazione d'interesse, l'elenco dei soggetti che offriranno i servizi ricevendo il rimborso direttamente dagli Ambiti,

per conto della famiglia, eccetto che per il Bonus cameretta per cui la famiglia riceve dall'Ambito il rimborso concesso.

- istruire e validare le domande presentate dalle famiglie;

Dei 15 milioni previsti, 1,5 milioni sono destinati agli Ambiti per istituire il catalogo delle Prestazioni e validare le domande.

Le **ATS**, oltre al compito di supporto agli Ambiti e di trasferimento delle risorse agli stessi, hanno compiti di coordinamento e monitoraggio quali-quantitativo della misura sul territorio, compresa l'applicazione dell'indicatore sintetico del Fattore Famiglia Lombardo, anche al fine del collegamento della misura con il sistema dei servizi socio-sanitari.

Le risorse che finanziano la misura derivano in piccola parte dal Fondo Famiglia 2019 e per il resto si tratta di risorse proprie regionali destinate a finanziare iniziative sperimentali per la famiglia, le stesse risorse che in passato hanno finanziato il bonus bebè regionale (cessato per la sovrapposizione con il bonus bebè ministeriale).

I 15 milioni di euro destinati alla Dote Infanzia quindi, sono risorse proprie regionali, e non risorse di altra provenienza, ad esempio europea, che prevedono vincoli specifici di utilizzo, che Regione Lombardia ha scelto di investire quali risorse per l'avvio di una nuova sperimentazione, la Dote Infanzia per l'appunto.

La Dote Infanzia è quindi una nuova sperimentazione che Regione Lombardia finanzia con 15 milioni di euro quale sperimentazione che declina le strategie di policy di Regione per i minori e le famiglie.

Alcune riflessioni sul senso della misura

Se volessimo riassumere in estrema sintesi la misura "Dote Infanzia", potremmo riassumerla così:

- 15 milioni di euro;
- per soli bambini di 4 anni;
- per nuclei familiari con ISEE fino a 40.000;
- per l'acquisto di beni e servizi.

Provando a ricercare un senso in una sperimentazione come quella delineata, riconnettendo gli interventi previsti con le finalità dichiarate di favorire il benessere del bambino in età prescolare e di prevenire la vulnerabilità sociale e economica delle famiglie, emergono diversi elementi di preoccupazione, in relazione alla quantità di risorse investite, al modello educativo e di benessere che si intende promuovere, ai destinatari delle risorse e al processo che si intende attivare.

Quale benessere per i bambini e le famiglie?

15 milioni di euro sono una cifra davvero notevole, soprattutto se comparata con altri investimenti e misure emanate da Regione Lombardia.

La misura Nidi Gratis per il 2019/2020 Regione Lombardia ha stanziato 37 milioni di euro, poco più del doppio della Dote Infanzia, per sostenere la frequenza del nido di bambine e bambini, da 0 a 3 anni. Negli anni passati, sulla misura sono stati investiti circa 30 milioni annui, per azzerare le quote di frequenza dell'asilo nido per una media di circa 14.000 bambini all'anno.

37 milioni di euro per garantire a bambine e bambini fino a 3 anni un anno di accesso a servizi educativi e di cura di qualità e per sostenere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei loro genitori.

Abbiamo più volte sottolineato, in articoli precedenti, i limiti della Misura Nidi Gratis: una misura che, se da un lato allevia in modo importante la spesa delle famiglie, per un altro verso non interviene in nessun modo sul sistema dell'offerta, in termini di ampliamento quali quantitativo.

Nonostante tale criticità, si tratta però di una misura che guarda all'asilo nido come a un'esperienza importante per le famiglie, non solo in ordine alla conciliazione dei tempi di vita, ma anche in relazione all'offerta di un'esperienza educativa di qualità per i bambini nella prima infanzia.

Se si pensa che il nido sia un'esperienza strategica nei percorsi evolutivi e di crescita di bambine e bambini, ma anche quale esperienza di socializzazione, incontro e sostegno per i genitori, qual è il senso di investire 15 milioni di euro su beni e servizi che mantengono la famiglia in una condizione di totale isolamento e solitudine, quale sola acquirente di beni e servizi? Da un lato, si cerca di sostenere la frequenza ai nidi, dall'altro, si "rinchiudono" i genitori e i bambini negli spazi privati (la cameretta, la prestazione dello specialista a domicilio) o si punta, a quattro anni, a incrementare quell'attivismo e quell'iper prestazione fatta di corsi su corsi, che da più parti si sostiene ormai, essere una forma di "bulimia educativa" poco coerente con i compiti evolutivi di un bambino e di una bambina di quattro anni.

Non ultimo, leggere in una delibera regionale, che la scrivania è un "bene che assicura un ambiente supportivo e creativo per il pieno sviluppo del potenziale di crescita", ci preoccupa un po' e ci interroga su quale sia la sottostante idea di benessere per un bambino di 4 anni.

Allo stesso tempo, un'altra delibera recentemente approvata da Regione, la DgrXI/2315 del 28 ottobre 2019, stanZIA 800.000 euro per avviare delle sperimentazioni di "nuovi luoghi e approcci diretti ad accrescere le opportunità e le modalità di accesso ai servizi nelle diverse fasi di evoluzione del nucleo familiare in

un'ottica di "Centro per la Famiglia" e a rafforzare le competenze di tutto il nucleo familiare in funzione preventiva". La stessa delibera si rivolge a un target molto ampio: bambini da 0 a 6 anni, preadolescenti e adolescenti fino ai 18 anni, genitori e altri familiari (es. nonni, fratelli ecc...).

