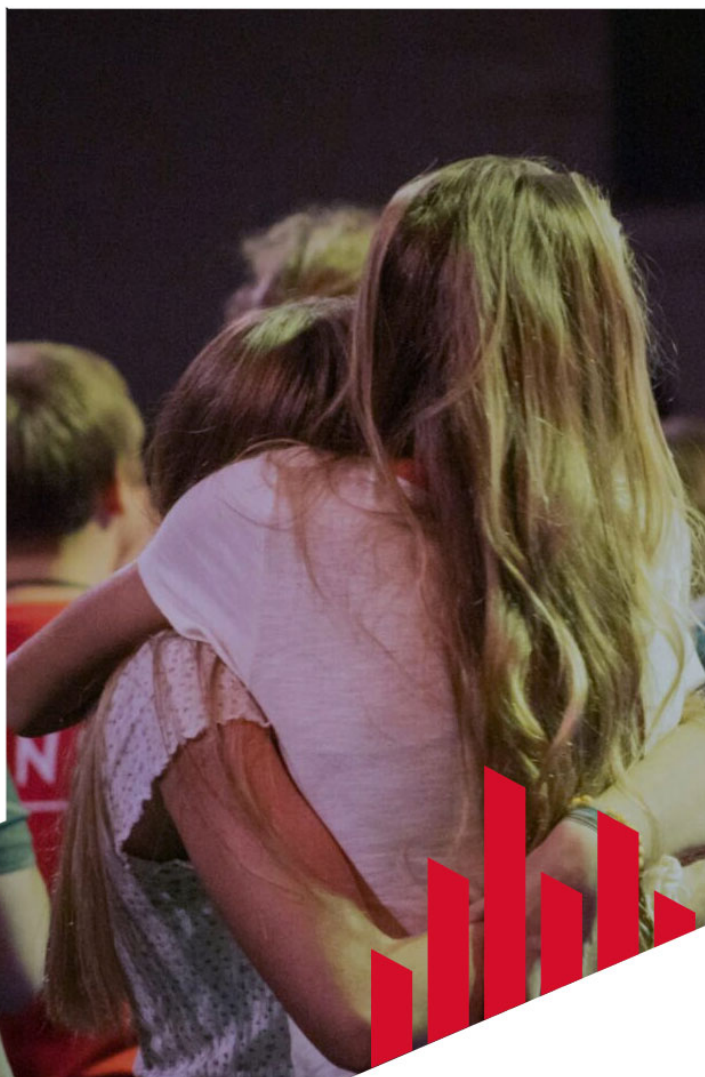


OSSERVATORIO POVERTÀ EDUCATIVA #CONIBAMBINI

# Giovani al centro

I centri di aggregazione in Italia, tra politiche giovanili e contrasto della povertà educativa



<b>Che cos'è l'osservatorio #conibambini</b>	<b>3</b>
<b>I centri di aggregazione nel contrasto della povertà educativa</b>	<b>5</b>
L'importanza di spazi sociali e di aggregazione per i più giovani	5
I centri di aggregazione come infrastruttura della comunità educante	7
<b>Politiche giovanili e centri di aggregazione in Italia</b>	<b>12</b>
I giovani e il tempo libero	12
Le politiche giovanili in Italia: una storia di iniziative "dal basso"	17
Le esperienze aggregative nella legge 285/1997	18
Il ruolo degli enti locali e l'utenza intercettata dai servizi comunali	21
La diffusione di centri aggregativi sul territorio nazionale	23
<b>La condizione dei minori e i servizi per i giovani nelle città riservatarie</b>	<b>27</b>
Cosa sono e quali sono le specificità delle città riservatarie	27
Genesi e trasformazione del fondo previsto con la legge 285	29
La condizione giovanile nelle 15 città riservatarie	34
I luoghi di aggregazione visti dai ragazzi	40
La copertura dei servizi previsti dalla legge 285	43
<b>Conclusioni</b>	<b>51</b>

## Che cos'è l'osservatorio #conibambini

L'osservatorio sulla povertà educativa è curato in collaborazione tra Con i Bambini - impresa sociale e Fondazione openpolis nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile.

L'obiettivo è promuovere un dibattito informato sulla condizione dei minori in Italia, a partire dalle opportunità educative, culturali e sociali offerte, ed aiutare il decisore attraverso l'elaborazione di analisi e approfondimenti originali.

Il nostro principale contributo vuole essere la creazione di una banca dati che consenta l'analisi di questi fenomeni su scala comunale o sub-comunale. Attualmente infatti la trattazione della povertà educativa avviene soprattutto utilizzando indicatori nazionali o al massimo regionali, anche per la carenza di dati aggiornati a livello locale. Per fare questo abbiamo identificato e aggregato in un'unica infrastruttura informatica diverse basi di dati comunali rilasciate da una molteplicità fonti ufficiali, con tempi e formati disomogenei.

A partire da questa base dati, elaboriamo contenuti periodici, come report e contenuti di **data journalism**. Inoltre rilasciamo in formato aperto i dati raccolti, sistematizzati e liberati per produrre le analisi dell'osservatorio, con l'obiettivo di stimolare un'informazione basata sui dati.

Per approfondire visita [conibambini.openpolis.it](https://conibambini.openpolis.it)  
Dati, analisi e visualizzazioni liberamente utilizzabili per promuovere  
un dibattito informato sulla condizione dei minori in Italia.

**I numeri**

**1 su 10**

adolescenti che prima della pandemia vedevano gli amici meno di una volta alla settimana.

Ne parliamo nel primo capitolo

**-36,5**

il calo in punti percentuali della quota di giovani 11-14 anni che vedono gli amici tutti i giorni, tra 2005 e 2019.

Ne parliamo a pagina 12

**11,3**

utenti dei centri di aggregazione ogni 1.000 residenti sotto i 18 anni in Italia.

Ne parliamo a pagina 22

**2,4**

utenti dei centri di aggregazione ogni 1.000 residenti sotto i 18 anni nel sud continentale. Nel nord-est sono 26,4.

L'approfondimento nel capitolo 2

**34,8**

utenti dei centri di aggregazione ogni 1.000 minori nella città metropolitana di Palermo. Un dato di gran lunga superiore alla media del mezzogiorno.

Ne parliamo a pagina 25

**oltre il 90%**

i servizi per i giovani previsti dalla legge 285/1997 coperti nei comuni di Genova e Bologna. Quota che scende sotto il 50% nei comuni di Reggio Calabria, Cagliari e Napoli.

Ne parliamo a pagina 45

# I centri di aggregazione nel contrasto della povertà educativa

## L'importanza di spazi sociali e di aggregazione per i più giovani

Il bisogno di socialità è un elemento connaturato alla condizione umana. Una affermazione tanto condivisa da apparire quasi scontata, in tempi normali. L'emergenza Covid, i periodi di confinamento divenuti necessari per limitare i contagi, la rarefazione dei rapporti sociali che ne è spesso conseguita, hanno mostrato come non si tratti affatto di una questione puramente teorica, ma di un bisogno umano primario.

Tanto più per bambini e adolescenti, per cui socialità, condivisione e aggregazione costituiscono uno degli aspetti fondamentali della crescita. Per questa ragione il diritto al riposo e al tempo libero, e la sua promozione attiva, sono sanciti dalla stessa **convenzione sui diritti dell'infanzia**:

*“(...) Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica.*

*Gli Stati parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali.”*

**- Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, art. 31**

Garantire tale prerogativa è cruciale, e va molto oltre le questioni poste dall'emergenza Covid. In tutte le rilevazioni tese a monitorare le necessità dei più giovani, uno dei primi punti che vengono sollevati da ragazze e ragazzi è proprio la richiesta di luoghi di aggregazione. Esigenza che è emersa chiaramente nella campagna di ascolto dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, prima dell'emergenza coronavirus.