800.000 euro a fronte di 15 milioni di euro sembrerebbero proprio una cifra residuale, a conferma della residualità che, nelle policy regionali, sembrerebbero assumere logiche preventive che investono sul lavoro territoriale, sulla creazione di luoghi e opportunità dove le famiglie possano incontrare i professionisti, ma anche altre famiglie, per sostenere la creazione di legami e forme di auto mutuo aiuto tra le famiglie stesse...

37 milioni di euro per la frequenza dei nidi, 15 milioni di euro per la cameretta e corsi o prestazioni anche a domicilio per i genitori, 800.000 euro per sperimentare dei "Centri famiglia"... Quale è il disegno di policy per prima infanzia e famiglie di Regione Lombardia? Perché non investire davvero sui servizi di qualità per i bambini e le famiglie, ampliando e diversificando l'offerta, venendo incontro alle esigenze di supporto pedagogico ed educativo in luoghi che aprano all'incontro e al confronto tra le famiglie, e tra queste e il territorio?

Per quali famiglie? Un allargamento fuori misura dei destinatari

Destinatari della "Dote Infanzia" sono i nuclei familiari con almeno un figlio che compie 4 anni nel corso dell'anno solare 2020 e con residenza in Lombardia da almeno 5 anni del genitore o tutore legale richiedente. Ma destinatari sono anche i nuclei familiari con ISEE fino a 40.000 euro.

Se già c'era stato qualche stupore sulla scelta, per le misure degli ultimi anni, di innalzare la soglia ISEE a 20.000 euro, la Dote Infanzia spiazza oltre ogni aspettativa: dare contributi economici per la cameretta o per prestazioni ad hoc a famiglie con ISEE di 40.000 euro sembra una scelta davvero poco comprensibile.

Già altre esperienze passate hanno evidenziato che, per famiglie che non si collocano nella fascia della vulnerabilità economica, la sproporzione tra costi legati alle procedure necessarie alla richiesta dei contributi, compresa l'attestazione dell'ISEE, e il beneficio economico che ne possono trarre (in questo caso 200 euro di contributo) porta a un generale disinteresse verso le misure economiche, che quindi rischiano di rimanere inutilizzate. Se, inoltre, l'obiettivo è quello di prevenire la vulnerabilità sociale ed economica delle famiglie, la scelta di un contributo "a pioggia" come questo risulta scarsamente coerente.

Perché, ratio estrema, non ampliare i destinatari potenziali rivolgendosi a bambini anche di età diverse, abbassando la soglia ISEE? Perché non sostenere quei nuclei in

evidente condizioni di povertà economica, ma anche educativa, culturale, relazionale, sostenendoli in percorsi sociali ed educativi di qualità ed accompagnandoli a conoscere e fruire di quanto i territori offrono?

Non è del “corso” o della cameretta che i bambini di 4 anni, ma non solo, hanno bisogno, ma di adulti che, in relazione con altri adulti, siano essi professionisti o altri genitori, possano accompagnare i bambini, comprendere quali sono i loro bisogni educativi, sociali, sanitari e a riconoscere e utilizzare le opportunità e le offerte che i territori offrono, partecipando anche alla loro progettazione o erogazione.

Negli ultimi anni, sono molte le esperienze in Regione Lombardia che hanno mostrato l'importanza strategica di coprogettare con le famiglie, servizi o iniziative in risposta ai bisogni tanto delle famiglie, quanto dei bambini. Privare le famiglie di questa possibilità e delegare questa dinamica importante e vitale a una pura logica di mercato e di acquisto di beni e servizi, ci sembra una scelta miope. A furia di “dare” soldi, prestazioni, beni materiali, senza nessun accompagnamento o fuori da ogni relazione, si rischia di atrofizzare sempre più il pensiero degli adulti e la loro capacità di sintonizzarsi con i bisogni e i desideri dei loro figli.

Servono davvero gli Ambiti per distribuire Bonus?

Non ultimo, sulla funzione degli Ambiti, che saranno tenuti a governare questa partita, definendo un elenco fornitori e gestendo la parte di istruttoria e validazione delle domande, nonché di erogazione dei rimborsi agli stessi fornitori: quello che una volta, non molti anni fa, era toccato in sorte ai Consultori, tocca ora agli Ambiti. Quando fu inserito il Fondo Nasko, evidenziammo come ai Consultori era stata di fatto, delegata una funzione di Bancomat e controllori delle spese, se non degli scontrini^[1].

Ci chiediamo se gli Ambiti, con questa misura, non corrano lo stesso rischio... Dovranno, di fatto, istituire un albo dei soggetti che presteranno servizi e verificare le spese delle famiglie ai fini del rimborso, senza nessuna possibilità di collocare questa misura dentro a progettualità più ampie e di attivazione tanto delle risorse dei territori, quanto del protagonismo familiare, con il rischio allo stesso tempo di un sovraccarico di lavoro amministrativo e di svuotamento del lavoro con le famiglie e con il territorio.

[1] Si vedano gli articoli di approfondimento sul [ruolo degli assistenti sociali all'interno dei consultori familiari](#) in relazione alle misure di sostegno a natalità e genitorialità: Nasko, Cresco, Sostegno, etc.

Allegati

- [DGR n. 2599 del 09.12.2019](#)

Le prime misure a supporto di minori e famiglie

di Elisabetta Dodi

9 aprile 2020

Temi > Minori e Famiglia, Emergenza COVID-19, Prima Infanzia

Sintesi e commento delle prime misure emanate dall'Assessorato alle Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità in riferimento all'emergenza ed ai supporti previsti per minori e famiglie.

Presentiamo di seguito le misure emergenziali Covid-19 emanate da Regione Lombardia, con uno specifico focus alle misure per minori e famiglie. Alcune sono misure che nascono da una rimodulazione di misure pregresse e già finanziate, altre sono misure ordinarie in cui sono stati riformulati i requisiti dando priorità alle condizioni di ulteriore precarietà e impoverimento causate dall'emergenza sanitaria ed economica.

Con molta probabilità, quelle di seguito descritte, sono alcune delle misure decise da Regione, altre ne seguiranno nei prossimi mesi. Certo è che l'emergenza sanitaria ed economica sta portando con sé emergenze sociali ed educative con le quali le famiglie, le comunità e i servizi dovranno fare i conti in tempi molto brevi. Ci aspettiamo da Regione Lombardia e dagli Assessorati competenti una riflessione seria e articolata su come sostenere il sistema d'offerta dei servizi sociali, educativi e sanitari che, per quanto poco visti e sostenuti dalle politiche di Regione Lombardia nel corso degli anni, avranno un ruolo fondamentale e strategico nel ripensare modi e strategie di intervento e di sostegno a chi, soprattutto, uscirà dalla crisi ancora più fragile e impoverito.

Dote Infanzia e Pacchetto famiglia

Decreto 3281 del 12 marzo 2020 – Proroga del termine previsto dal decreto n.1693 del 13 febbraio 2020 «Approvazione del modello di manifestazione di interesse per

l'individuazione di soggetti candidati ad offrire i servizi a supporto delle competenze genitoriali e dell'aumento del benessere del bambino nell'ambito dell'iniziativa «dote infanzia» – d.g.r. 2599/2019». Il Decreto proroga **dal 15 aprile 2020 al 29 maggio 2020** (anche se sul sito di Regione Lombardia si fa riferimento a settembre 2020) la scadenza, prevista dal precedente Decreto 1693 del 13/02/2020, per trasmettere alle ATS gli esiti della manifestazione di interesse per la definizione dell'elenco regionale di soggetti candidati a offrire servizi a supporto delle competenze genitoriali previsti dalla "Dote Infanzia", elenco a cui avrebbe dovuto far seguito la pubblicazione dell'Avviso Pubblico per la presentazione delle domande da parte delle famiglie.

[Delibera XI / 2999 del 30/03/2020](#) – *Pacchetto famiglia: interventi straordinari per il sostegno alle famiglie – Emergenza Covid-19 e applicazione del Fattore Famiglia Lombardo – anno 2020.*

La Delibera rimodula le risorse previste dalla "Dote Infanzia" rivolte a famiglie con figli tra 0 e 16 anni, confermando il "Bonus Servizi" e azzerando invece il "Bonus Cameretta" e rimodulandone la destinazione delle risorse previste:

- **è confermata la linea di intervento "Bonus Servizi"** e a questa misura sono destinati 5.000.000 euro al quale si aggiunge lo stanziamento di 1.500.000 euro riservati all'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo 2019 ed euro 1.500.000 quale riconoscimento agli Ambiti per lo svolgimento dei compiti di gestione;
- **è sospesa la linea di intervento "Bonus Cameretta" a favore di contributi straordinari a favore delle famiglie nell'ambito dell'emergenza Covid-19:** complessivamente vengono destinati 15.000.000 euro di cui 7.000.000 derivanti dalle risorse già stanziare per la "Dote Infanzia" e ulteriori 8.000.000 da bilancio regionale 2020. Le risorse complessive di 16.500.000 euro sono ripartite tra Ambiti territoriali in base alla popolazione residente 0 – 16 anni.

Destinatari dell'agevolazione^[1] sono i nuclei familiari che presentano i seguenti requisiti:

- almeno un figlio di età inferiore o uguale a 16 anni per il contributo mutui prima casa;
- almeno un figlio di età compresa tra i 6 anni e minore o uguale a 16 anni per il contributo e-learning;
- ISEE minore o uguale ad € 30.000;
- residenza in Regione Lombardia;
- essere lavoratore dipendente con rapporto di lavoro subordinato, parasubordinato, di rappresentanza commerciale o di agenzia, libero

professionisti o lavoratore autonomo con una riduzione della retribuzione o del fatturato causati dalle contingenze causate dall'emergenza sanitaria;

- morte di un componente del nucleo familiare per Covid-19.

La delibera prevede due tipologie di contributo, non cumulabili tra loro:

- **contributo mutui prima casa:** contributo straordinario una tantum pari ad euro 500 ad ogni nucleo familiare con almeno un figlio di età minore o uguale a 16 anni. Per accedere al contributo, è necessario trasmettere on line (www.bandiservizirl.it), unitamente alla domanda di contributo, quietanza di pagamento della rata del mutuo relativa ad uno dei mesi dell'anno 2020 (www.bandiservizirl.it);
- **contributo e-learning:** contributo straordinario una tantum pari all'80% delle spese sostenute fino ad un massimo di euro 500 per ogni nucleo familiare con almeno un figlio di età compresa tra 6 anni e minore o uguale a 16 anni per l'acquisto della strumentazione tecnologica necessaria alla didattica on line (pc fisso o portatile o tablet con microfono e fotocamera). Per accedere al servizio, è necessario trasmettere on line (www.bandiservizirl.it) fattura o ricevuta fiscale da cui si evinca la tipologia di bene acquistato, avvenuto in data successiva all'ordinanza del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute d'Intesa col Presidente della Regione Lombardia che dispone in Lombardia la chiusura dei nidi, dei servizi educativi all'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado.

Della "Dote Infanzia" abbiamo già scritto, evidenziandone [limiti e criticità](#). L'abolizione della misura "Bonus Cameretta" ci sembra quanto di più ragionevole Regione Lombardia potesse fare. **La rimodulazione delle risorse previste in misure a sostegno dei contributi mutui prima casa e e-learning è certamente un passaggio importante.** Sarebbe importante capire, in questo momento in cui il distanziamento sociale sta costringendo le famiglie a stare in casa e a non essere in relazione con servizi e scuole, capire quali saranno i canali e le campagne educative che Regione Lombardia sosterrà per la massima diffusione, tra le famiglie, delle opportunità offerte da questa misura.