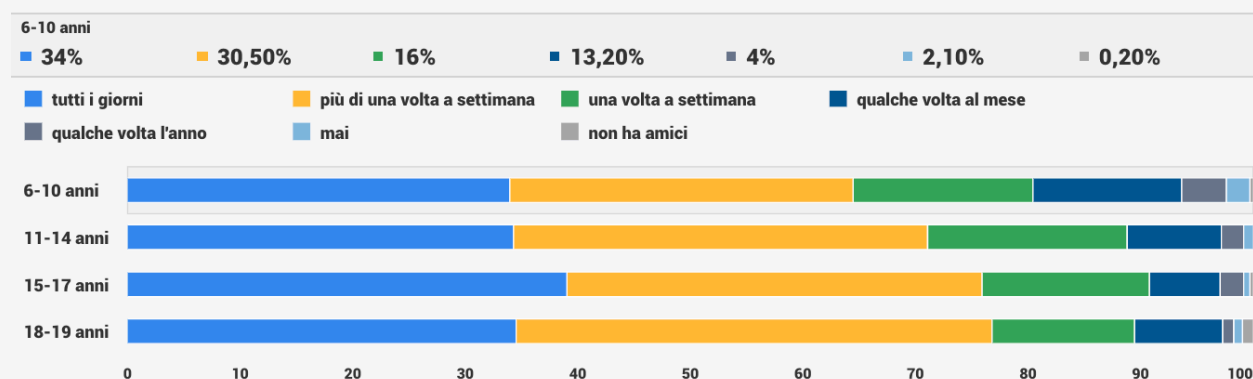
*“Non è un caso se i ragazzi, quando abbiamo domandato cosa servisse per migliorare il loro quartiere, hanno in prevalenza chiesto luoghi di aggregazione (campi sportivi, parchi verdi) e mezzi di trasporto pubblici per poter raggiungere un cinema o un amico in un'altra zona della città.”*

**- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Relazione al parlamento 2019**

Nel 2019, già prima del periodo pandemico, le indagini Istat sull'uso del tempo libero mostravano come poco più di un terzo dei giovani vedesse i propri amici tutti i giorni, un dato in calo di circa 30 punti rispetto a 15 anni prima. Mentre circa un adolescente su 10 li incontrava meno di una volta a settimana, e oltre il 13% dichiarava di essere poco o per nulla soddisfatto del proprio tempo libero.

**Già prima della pandemia, 1 adolescente su 10 vedeva gli amici meno di una volta alla settimana**

Persone di 6-19 anni per frequenza con cui incontrano gli amici nel tempo libero (2019)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat

**13,5%** dei giovani tra 14 e 17 anni si sono dichiarati poco o per niente soddisfatti del proprio tempo libero (2019).

Vanno nella stessa direzione i risultati dell'**indagine campionaria** promossa da istituto degli innocenti, ministero del lavoro e centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza rispetto all'attuazione della **legge 285/1997** ("disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"). Nelle risposte delle ragazze e dei ragazzi intervistati emerge il bisogno di luoghi di ritrovo, centri per i più giovani dove praticare sport e partecipare ad attività ed eventi culturali.

*“interpellati rispetto alle attività che gradirebbero se nelle prossimità di casa fosse aperto un centro per adolescenti il 45% dei ragazzi di entrambi gli ordini scolastici vorrebbe attività sportive, e poco meno di un ragazzo su tre vorrebbe corsi creativi (teatro, pittura, fotografia, cucina, ecc.) o concerti.”*

**- Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Essere ragazze e ragazzi nelle città riservatarie della Legge 285/97: la voce dei protagonisti (2019)**

**Dati che indicano la necessità di** valorizzare sempre di più, a maggior ragione in una fase di uscita dall'emergenza pandemica, il ruolo dei luoghi di aggregazione a disposizione sul territorio. **A partire dai centri di aggregazione giovanile.**

## I centri di aggregazione come infrastruttura della comunità educante

**Fin dall'istituzione e per decenni, come osservato dagli stessi promotori di queste iniziative (provincia di Milano, 2006),** i centri di aggregazione giovanile (Cdag) sono stati spesso considerati alla stregua di luoghi di raccolta di giovani in difficoltà. **Riservati esclusivamente alla cura delle marginalità e delle devianze presenti nelle periferie urbane.**

*“(...) hanno fama di essere raccoglitori di disagio, rifugio di ragazzi che non hanno altri ancoraggi.”*

**- Provincia di Milano, Centri di aggregazione giovanile: significato traiettorie e metodo (2006)**

**I pregiudizi sui centri di aggregazione sono lo specchio di un approccio emergenziale alle politiche giovanili.**

**Un punto di vista dettato anche dalla** genesi legislativa delle politiche giovanili in Italia. A fronte di enti locali spesso già molto attivi sul tema, il legislatore nazionale si è occupato di "questione giovanile" soprattutto a partire dagli anni '80-'90. E lo ha fatto sulla scorta di un dibattito pubblico concentrato principalmente sulle emergenze del periodo (**Bazzanella, 2010**), in particolare droga e criminalità.

Lo testimonia il fatto che i primi provvedimenti ad occuparsi di politiche giovanili rientrino nell'ambito del **Dpr 309/1990** (testo unico in materia di stupefacenti) e delle leggi **45/1999** (fondo nazionale per la lotta alla droga) e **216/1991** (primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose).

*“Tutte leggi importanti (...) pur con una visione del mondo giovanile quale entità problematica, di cui preoccuparsi o, al più, da mettere sotto tutela.”*

**- Arianna Bazzanella, Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa (2010)**

**I centri di aggregazione hanno una funzione insostituibile per garantire la crescita delle comunità educanti sul territorio.**



Questo approccio, calato sui centri di aggregazione, risulta fortemente ghetizzante. Perché contribuisce a minare alla radice proprio il principale strumento a loro disposizione: avvicinare e contaminare esperienze e vissuti diversi. Si pensi alla potenzialità di luoghi che riescono a svolgere tale missione in termini educativi, sociali oppure nelle politiche dell'integrazione. Ciò non significa che i centri aggregativi non siano ancora più necessari nei luoghi del disagio. Piuttosto, la loro funzione deve essere inquadrata in una prospettiva più ampia, come presidio insostituibile nelle politiche di contrasto della povertà educativa.

Per descriverne le potenzialità su questo fronte, sarebbe sufficiente attenersi alla definizione utilizzata dall'istituto nazionale di statistica all'interno dell'indagine sui servizi sociali offerti dai comuni. Occupandosi del tempo libero di bambini e ragazzi, lo spettro di azione dei centri aggregativi abbraccia per sua natura tutti gli ambiti della lotta alla povertà educativa: istruzione, servizi sociali, attività culturali, sportive e ricreative.

*“Centri di aggregazione per giovani (...) nei quali promuovere e coordinare attività ludico-ricreative, sociali, educative, culturali e sportive, per un corretto utilizzo del tempo libero.”*

**- Istat, definizione di Centro di aggregazione da glossario per l'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni**

In questo senso, i centri di aggregazione giovanile vanno considerati come una struttura portante nella costruzione di una comunità educativa sul territorio. L'infrastruttura sociale e materiale che consente ad esempio di organizzare una serie di attività extra-scolastiche: dalle lezioni di recupero alle attività sportive, dai laboratori creativi ai corsi per lo sviluppo di competenze. Senza contare iniziative culturali e momenti di incontro aperti a tutti, a prescindere dalla condizione familiare del minore.