Nel merito della delibera che posticipa le scadenze relative alla manifestazione di interesse della misura "Bonus Servizi", invece, ad oggi pare poco realistico prevedere che tanto gli Ambiti, quanto gli enti potenzialmente interessati e coinvolti nell'offrire servizi a sostegno della genitorialità, riescano a rispettare tempi e scadenze per promuovere e adempiere a quanto richiesto dalla misura. Poca o nulla comunicazione è stata fatta nei territori della misura ed essendo le famiglie in questo momento isolate in casa, ogni campagna comunicativa sarebbe poco efficace. Perché insistere con questa misura e non pensare invece di rimodularla a sostegno di interventi e azioni promosse dai servizi sociali, educativi e socio sanitari che, più di altri, si troveranno a fronteggiare a brevissimo situazioni anche drammatiche, di grande precarietà,

infragilimento e impoverimento? Trattandosi di fondi regionali e quindi facilmente rimodulabili, sarebbe certamente un gesto di grande responsabilità da parte di Regione, valutare come rimodulare queste risorse ingenti per progettare interventi e servizi sperimentali a sostegno dell'emergenza relazionale, sociale ed educativa che sta attraversando le famiglie, soprattutto con figli piccoli e rivedendo il target inizialmente individuato solo in famiglie con bambini di 4 anni.

Nidi Gratis

Nelle ultime settimane, si è sviluppato un importante dibattito nel merito del futuro dei nidi privati e della proposta di rimodulazione della misura Nidi Gratis. Diversi interlocutori stanno evidenziando la situazione di grande criticità che sta attraversando il sistema di offerta dei servizi educativi 0/6 lombardi.

Il 20 marzo 2020 Assonidi ha scritto una lettera a Regione Lombardia (facebook @Assonidi) per evidenziare la crisi economica, che solo economica non è, che sta attraversando il sistema dei servizi privati all'infanzia e il rischio stimato che a causa di questa crisi, il 40% dei nidi privati lombardi debba chiudere, interrompendo il servizio offerto alle famiglie e non potendo più garantire il lavoro a migliaia di lavoratrici e lavoratori.

Se si pensa che il 72% dell'offerta complessiva di servizi educativi 0/3 anni in Lombardia, è a gestione privata, una riduzione del 40% dei posti disponibili avrebbe una ricaduta drammatica per le famiglie che si vedrebbero private, per il prossimo anno scolastico, di un servizio essenziale, non solo educativo, ma a sostegno della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

L'Assessore all'Educazione, all'Istruzione e alle Politiche giovanili del Comune di Milano, Laura Galimberti, lo scorso 2 aprile, ha scritto all'Assessore alle Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità Regione Lombardia, Silvia Piani, invitando Regione Lombardia a utilizzare le risorse della misura "nidi gratis" a supporto degli enti gestori privati e delle famiglie i cui figli frequentano questi servizi, a fronte anche della scelta del Comune di Milano di annullare, dall'11 marzo 2020, per tutte le famiglie la necessità provvedere al pagamento delle quote di contributo ai servizi comunali (nidi, refezione scolastica) per l'intero periodo di sospensione del servizio legato all'emergenza Covid19.

L'Assessore Galimberti ha anche avanzato la proposta di un "Fondo" in cui far confluire le risorse di fatto non utilizzate di "nidi gratis, da destinare o alle famiglie o direttamente agli operatori in difficoltà".

L'Assessore Piani ha sottolineato però l'impossibilità di destinare risorse derivanti dal Fondo Sociale Europeo (quali sono le risorse con cui è finanziata la misura Nidi Gratis),

vincolate a un uso “diretto” per le famiglie, per misure diverse, quali per esempio, misure di sostegno alle imprese e ha rimandato a interlocuzioni con il Governo per la ricerca di soluzioni a sostegno dei nidi privati.

Due considerazioni a latere

Rischiamo di scontare oggi le conseguenze di pluriennali scelte programmatiche che negli anni, si sono concentrate esclusivamente sulla domanda, alimentandola e sostenendola con misure economiche importanti, tralasciando e trascurando qualsiasi strategia programmatica e di rafforzamento del sistema dell’offerta dei servizi, sistema che si trova oggi a dover affrontare una crisi inimmaginabile senza nessuna forma di protezione o garanzia istituzionale;

A fronte dell’obiezione dell’Assessore Piani circa l’impossibilità di rimodulare le risorse della misura Nidi Gratis perché misure europee vincolate a un uso esclusivo diretto per le famiglie, ci preme ricordare che nella Circolare n. 1/2020 del 27 marzo 2020 “Sistema dei Servizi Sociali – Emergenza Coronavirus” del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si richiama che la Commissione Europea ha sottoposto al Parlamento Europeo la proposta di modifica dei regolamenti nell’ottica di aumentare la flessibilità dei Fondi strutturali e di investimento europei per poter finanziare attività e interventi connessi al contrasto dell’epidemia e alla realizzazione di attività direttamente legate all’emergenza. **A fronte di una emergenza mondiale, compito della politica è cercare piste e interlocuzioni utili a reinterpretare vincoli e normative alla luce delle emergenze e delle priorità che il momento attuale sta facendo emergere.**

[1] Si rimanda alla delibera per un dettaglio più specifico sui requisiti di accesso alla misura.

Allegati

- [dgr 2999](#)

Punti di vista

W il nido! Misure regionali a confronto. E la Lombardia?

Le misure delle regioni per sostenere il sistema di offerta per la prima infanzia nell'emergenza Coronavirus

di Elisabetta Dodi

15 Maggio 2020

Temi > Minori e Famiglia, Emergenza COVID-19, Prima Infanzia

Il sistema dei nidi e dei servizi integrativi per la prima infanzia è messo a dura prova dall'emergenza Covid-19. I nidi a gestione privata, che costituiscono una fetta sostanziale del sistema di offerta, soprattutto nella nostra Regione, sono a forte rischio a causa dell'impossibilità di coprire i costi di gestione. Cosa stanno facendo le Regioni per supportare e garantire la sopravvivenza del sistema? E cosa sta facendo la Lombardia?

Questo articolo è stato pubblicato anche su [welforum.it](https://www.welforum.it)

I servizi educativi per la prima infanzia stanno attraversando una grave crisi. Economica in primis perché i nidi privati hanno interrotto bruscamente di ricevere contributi economici tanto da parte delle famiglie, quanto da parte delle Amministrazioni laddove non previsti; ma anche pedagogica perché di fatto, sono stati spazzati via spazi, tempi, contesti del lavoro educativo e ci si è trovati improvvisamente a dover ricostruire modi e forme per mantenere un "filo" con bambini e famiglie.

Quali forme possibili di sostegno di questi servizi così necessari?

Ci sembra utile, prima di procedere a una analisi delle misure messe in atto da Regione Lombardia a sostegno del sistema d'offerta di servizi per la prima infanzia, fare un breve e sintetico excursus di quanto hanno realizzato in questi mesi di emergenza altre Regioni.

Regione Toscana

Nel 2019, con due diversi decreti ([Decreto dirigenziale 5405/2019](#) e successivo [decreto dirigenziale 13503/2019](#)), nell'ambito del Por Fse 2014-2020. Asse B "Inclusione sociale e lotta alla povertà", Regione Toscana ha stanziato 13 milioni di euro per i Comuni volti a sostenere la gestione, diretta e indiretta, dei servizi educativi e per l'acquisto di posti bambino presso strutture educative accreditate, a favore di bambini di 3-36 mesi di età, al fine di "investire su servizi di educazione ed accoglienza per l'infanzia di qualità e di tipo universalistico, a favore dei nuclei familiari con minori, anche al fine di favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro".

Il 21 aprile 2020, con delibera 533, per alleviare l'isolamento sociale dei bambini, l'interruzione delle attività educative e la crisi del sistema regionale dei servizi per la prima infanzia, Regione Toscana ha approvato [disposizioni specifiche per il periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19 che non comportano oneri a carico del bilancio regionale.](#)

"La sospensione delle attività dei servizi educativi per la prima infanzia (0-3 anni) disposta dai DPCM del 4/3/2020 e seguenti a decorrere dal 5/3/2020, oltre a determinare l'interruzione delle attività progettuali previste dalle amministrazioni comunali beneficiarie dei contributi di cui al sopra citato Decreto Dirigenziale n. 14636/2019, sta avendo importanti ripercussioni economiche sull'intero settore, oltre a provocare l'interruzione della continuità delle attività educative rivolte ai bambini, del rapporto con le educatrici e con i pari età. E' necessario per questo adottare tutte le misure utili per garantire da un lato il sostentamento del sistema nel suo complesso, dall'altro alla prevenzione del così detto "abbandono educativo" dei bambini durante queste mensilità di chiusura".

Quali interventi specifici previsti dalla delibera 533/2020?

- Deroga, per i mesi di marzo e aprile, di obbligo di frequenza minima di 5 giorni quale condizione per l'accesso ai contributi: i mesi di marzo aprile verranno pertanto riconosciuti d'ufficio ai fini dell'ammissibilità ai contributi.
- Per le mensilità successive ad aprile potranno essere considerate ammissibili a contributo le attività progettuali proposte inizialmente dalle amministrazioni comunali, seppur con modalità di svolgimento diverse, adattate cioè all'emergenza sanitaria in corso e quindi realizzate "a distanza".
- Al fine della prosecuzione delle attività progettuali ammesse a contributo, dovranno essere svolte attività da parte delle educatrici, come ad esempio letture di libri, proposte di musiche, canzoni, filastrocche, proposte di attività manuali da realizzare eventualmente anche con la collaborazione degli adulti di riferimento.

- Le attività proposte e organizzate nell'arco del mese, devono vedere la partecipazione dei bambini "a distanza" alle attività proposte mediante strumenti informatici per almeno 5 giorni al mese.
- L'attività a distanza deve svolgersi con modalità sincrona (es. videoconferenza, audioconferenza), che sarà la sola ad essere considerata valida al fine del conteggio dei giorni di presenza effettivi.
- Sono previste forme di progettazione e controllo (registro di presenza che deve essere compilato nella giornata di svolgimento dell'attività on line da parte dell'educatrice, l'educatore rimane comunque sempre connesso e a disposizione durante le attività didattiche a distanza proposte, le amministrazioni comunali coinvolte dovranno produrre al settore regionale, prima dell'avvio dell'attività on line, un calendario delle attività che saranno svolte con i relativi orari...).

Regione Toscana, anche a supporto dei Comuni e del sistema dei servizi 0/3, ha predisposto un portale ad hoc: <https://www.regione.toscana.it/-/l-educazione-da-zero-a-sei-anni-non-si-ferma>.

Regione Lazio

Regione Lazio a fine aprile 2020 è intervenuta con un Avviso Pubblico – Determinazione – numero G04937 del 28/04/2020 – Approvazione dell'“Avviso pubblico per contributi a sostegno dei titolari e gestori di asili nido privati accreditati, per il periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19”. D.G.R. 16 aprile 2020, n. 190. Impegno della somma complessiva di € 3.000.000,00 a favore di Creditori Diversi sul capitolo H41990, esercizio finanziario 2020. “COV 20” – destinando 3 milioni di euro a sostegno dei nidi privati accreditati per il periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19.