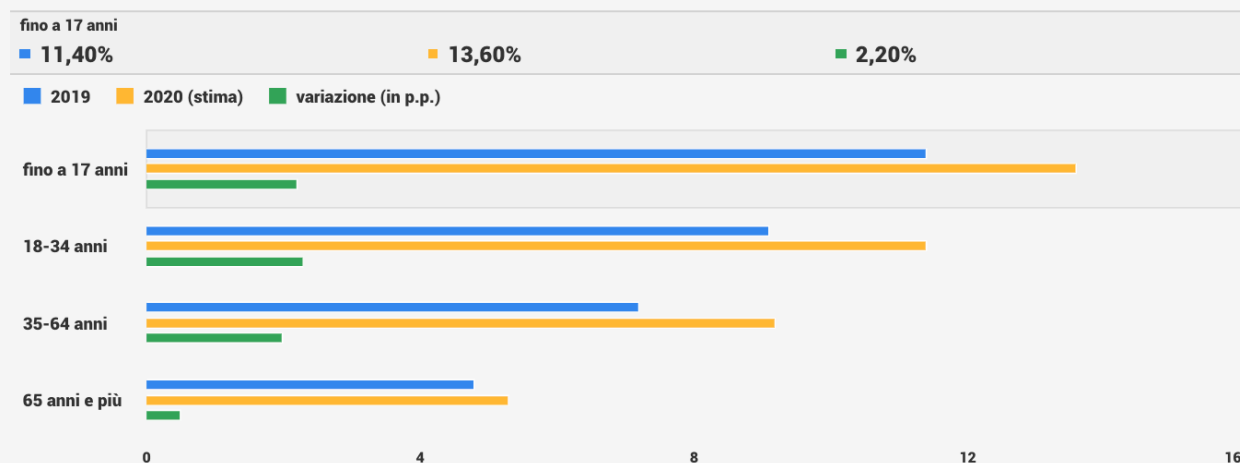
**1,3** milioni di minori in povertà assoluta nel 2020.

## Solo il radicamento territoriale consente di impostare politiche di lungo periodo.

Ma non si tratta solo di una funzione organizzativa, pure fondamentale. I Cdag possono rappresentare un punto di riferimento di lungo termine sul territorio. Una comunità strutturata, animata da operatori con specifiche competenze professionali, può offrire una continuità nelle politiche di contrasto alla povertà educativa. Fondamentalmente, è anche dall'attività di tali centri che passa la differenza tra una iniziativa una tantum, che può al massimo alleviare una situazione difficile ma non risolverla, e un intervento più strutturato. Intervento che vede nell'insediamento nel tessuto sociale di un quartiere, o di un comune, una strategia di lungo periodo. Ancora più importante dopo una crisi come quella seguita all'emergenza Covid.

### Dopo la pandemia povertà assoluta in aumento soprattutto tra i giovani

Confronto tra la povertà assoluta nel 2019 e nel 2020 per fasce d'età



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat

Investire sui centri di aggregazione significa dare concretezza a politiche che altrimenti rischiano di restare sulla carta: lotta alla povertà, all'abbandono scolastico, promozione delle opportunità per tutti, interventi sul disagio giovanile.

Tali azioni sono efficaci nella misura in cui riescono a **creare radicamento territoriale**. In particolare in **alcune aree del paese**, su tutte quelle dove il controllo della criminalità organizzata risulta più pressante.

Per approfondire meglio la possibilità di attuare tali politiche, il presente report si sviluppa in 2 capitoli. **Nel primo**, con l'ausilio dei dati Istat sull'uso del tempo libero tra i minori e di quelli sul numero di utenti dei centri aggregativi degli enti locali, **proveremo a valutare il radicamento territoriale dei centri di aggregazione**. In particolare esaminando le differenze, anche a livello locale, tra la capacità di penetrazione di tali iniziative nel centro-nord rispetto a un mezzogiorno dove appaiono molto meno frequenti, pur con delle eccezioni.

**34,8** utenti dei centri di aggregazione ogni 1.000 residenti nella città metropolitana di Palermo. Un dato di gran lunga più elevato della media del mezzogiorno (5,3)..

Nel **secondo capitolo** approfondiremo l'analisi sui dati comunali per le 15 "città riservatarie" individuate dalla legge 285/1997: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia, Taranto, Reggio Calabria, Cagliari e Brindisi. Si tratta delle città individuate dalla norma istitutiva del fondo nazionale infanzia e adolescenza come **destinatari di una quota riservata del fondo**, in ragione della loro dimensione o delle problematiche presenti sul territorio. Attraverso i dati provenienti dal monitoraggio dell'attuazione di questa norma, **verificheremo la presenza nel tempo di progetti legati ai centri di aggregazione e in generale dei servizi rivolti ai minori**.

# Politiche giovanili e centri di aggregazione in Italia

## I giovani e il tempo libero

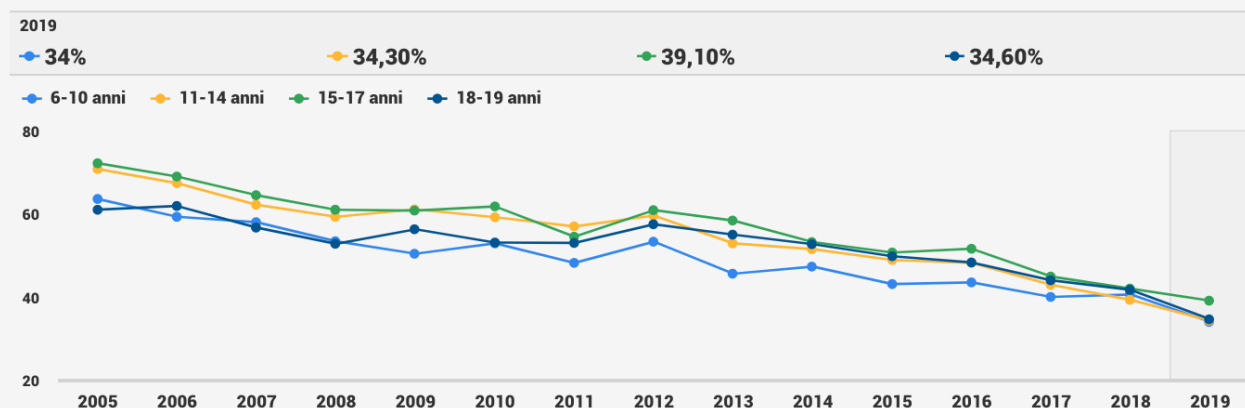
Per approfondire il ruolo dei centri di aggregazione, e in generale dei presidi che sul territorio offrono esperienze aggregative, il punto di partenza è necessariamente l'impiego del tempo libero tra i più giovani.

Un tema che i dati raccolti con l'indagine annuale di Istat sulla vita quotidiana consentono di iniziare a valutare lungo almeno due aspetti salienti. Il primo è la frequenza dei contatti con gli amici, ovviamente nell'ultimo anno prima dell'emergenza Covid. Il secondo riguarda la soddisfazione rispetto alla propria vita, anche in relazione all'uso del tempo libero.

Il primo elemento da considerare è che nel corso degli anni la quota di bambini e ragazzi che, nel tempo libero, vedono i propri amici quotidianamente è drasticamente diminuita. Per alcune classi di età, ad esempio quella 11-14 anni, si è dimezzata, ma il calo è consistente anche nella fascia 6-10 anni (da 63,6% a 34%) e in quella 15-17 (da 72,2% a 39,1%).