I contributi concessi ammontano ad €100/mese per ogni posto nido autorizzato e accreditato, per un massimo di 60 posti per singolo nido, a decorrere dal mese di marzo 2020 fino alla ripresa delle attività educative e comunque non oltre il mese di luglio 2020 (durata massima dell'intervento pari a 5 mesi).

Possono presentare domanda di contributo imprese private titolari di asili nido accreditati che non hanno in essere nessun rapporto contrattuale con l'ente pubblico o, qualora lo avessero, limitatamente ai posti nido non coperti da convenzione, appalto o concessione con l'ente pubblico, e imprese private che gestiscono asili nido aziendali privati accreditati.

Spese ammissibili sono il canone di locazione, spese amministrative, spese di sanificazione e pulizia dei locali, utenze, manutenzione del verde, acquisto di materiale

informatico per attività a distanza, acquisto di materiali per la didattica, acquisto dei dispositivi di protezione individuale.

Regione Lazio, sul suo sito, annuncia anche un ulteriore investimento di 8 milioni di euro per i nidi privati autorizzati ma non accreditati: “Le eventuali economie risultanti da entrambi gli avvisi, verranno riassegnate, a titolo di premialità, alle imprese ammesse a contributo che, alla riapertura del servizio socio educativo, prendano in carico il personale attualmente con un rapporto di lavoro sospeso e che, quindi, usufruisca di ammortizzatori sociali”.

Regione Emilia Romagna

Per fronteggiare la grave situazione causata dalla particolare situazione di emergenza e sostenere la tenuta economica e sociale della comunità, delle famiglie con bambini e dei cittadini, con particolare attenzione alle situazioni di maggiore fragilità, Regione Emilia Romagna ha adottato misure straordinarie per supportare gli Enti locali nella loro azione di sostegno del sistema integrato dei servizi educativi e delle famiglie. Regione Emilia Romagna ha emanato due differenti delibere che destinano risorse per i Comuni e le Unioni di Comuni e a beneficio di servizi educativi pubblici (a gestione diretta e indiretta) e privati convenzionati.

- [Deliberazione di Giunta regionale n. 335/2020](#) «Approvazione riparto e trasferimento risorse finanziarie ai Comuni e loro forme associative per l’attuazione del Programma di consolidamento e qualificazione del sistema integrato dei Servizi educativi per la prima infanzia – L.R. n. 19/2016. Anno 2020. Adozione di misure straordinarie» che, in estrema sintesi:
- anticipa i tempi di erogazione di fondi regionali ordinari per la gestione e la qualificazione dei Servizi, pari a 7,25 milioni di euro;
- eroga uno stanziamento straordinario, in particolare per far fronte alle mancate entrate dalle famiglie per rette non corrisposte a fronte della chiusura temporanea dei servizi, pari a 5 milioni di euro.
- [Deliberazione di Giunta regionale n. 233/2020](#) «Sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia. L.R. n. 19/2016. Adozione di misure straordinarie» che:
- anticipa i tempi di erogazione del saldo di 10,95 milioni di euro relativi alla misura “Al nido con la Regione”, destinata specificamente all’abbattimento delle rette. A ciò si aggiungono anche alcune proroghe di scadenze precedentemente deliberate per sostenere i settori amministrativi nelle attuali e difficili gestioni amministrative e organizzative.

Non ultimo, il 28 aprile 2020 la Regione Emilia Romagna ha emanato il documento “Proposte e linee di indirizzo per modalità alternative di gestione in sicurezza dei centri estivi e delle attività per minori in fase 2 di emergenza Covid 19” anticipando analisi e proposte ora al vaglio del MIUR.

Regione Piemonte

Con delibera 1225 del 17 aprile 2020 e relativo Allegato “Misura straordinaria di sostegno dei servizi educativi 0/6 in ordine all’emergenza sanitaria dovuta a Covid-19”, Regione Piemonte – Assessorato Istruzione, Formazione, Lavoro è intervenuta a sostegno delle famiglie piemontesi con figli minori in difficoltà a causa della sospensione delle attività dei servizi educativi per la prima infanzia. Regione Piemonte ha scelto di intervenire su un duplice livello:

- dare un indennizzo direttamente alle famiglie sulle tariffe pagate ai titolari di servizio per l’accesso ai servizi educativi per l’infanzia 0-6 (servizi a titolarità pubblica e privata per la fascia 0-2 e scuole dell’infanzia paritaria e privata per la fascia 3-6) per il periodo di sospensione della prestazione di cura e di custodia dei minori dovuta al Covid 19;
- dare un supporto economico ai servizi educativi per l’infanzia a titolarità pubblica e privata della fascia 0-2, a ristoro dell’avvenuto rimborso delle rette pagate dalle famiglie per il periodo di sospensione del servizio oppure per il mancato introito delle rette stesse per le quali il servizio educativo non ha attivato la richiesta di pagamento;
- dare un supporto economico per la fascia 3-6 alle scuole dell’infanzia paritarie e private, a ristoro dell’avvenuto rimborso delle rette pagate dalle famiglie per il periodo di sospensione del servizio oppure per il mancato introito delle rette stesse per le quali il servizio educativo non ha attivato la richiesta di pagamento. La misura di sostegno si rivolge.

Le risorse destinate alla presente misura ammontano a complessivi 15.000.000,00 a valere sul bilancio finanziario regionale 2020-2022 con la seguente ripartizione:

- 10 mln per il pagamento delle rette riferite ai servizi educativi dell’infanzia 0-2;
- 5 mln per il pagamento delle rette riferite ai servizi educativi dell’infanzia 3-6.