### Negli ultimi anni è calata la quota di bambini e ragazzi che vedono gli amici tutti i giorni

Persone di 6-19 anni che incontrano tutti i giorni gli amici nel tempo libero (2005-19)

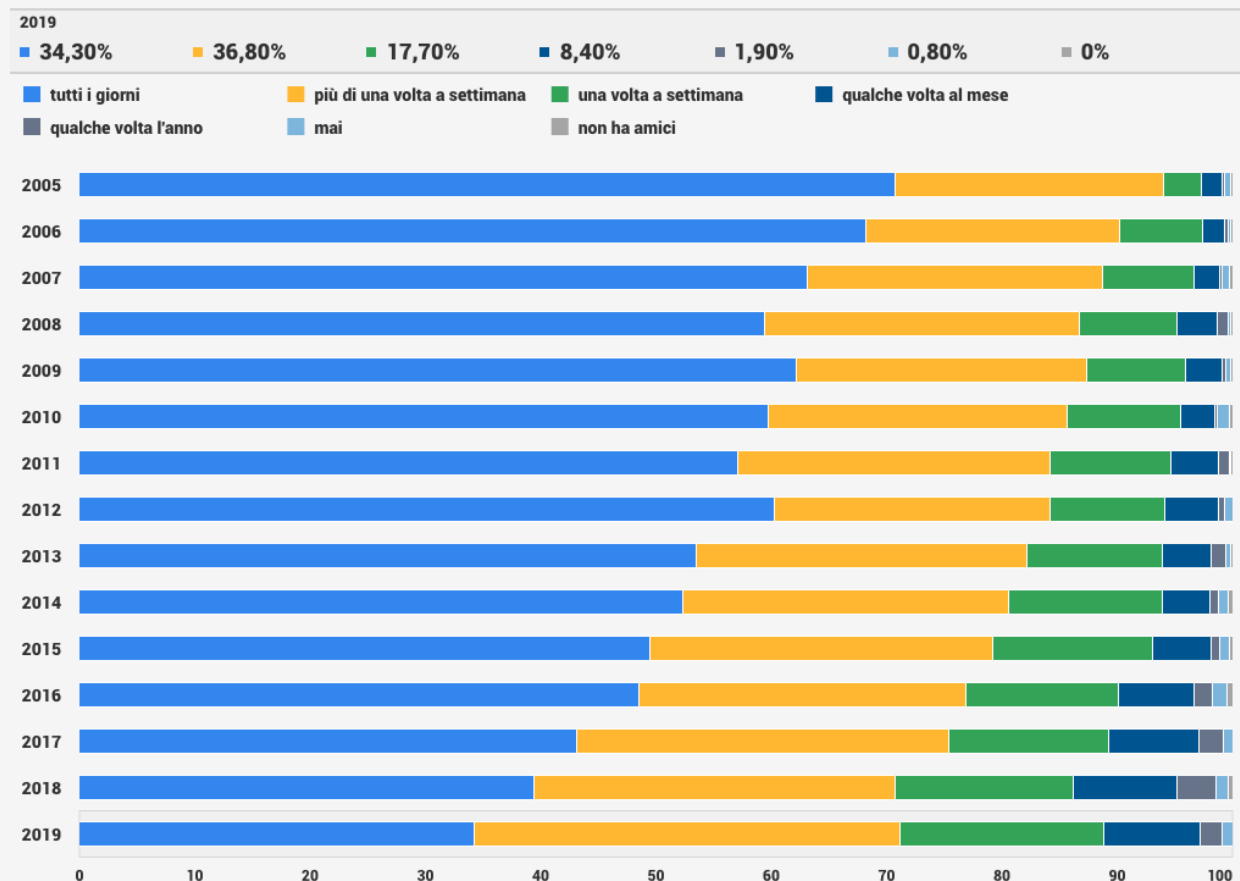


## La frequenza degli incontri si è spostata maggiormente su base settimanale.

Al drastico calo degli incontri quotidiani con gli amici, al di fuori dalla scuola, è corrisposto un aumento netto di quelli settimanali. Se isoliamo la fascia 11-14 anni (ma una tendenza simile si riscontra anche nelle altre classi di età dei minori) è possibile percepirlo con chiarezza. Nel 2005 oltre il 70% dei preadolescenti (11-14 anni) vedeva i propri amici con frequenza quotidiana. Tale quota è progressivamente scesa fino al 34,3% attuale. In parallelo, si registra l'incremento degli incontri più volte alla settimana (passati dal 23,3% al 36,8%) e - in misura ancora maggiore - di quelli una sola volta alla settimana (erano solo il 3,3% nel 2005, oggi riguardano quasi il 18% degli 11-14enni).

### Come sta cambiando l'uso del tempo libero di ragazze e ragazzi

Persone di 11-14 anni per frequenza con cui incontrano gli amici nel tempo libero (2005-19)



Dati su cui è presumibile abbia avuto un impatto decisivo la diffusione delle nuove tecnologie. Se, anche solo pochi anni fa, l'incontro fisico era quasi l'unico modo per passare del tempo con gli amici, oggi molte attività, anche ludiche, avvengono a distanza. Tale ipotesi potrebbe essere in parte confermata da quanto emerso nell'indagine dell'Istituto degli Innocenti su adolescenti e pre-adolescenti nelle 15 città riservatarie.

*“Interrogando i ragazzi sulle loro abitudini quotidiane emerge un uso sempre più massiccio delle tecnologie. Pur essendo vigente un divieto di iscrizione ad alcuni social network per gli under 13, due ragazzi su tre delle scuole della secondaria di primo grado hanno un profilo o fanno parte di una community che frequentano quotidianamente. Data l'ancor più diffusa disponibilità di pc, tablet e smartphone tra i ragazzi più grandi che frequentano le scuole secondarie di secondo grado, la percentuale di coloro che dichiarano di possedere un profilo social o di far parte di una community frequentata quotidianamente sale, in questo ordine scolastico, all'86% dei ragazzi. Non c'è alcuna differenza sociale che tenga quando si tratta di accesso a profili social o community.”*

**- Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Essere ragazze e ragazzi nelle città riservatarie della Legge 285/97: la voce dei protagonisti (2019)**

Parallelamente, mostra alcuni segnali di incremento anche la quota di giovani che vede gli amici nel tempo libero solo qualche volta all'anno, mai oppure dichiara di non averne proprio. Nella fascia 11-14, queste categorie sommate passano dallo 0,8% del 2005 al 2,7% del 2019. In quella 15-17, dallo 0,8% al 2,9%; tra chi ha tra 6 e 10 anni, dal 3,3% al 6,3%.

**0,8%** dei giovani tra 11 e 14 anni non vede mai i propri amici nel tempo libero. Un ulteriore 1,9% li frequenta solo qualche volta all'anno.

**Il diritto alla socialità è essenziale sia per i bambini che per gli adolescenti.**

Percentuali solo in apparenza residuali, rispetto ad un fenomeno ed esigenze assolutamente da non sottovalutare. Lo indicano i risultati di una consultazione - riportata nella **relazione 2019** del garante per l'infanzia - che nell'anno scolastico 2018/19 ha coinvolto 80 scuole primarie. Migliaia di bambini sono stati consultati rispetto ai propri bisogni, con lo scopo di **immaginare una nuova carta dei diritti fondamentali**, contenente le prerogative scelte direttamente da loro (successivamente raccolte nel **manifesto dei diritti dei bambini**, lanciato a novembre 2019). Tra gli aspetti messi in rilievo dagli stessi minori è emerso chiaramente il diritto all'amicizia come uno degli aspetti primari da tutelare.

*“Gli ambiti nei quali i bambini hanno fornito maggiori indicazioni, utili agli adulti per orientare le proprie azioni, sono i seguenti (...) amicizia, ovvero il diritto di avere amici.”*

**- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Relazione al parlamento 2019**

Una necessità essenziale non solo nell'infanzia, ma anche per preadolescenti e adolescenti. Ovvero giovani che attraversano una fase della vita di forte transizione, segnata da cambiamenti personali e scelte importanti. In questo quadro, la socializzazione e la condivisione di una fase così impattante sullo sviluppo assume un ruolo centrale per una crescita sana.

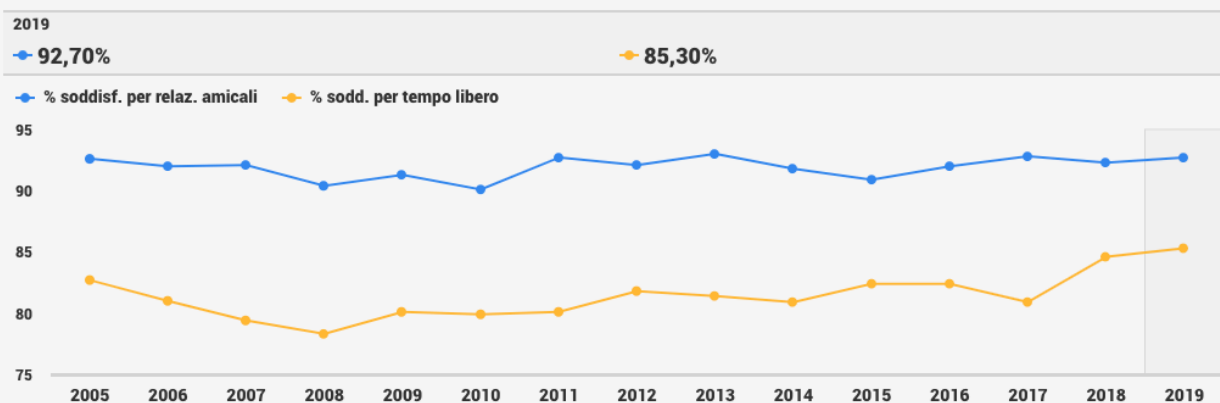
*“La relazione con i coetanei nell'adolescenza è un aspetto di notevole importanza sia per la socializzazione che per l'acquisizione di una chiara percezione del sé, oltre che di una buona autostima. Durante questa fase di vita caratterizzata da profondi cambiamenti, l'essere compresi e l'essere sostenuti nei momenti di difficoltà assumono un forte valore per una crescita serena e armoniosa. Pertanto la possibilità di passare il tempo libero con gli amici e poter parlare liberamente dei propri problemi risulta un elemento centrale nella quotidianità dei ragazzi e delle ragazze”*

**- Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Essere ragazze e ragazzi nelle città riservatarie della Legge 285/97: la voce dei protagonisti (2019)**

A questo bisogna aggiungere che, lungo tutta la serie storica considerata, la quota di giovani che si dichiarano molto o abbastanza soddisfatti delle proprie relazioni di amicizia è costantemente superiore a quella dei soddisfatti per l'uso del proprio tempo libero.

### Adolescenti più soddisfatti delle relazioni di amicizia che del proprio tempo libero

Percentuale di adolescenti 14-17 anni che si dichiarano molto o abbastanza soddisfatti delle proprie relazioni di amicizia e del proprio tempo libero (2005-19)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat

Uno iato che - sebbene mostri segnali di riduzione - chiama in causa, tra le altre cose, anche la necessità di sviluppare politiche giovanili sul territorio. Iniziative in grado di produrre momenti di aggregazione e socialità che si rivolgano a ragazze e ragazzi.



## Le politiche giovanili in Italia: una storia di iniziative "dal basso"

La storia dei centri di aggregazione in Italia è strettamente connessa con quella delle politiche giovanili. Se in altri paesi europei, già dagli anni '70, i giovani diventano destinatari di politiche pubbliche strutturate a livello nazionale, il nostro paese segue una traiettoria diversa (Campagnoli, Bazzanella, 2010).

Fin dal dopoguerra, c'è una propensione piuttosto netta della classe dirigente, appena uscita dagli anni del fascismo, nel privilegiare iniziative autonome dei corpi sociali, senza alcun intervento da parte dello stato. Una scelta perfettamente comprensibile alla luce di quanto accaduto nel ventennio. Proprio sul controllo delle attività e del tempo libero dei giovani, il regime aveva investito massicciamente per cementare il suo consenso.

Con il ritorno alla democrazia, diventa naturale per le istituzioni astenersi da qualsiasi interferenza nell'organizzazione delle attività rivolte ai giovani.

*“(...) la scelta del nuovo stato repubblicano non fu quella di promuovere "forti" azioni politico-formative per i giovani, ma di affidare questi compiti al pluralismo delle formazioni sociali.”*

**- Giovanni Campagnoli, 'Verso un new deal delle politiche giovanili' in Bazzanella (2010)**

È in questo quadro - fortemente improntato alla sussidiarietà - che si sviluppano le politiche giovanili italiane. La loro successiva trasformazione in iniziative istituzionali arriva soprattutto da esperienze locali negli anni '70 e '80, nell'assenza di qualsiasi coordinamento o intervento nazionale. Sono gli enti locali, comuni e province, a promuovere in collaborazione con il terzo settore esperienze aggregative, servizi rivolti ai giovani e altre politiche di questo tipo. Ma, in un contesto ormai profondamente mutato rispetto all'immediato dopoguerra, pesa l'assenza di coordinamento a livello centrale.

*“Gli interventi attuati dagli enti locali, pur importanti e fondamentali, furono comunque sempre e solo una supplenza, a volte basata più su sensibilità personali locali, buona volontà, alleanze territoriali con il terzo settore e poche risorse. Questo sviluppo, di conseguenza, non poté che procedere in "ordine sparso" e vide gli attori coinvolti "navigare a vista", a causa della quasi totale assenza di riferimenti normativi e/o indicazioni nazionali certe.”*

**- Giovanni Campagnoli, 'Verso un new deal delle politiche giovanili' in Bazzanella (2010)**

Dalla metà degli anni '80, è l'iniziativa delle realtà locali (comuni, associazionismo, terzo settore) a porre la questione di un maggior intervento delle istituzioni nazionali. Il legislatore del periodo, come già approfondito nel precedente capitolo, interviene soprattutto con provvedimenti che affrontano la questione giovanile dal punto di vista emergenziale. Ne sono esempi il **Dpr 309 del 1990** (testo unico in materia di stupefacenti) e la **legge 216 del 1991** (primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose).

Tuttavia, tra le leggi nazionali dello stesso decennio, merita un'attenzione particolare la **285 del 1997**. Questa norma, intitolata "disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" istituisce il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Al suo interno, vengono disciplinate e finanziate esperienze aggregative che è interessante approfondire.

## Le esperienze aggregative nella legge 285/1997

Nel contesto della legislazione prevalentemente emergenziale di quegli anni, la legge 285 costituisce un cambio di paradigma.

Come approfondiremo nel prossimo capitolo, dedicato ad un focus sui servizi per i giovani finanziati con questa legge, l'impatto della normativa è profondamente cambiato nei 25 anni dall'approvazione. E il suo impianto è stato in parte superato dalle riforme successive. Su tutte, il riordino delle competenze tra stato e regioni

seguito alla modifica del titolo V, che ha spostato parte delle risorse stanziare con questo strumento direttamente nel fondo sociale.

## Con la legge 285 emerge un punto di vista nuovo sulla questione giovanile.

Rimandando l'approfondimento di tali aspetti al prossimo capitolo, in questa sede interessa tuttavia sottolineare l'approccio innovativo della legge 285 su molte delle questioni relative alle politiche giovanili e ai luoghi di aggregazione.