Sono destinatari della misura i comuni, singoli o associati, sede di almeno un’unità di offerta di servizi educativi 0-6 quali asili nido, micro-nido, sezioni primavera, centri di custodia oraria, nidi in famiglia, scuole dell’infanzia paritarie, scuole dell’infanzia private.

Sono esclusi i servizi educativi che durante il periodo di sospensione dell’attività

dovuta all'emergenza Covid hanno riscosso le rette dalle famiglie con conseguente introito.

E in Lombardia?

Analizzando quanto realizzato dalle Regioni fin qui citate, è evidente come il sostegno ai servizi 0/3 anni richieda interventi e misure differenziati:

- Misure economiche a sostegno del sistema d'offerta dei servizi educativi 0/3 anni e che possono declinarsi tanto nello stanziamento di nuove risorse ad hoc, quanto nella rimodulazione di criteri previsti per l'erogazione di risorse già destinate;
- individuazione di linee guida a orientamento della rimodulazione del lavoro dei servizi, definendo anche modalità e criteri uniformi per declinare il lavoro educativo in modalità "a distanza";
- elaborazione di strategie programmatiche di medio e lungo termine in vista della riapertura dei servizi, dei centri estivi e di altre eventuali attività.

E allora torniamo a Regione Lombardia e proviamo a capire che cosa è accaduto in questi mesi.

Il sistema d'offerta dei nidi Lombardi è stato duramente colpito dall'emergenza Covid 19. Le attività di cura ed educative in presenza si sono interrotte dal 24 febbraio 2020 e da allora, è mancata qualsiasi regia regionale, tanto in chiave di orientamenti strategici e pedagogici, quanto di misure a sostegno del sistema di offerta di servizi educativi per la prima infanzia.

Procediamo per gradi. In primis, alcuni dati^[1].

- I servizi per la prima infanzia in Lombardia coprono il 26% della popolazione di età compresa da zero a tre anni.
- 2.462 sono le unità di offerta di servizi rivolti alla prima infanzia, di cui: 1.804 asili nido, 283 micro-nidi, 289 nidi famiglia; 86 centri prima infanzia.
- Dal 2016, con la politica "Nidi Gratis", è aumentata la platea delle famiglie beneficiarie dell'azzeramento della retta dovuta per la frequenza di nidi pubblici o privati convenzionati (14.354 nuclei familiari ammessi nell'anno 2017/2018 e 15.652 famiglie richiedenti nell'anno 2018/2019).
- Dalle rilevazioni disponibili per il periodo 2015/2016-2017/2018, emerge un incremento del numero di bambine e bambini frequentanti i nidi comunali o privati convenzionati pari a circa il 7%, con un incremento maggiore della fascia ISEE sino a € 20.000 in misura pari a circa il 21%.

I dati Istat ci ricordano anche che solo il 50% dei bambini lombardi che frequentano un nido, sono inseriti in servizi a gestione diretta comunale.

Istat Anno di riferimento: 2017	Utenti di tutti i servizi prima infanzia (servizi comunali a gestione diretta, comunali a gestione affidata a terzi, privati con riserva di posti da parte del comune, privati senza riserva di posti)	Utenti in servizi prima infanzia a gestione diretta comunale
Nidi (nido, micro nido o sezione primavera)	36.122	18.790
servizi integrativi per la prima infanzia	5.342	3.275
Totali	41.464	22.065

Dai dati presentati, emerge in modo chiaro che oggi una percentuale importante degli asili nido lombardi sono privati e l'emergenza Covid 19 sta impattando in modo significativo sulla tenuta di questo sistema d'offerta.

Dal 23 febbraio 2020, inizio del lockdown in Lombardia, le attività in presenza dei nidi si sono interrotte, le Amministrazioni Comunali hanno previsto l'esenzione del pagamento, per i mesi di chiusura straordinaria, delle rette dei nidi, prevedendo anche proroghe per il pagamento di rette relative ai mesi precedenti all'emergenza o rimborsi per chi invece, aveva già versato le rette per l'intero anno. Inutile ricordare le pesanti ricadute di questi mancati introiti sui bilanci delle Amministrazioni che hanno comunque continuato a pagare gli stipendi degli operatori dei nidi, garantendo comunque l'erogazione di attività educative a distanza, pur con tutte le difficoltà e le fatiche che conosciamo.

Diversa storia ovviamente, per i nidi privati che a fronte del mancato introito delle rette e dell'assenza di altre forme di sostegno economico, hanno dovuto sospendere l'erogazione del servizio (e laddove è proseguito, è stato spesso per disponibilità volontaria del personale), ricorrere in molti casi agli ammortizzatori sociali, pur dovendo comunque proseguire nelle spese relative ai costi fissi di gestione (affitti, utenze...). Assistiamo non solo a una cessazione dell'erogazione del servizio, ma da più parti è stato segnalato il forte rischio che molti dei nidi privati non siano nelle condizioni di riaprire a settembre, con pesanti ricadute tanto sul sistema d'offerta, quanto sull'occupazione femminile (poiché la maggior parte del personale dei nidi è donna e perché si sa, a fronte di una impossibilità di mandare il proprio figlio al nido, chi rischia di dover rinunciare al lavoro sono le madri...).

Non ultimo, nell'attesa ormai imminente delle Linee Guida per la riapertura dei nidi, alcune anticipazioni sembrerebbero far emergere in modo evidente l'impossibilità per i

nidi privati, di poter riaprire alle condizioni che si stanno prospettando. Un rapporto numerico di 1 adulto per 3 bambini, la necessità di adottare (e acquistare) dispositivi di protezione individuale e di espletare procedure di sanificazione, così come molti altri vincoli annunciati in questi giorni, sono criteri per la riapertura che evidentemente richiedono investimenti economici importanti a tutela della sicurezza e della salute di bambini e adulti, ma che saranno economicamente difficilmente sostenibili da nidi privati già stremati da questi mesi di chiusura forzata.