Nello stanziare risorse per questo scopo, grande attenzione viene dedicata ai servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero. L'organizzazione del tempo libero dei minori non costituisce l'unica finalità della normativa, ma il modo in cui viene trattata segnala un punto di vista nuovo per quella fase storica. La promozione di attività educative va coltivata anche al di fuori delle istituzioni scolastiche, in relazione con il contesto in cui vive il minore. In sintesi, la lotta alla povertà educativa si combatte anche e soprattutto nei luoghi dove ragazze e ragazzi trascorrono il proprio tempo libero.

*“Devono essere rammentate, altresì, l'innovazione e la sperimentazione quali caratteri precipi delle azioni programmate a valere sulle risorse del Fondo, finalizzate anche alla realizzazione di progetti per il gioco ed il tempo libero, come pure per la migliore fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori.”*

**- Corte dei Conti, deliberazione del 3 agosto 2018, n. 15/2018/G**

Non solo. Della legge è utile sottolineare anche altri aspetti. In primo luogo, il ruolo di tali presidi (definiti servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, art. 6) nel promuovere in concreto i progetti finanziati dal fondo.

*“1. Le finalità dei progetti (...) possono essere perseguite, in particolare, attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.*

*2. I servizi di cui al comma 1 sono realizzati attraverso operatori educativi con specifica competenza professionale e possono essere previsti anche nell'ambito dell'attuazione del regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche (...)*”

**- Legge 285/1997, art. 6**

Partire dai dati di fatto significa prima di tutto inquadrare il costo economico e sociale delle devianze giovanili. Quantificazione molto difficile, e necessariamente per difetto, che potrebbe per semplicità partire dai costi espliciti, perché formulati nei documenti di bilancio delle istituzioni che intervengono quotidianamente sul fenomeno.

In secondo luogo, i requisiti di **professionalità richiesti nella costruzione del servizio**: cioè la premessa per una comunità educante solida, duratura nel tempo ed efficace.

Terzo aspetto che qui preme sottolineare, il forte accento sul **ruolo proattivo dei minori**. Individuati non come meri fruitori passivi di un servizio, ma come **agenti consapevoli e pienamente protagonisti di uno spazio loro funzionale**. Si tratta di una questione centrale, dato che qualsiasi politica pubblica rivolta ai minori dovrebbe tenere in considerazione i 3 tipi di diritti in cui comunemente viene divisa la convenzione sui diritti dell'infanzia. Le **cosiddette tre P**, ovvero:

- **provision rights**: il diritto dei bambini di accedere ai servizi o beni materiali e immateriali (per esempio quello all'educazione o alla salute);
- **protection rights**: il diritto alla protezione da situazioni di rischio, danno e pericolo (come abuso e maltrattamento);

- **promotion/partecipation rights**: diritti che riconoscono il ruolo attivo del bambino come agente di cambiamento e portatore di idee e opinioni che devono essere prese sul serio.

Sintetizzando, e al netto delle criticità che saranno sottolineate nel prossimo capitolo, per molti aspetti la legge 285 segnala una visione avanti con i tempi da parte del legislatore. In particolare sul **ruolo delle esperienze aggregative nel contrasto della povertà educativa**. Ma quanto sono diffusi sul territorio nazionale i centri di aggregazione?

## Il ruolo degli enti locali e l'utenza intercettata dai servizi comunali

Per comprenderlo meglio, siamo partiti dai dati Istat derivanti dall'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni. Con questa indagine, ogni anno vengono raccolti i dati relativi al sistema integrato dei servizi sociali, istituito dalla **legge 328/2000**. Si tratta della legge quadro che ha riorganizzato il sistema di interventi e servizi sociali in Italia, integrando all'interno di questo ambito anche quanto previsto dalla legge 285/1997:

*“Gli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali (...) sono realizzati, in particolare, secondo le finalità delle leggi 4 maggio 1983, n. 184, 27 maggio 1991, n. 176, 15 febbraio 1996, n. 66, 28 agosto 1997, n. 285 (...)”*

**- Legge 328/2000, art. 3**

Questa rilevazione dell'istituto nazionale di statistica riguarda quindi tutti gli interventi e servizi sociali che la legge 112/1998 ha attribuito alle regioni (con funzione prevalentemente programmatica) e ai comuni, per la gestione amministrativa. Tra questi rientrano anche i servizi rivolti a giovani e famiglie.

*“(...) la legge regionale conferisce ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a:*

- a) i minori, inclusi i minori a rischio di attività criminose;*
- b) i giovani;*
- c) gli anziani;*
- d) la famiglia; (...)”*

**- D.lgs. 112/1998, art. 132**

Per valutare l'offerta comunale di centri di aggregazione, dai dati rilasciati da Istat sui servizi sociali dei comuni, **abbiamo isolato la sola categoria di intervento "centri di aggregazione/sociali"**. Si tratta di luoghi dove, in base quanto definito nel **glossario** Istat, è possibile "promuovere e coordinare attività ludico-ricreative, sociali, educative, culturali e sportive, per un corretto utilizzo del tempo libero".

Tale servizio presenta due soli tipi di utenza: quella giovanile (area di utenza "famiglie e minori") e quella anziana (area "anziani con 65 anni o più"). Abbiamo perciò isolato solo il **numero di utenti afferenti alla prima categoria**, ricavando un totale di **110.327 utenti dei centri di aggregazione per l'area di utenza che comprende i minori**. Significa che, nel 2018, oltre 100mila persone hanno usufruito di questo tipo di servizi.

**11,3** utenti dei centri di aggregazione ogni 1.000 residenti sotto i 18 anni in Italia.

I centri di aggregazione si caratterizzano per una **frequenzazione molto variabile**, che **solitamente oscilla tra gli 11 e i 20 anni**, ma che può riguardare anche ragazzi più piccoli o più grandi, a seconda dei casi. Per valutare la diffusione potenziale del servizio, abbiamo ritenuto opportuno adottare un criterio omogeneo, mettendo in relazione questo dato con il numero di minori residenti nello stesso anno. Un

indicatore di sintesi che ci consente di valutare, pur con tutti i limiti del caso, la densità del servizio nei diversi territori, rispetto a coloro che ne sono (o ne saranno nel giro di pochi anni) l'utenza potenziale.

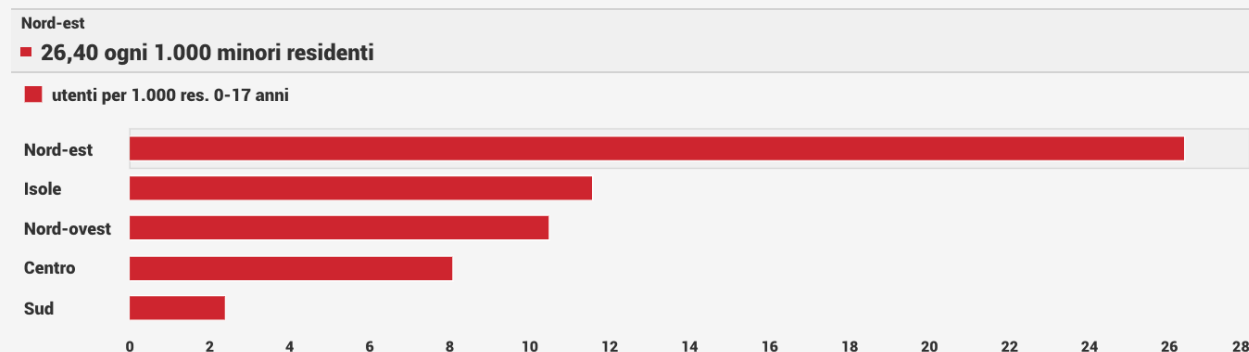
## La diffusione di centri aggregativi sul territorio nazionale

Rispetto a una media di circa 11 utenti dei centri di aggregazione ogni 1.000 residenti in Italia con meno di 18 anni, il rapporto varia molto tra le diverse aree del paese.