La tenuta del sistema d'offerta 0/3 anni e la possibilità per bambini e famiglie di fruire di questi servizi è oggi molto a rischio e richiede un investimento politico forte, tanto in termini economici, quanto di programmazione.

Nei mesi di marzo e aprile sono stati moltissimi gli appelli a Regione Lombardia. [Anci, il Comune di Milano, Assonidi, il comitato Educhiamo](#) in momenti diversi e con vari documenti hanno chiesto e sollecitato un intervento di Regione Lombardia perché si facesse parte attiva nel promuovere strategie e misure a sostegno del sistema d'offerta di servizi educativi per la prima infanzia.

È stato chiesto a Regione Lombardia di destinare le risorse della misura "Nidi Gratis" che non sono state allocate nei mesi di lockdown, a sostegno dei nidi privati, ma Regione Lombardia, con una [nota del 12 marzo 2020](#), ha dichiarato di non poter utilizzare risorse a sostegno della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro con misure a sostegno dell'impresa. Altre Regioni hanno trovato i modi per ricollocare risorse già destinate, anche superando vincoli rispetto alla destinazione d'uso...

Il Comune di Milano, con una [delibera del 8 maggio 2020](#), ha stanziato 2,5 milioni di euro del Fondo Mutuo Soccorso del Comune a sostegno economico dei nidi privati del sistema d'offerta del Comune di Milano.

L'unico atto che Regione Lombardia ha previsto è la riformulazione della destinazione delle risorse legge 65 (fondi statali) previste nella [Dgr 2108 di settembre 2019](#) che definiva i criteri e le percentuali di spesa del Fondo Nazionale Sistema Integrato stanziato per il 2019 e ammontanti complessivamente a € 41.730.117,48 euro. Di queste risorse, almeno il 60% era previsto venisse destinato alla finalità "Abbattimento e/o riduzione delle rette e sviluppo dei servizi".

Con la [nota del 10 aprile 2020](#) "Emergenza epidemiologica da Covid-19. Indicazioni per l'utilizzo e il riorientamento delle risorse del Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni, annualità 2019 (D.G.R. n. 2108/2019)", Regione Lombardia prevede l'opportunità di utilizzare i Fondi del Sistema Integrato per compensare il mancato introito delle rette da parte delle famiglie.

"L'impiego dei fondi 2019 può essere utilizzato come strumento per un tempestivo sostegno, utile a far fronte alle conseguenze sui servizi educativi dell'emergenza

sanitaria in corso. Nelle diverse situazioni territoriali i Comuni e gli enti privati gestori di nidi e micronidi e scuole per l'infanzia si sono organizzati con modalità differenziate sia nei riguardi delle famiglie, sia nei riguardi dei dipendenti dei servizi educativi, con l'accesso a vari strumenti quali la cassa in deroga. L'intervento di compensazione del mancato introito delle rette da parte delle famiglie, tramite i fondi del sistema zero-sei anni, si potrà declinare quindi in base ai differenti contesti".

Di fatto, non solo Regione Lombardia non destina neanche un euro di risorse proprie al sostegno del sistema d'offerta dei nidi, ma fa riferimento a risorse del 2019 che i Comuni, in molti casi, hanno già destinato e speso.

A conferma, ancora una volta e in uno scenario quanto mai allarmante, della fragilità e dell'assenza di qualsivoglia politica a sostegno del sistema d'offerta 0/3 anni, ma anche delle famiglie e dell'infanzia verso le quali, in questi anni, sono state erogate misure economiche dirette che oggi si dimostrano in tutta la loro inefficacia. Le famiglie sono lasciate solo a doversi inventare strategie di cura e di educazione a fronte di un sistema di offerta che si sta frantumando e al quale difficilmente potranno rivolgersi a settembre.

Una assenza di investimenti e strategie programmatiche che si traducono in tre rischi importanti per i prossimi mesi:

primo rischio: una riduzione drastica dei posti disponibili nel sistema dei servizi 0/3 in Lombardia;

secondo rischio: una riduzione drastica delle domande di iscrizione ai nidi, a fronte della consapevolezza diffusa tra le famiglie, della fatica dei servizi educativi, soprattutto privati, a garantire esclusivamente con risorse proprie, le condizioni di sicurezza e salute oggi necessarie;

terzo rischio: un balzo indietro di vent'anni dei nidi da servizi educativi a servizi di custodia sociale. È molto facile prevedere che nei prossimi mesi, molte delle famiglie che mandavano i propri figli al nido, non ne confermeranno l'iscrizione e al nido arriveranno solo i bambini le cui famiglie si trovano in una condizione di estremo bisogno o necessità. Il nido tornerà a rispondere prevalentemente a un bisogno di custodia e di conciliazione e ne sarà attenuato in modo importante il valore educativo.

Uno scenario davvero preoccupante.

[1] Dati presentati nella [dgr 2108 di settembre 2019](#) e www.istat.it.

Allegati

- [nota regione lombardia nidi gratis COVID19](#)
- [nota regione lombardia Sistema+zero-sei+emergenza+sanitaria](#)
- [anci Lettera a Regione Lombardia Programmazione e gestione servizi educativi e scolastici](#)
- [DGR+2108+programmazione+regionale+2019+sistema+integrato+0+6+anni+](#)

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. È 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



PROMOTORE ISTITUZIONALE



PROMOTORI PRINCIPALI



ALTRI PROMOTORI

AGeSPI Lombardia
Legacoop
Confcooperative
AGCI

IN COLLABORAZIONE CON