Risultano infatti maggiormente diffusi nel nord-est, con 26,4 utenti ogni 1.000 minori residenti. Un dato che supera di gran lunga la media italiana e anche quello delle altre macroregioni. Le isole (11,6) e il nord-ovest (10,5) mostrano un rapporto maggiormente in linea con quello nazionale rispetto al centro (8,1). Nel sud sono solo 2,4 gli utenti ogni 1.000 residenti sotto i 18 anni.

### Nel sud continentale meno utenti dei centri aggregativi rispetto ai minori residenti

Numero di utenti dei centri di aggregazione rispetto alla popolazione residente 0-17 anni (2018)

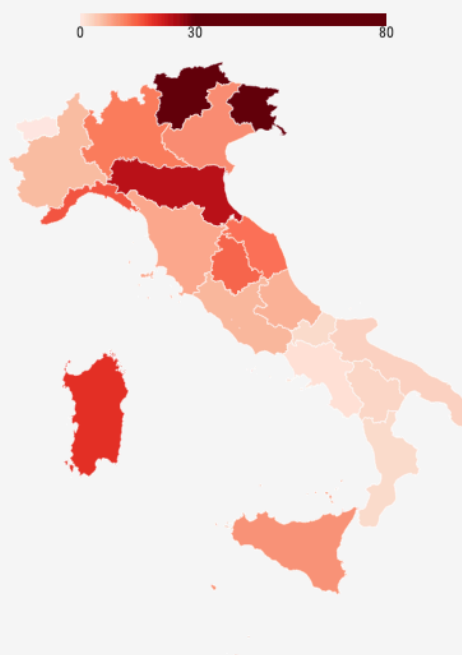


FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat

Questo dato può essere ulteriormente approfondito nel confronto tra regioni. Quelle dell'Italia nord-orientale, e in particolare **Friuli-Venezia Giulia (77,6)**, **Trentino-Alto Adige (54,9)** e **Emilia-Romagna (23,8)** si trovano ai primi posti nel rapporto tra utenti dei centri di aggregazione e minori residenti. Segue la **Sardegna (18,8)**, il cui dato è quasi doppio rispetto all'altra isola (in **Sicilia** sono 9,6 gli utenti ogni 1.000 bambini e ragazzi residenti). Anche **Liguria (15,5)**, **Umbria (14)**, **Marche (12,9)** e **Lombardia (12)** si collocano al di sopra della media nazionale.

### In Friuli e Trentino oltre 50 utenti dei centri di aggregazione ogni 1.000 minori residenti

Numero di utenti dei centri di aggregazione rispetto alla popolazione residente 0-17 anni (2018)



#### DA SAPERE

I centri di aggregazione / sociali, da **glossario Istat**, sono definiti come luoghi "nei quali promuovere e coordinare attività ludico-ricreative, sociali, educative, culturali e sportive, per un corretto utilizzo del tempo libero. Per utenti si intende il numero di persone che hanno beneficiato del servizio durante l'anno".

Nei dataset Istat, i dati sui centri di aggregazione riguardano due aree tematiche: "famiglia e minori" e "anziani". Ai fini dell'analisi sono stati isolati solo gli utenti relativi all'area "famiglia e minori" e messi in relazione con il numero di residenti 0-17 in ciascun territorio.

**FONTE:** elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat

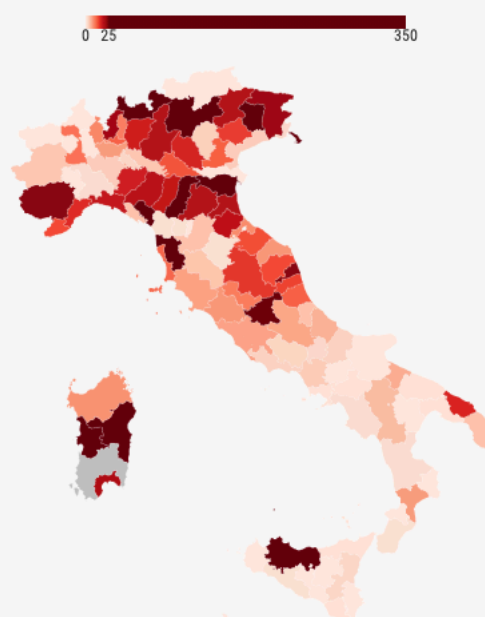


**Con l'esclusione della Valle d'Aosta, le ultime regioni per numero di utenti dei centri di aggregazione rispetto ai residenti sotto i 18 anni appartengono tutte al mezzogiorno continentale. In particolare Puglia (3,3), Basilicata (2,9), Molise (2,3), Calabria (2,1) e Campania (1,1).**

Tuttavia, anche all'interno delle singole regioni la situazione non è affatto omogenea tra un territorio e l'altro. Il primo elemento che si coglie osservando la mappa, è una evidente maggiore concentrazione nelle province dell'Italia centro-settentrionale. In particolare Trieste e Trento, le uniche due dove il rapporto utenti/residenti supera 100.

### Centri di aggregazione: densità maggiore nelle province del centro-nord

Numero di utenti dei centri di aggregazione rispetto alla popolazione residente 0-17 anni (2018)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat

Ma anche Pordenone (54,4), Modena (43,9), Sondrio (41,5), Nuoro (38,4), Oristano (37,6) e Ferrara (35,8).

In parallelo alla maggiore concentrazione nel centro-nord del paese, è interessante anche osservare i **gap interni alle regioni meridionali**. In Sicilia spicca il dato della città metropolitana di Palermo, con 34,8 utenti per 1.000 residenti 0-17 anni, rispetto a una media regionale pari a 9,6. In Puglia si segnala il dato di Brindisi (16,8). In Calabria e Campania invece nessuna realtà locale supera la media nazionale. Nella prima è la provincia di Catanzaro a mostrare il rapporto più elevato (7,2). Nella seconda è Caserta, con appena 3 utenti ogni 1.000 minori.

## La condizione dei minori e i servizi per i giovani nelle città riservatarie

### Cosa sono e quali sono le specificità delle città riservatarie

Rispetto alle politiche giovanili e ai servizi rivolti ai giovani, merita un approfondimento a parte il caso delle **città riservatarie** previste dalla legge 285/1997.

Tale norma, istitutiva del **fondo nazionale infanzia e adolescenza (Fnia)**, ha stabilito che **una parte dello stesso fosse riservata a 15 città**. Queste, in ragione della loro dimensione o delle problematiche sul territorio, **sono destinatarie del 30% del fondo**.

*“Una quota pari al 30 per cento delle risorse del Fondo è riservata al finanziamento di interventi da realizzare nei comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.”*

**- Legge 285/1997, art. 1**

Oggi si tratta dell'**unica parte del fondo di fatto ancora pienamente operativa**, essendo il restante 70% confluito – in seguito al processo di regionalizzazione – nel fondo nazionale per le politiche sociali, di competenza di regioni e province autonome. Ammontano a circa 29 milioni i fondi annui complessivamente erogati alle 15 città.

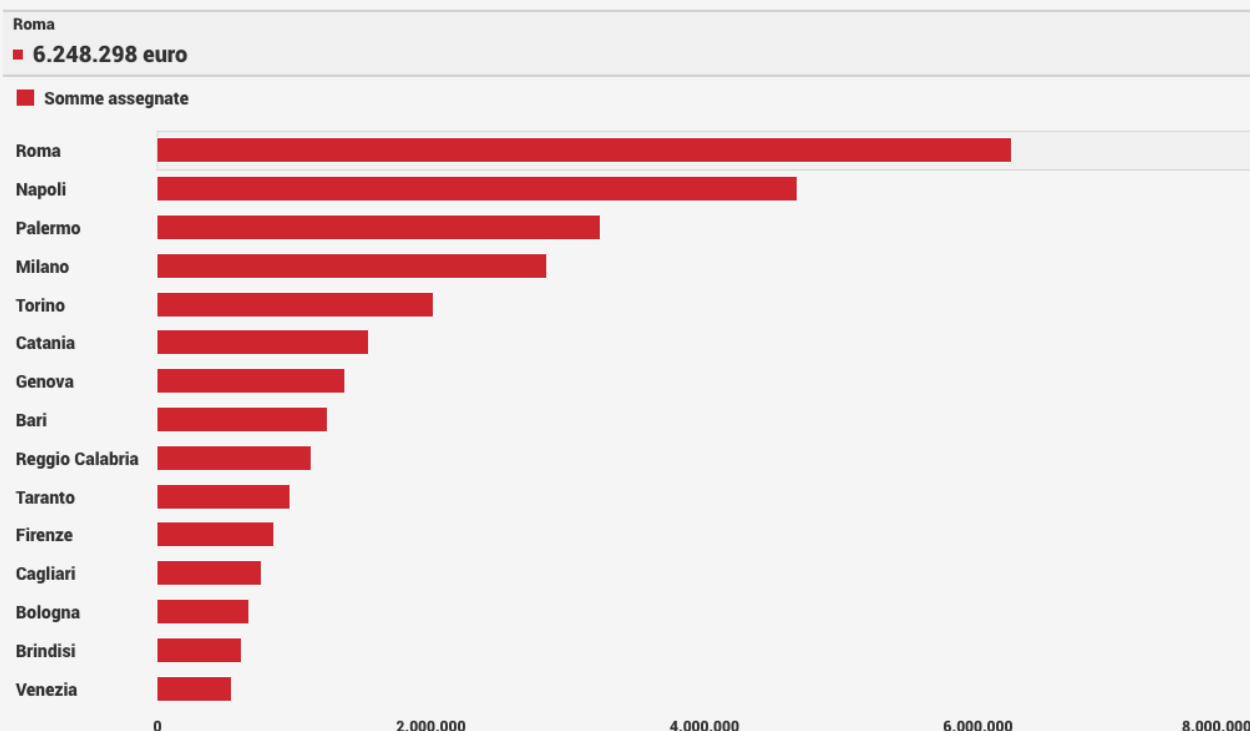
**28,8** milioni di euro il valore del fondo per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato agli interventi nelle città riservatarie.

## La legge 285 resta oggi di fatto in vigore solo per le 15 città riservatarie.

Si tratta di risorse stanziare con legge di bilancio, la cui ripartizione tra i comuni, finora **disposta con decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali** (con il **decreto legge 22/2021, art. 9**, la competenza è passata al ministro della famiglia), si basa su un accordo in conferenza unificata con le regioni. Queste risorse servono a finanziare i servizi previsti dalla legge 285, di fatto ormai vigente solo per queste 15 città. In particolare iniziative che hanno diverse finalità, tra cui quelle rivolte alla realizzazione di progetti per il gioco e il tempo libero, ma anche di supporto alla genitorialità, contrasto di povertà e violenza e sostegni economici alle famiglie.

### Come vengono ripartiti i fondi previsti dalla legge 285

Ripartizione del fondo nazionale infanzia e adolescenza tra le città riservatarie (2019)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati ministero del lavoro e delle politiche sociali

Aspetti su cui è **fondamentale un monitoraggio nel tempo**, previsto dalla stessa legge. Sia per approfondire quali sono nello specifico i servizi maggiormente rivolti ai giovani, sia per comprendere la condizione minorile in questi comuni. Un aspetto, quest'ultimo, che deve essere la base di ogni intervento sul territorio.

Tuttavia, prima di concentrarci su tali questioni, è **necessario ricostruire il percorso normativo del fondo nazionale infanzia e adolescenza**. Uno stanziamento nato nella seconda metà degli anni '90, di cui nel precedente capitolo abbiamo sottolineato gli aspetti innovativi, che ha però subito profondi cambiamenti nel tempo.

## Genesi e trasformazione del fondo previsto con la legge 285

Nel decennio in cui il legislatore nazionale inizia ad occuparsi direttamente di politiche giovanili, spesso con un approccio puramente emergenziale (lotta alla droga e alla criminalità), la legge 285/1997 si segnala per un **profilo di discontinuità netto**. Sono già stati citati gli aspetti più innovativi della norma. Dall'individuazione del **tempo libero dei ragazzi come principale fronte del contrasto alla povertà educativa**, all'investimento sul ruolo **proattivo dei minori** nella strutturazione dei servizi.

Nella **relazione al parlamento** sull'attuazione per il 2017, di fatto un vero e proprio bilancio della normativa a venti anni dall'approvazione, viene dato conto del clima in cui fu realizzato tale cambio di paradigma.

*“(...) un atto normativo che nacque da un fermento culturale e sociale particolare che vedeva agire, probabilmente per la prima volta nella storia del nostro Paese, un'alleanza importante tra amministrazioni e tra queste e le operatrici e gli operatori impegnati nei servizi, nelle istituzioni, nelle associazioni e nel terzo settore.”*

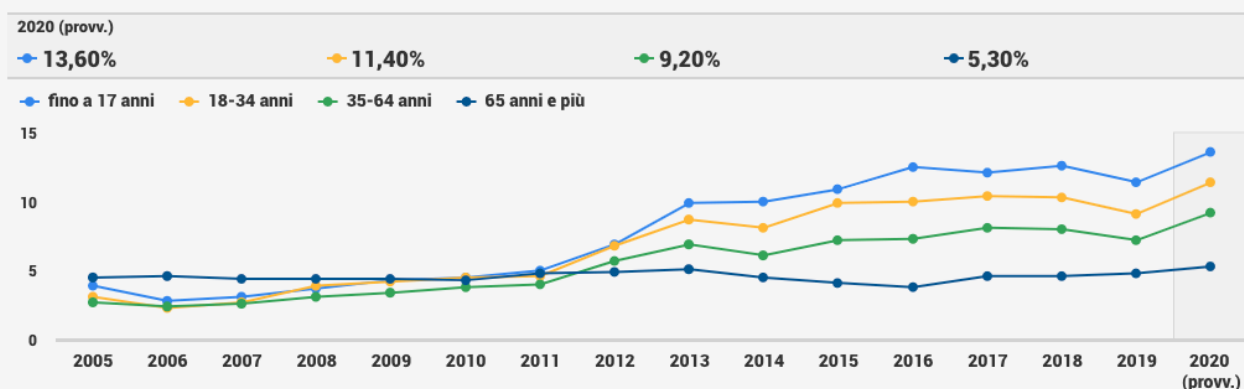
**- Legge 285/1997, art. 6**

La loro assenza rende molto più difficile lavorare al contrasto delle devianze, per diverse ragioni.

Uno spirito fondativo che consente ancora oggi di qualificare questa norma come **assolutamente attuale**. E ciò nonostante un **contesto economico e sociale profondamente mutato rispetto a quello di fine millennio**. Una su tutte: nel tempo i minori di 18 anni sono diventati di gran lunga la fascia più povera della popolazione.

### Da un decennio bambini e ragazzi sono la fascia d'età più spesso in povertà assoluta

Incidenza della povertà assoluta per fascia d'età (2005-20)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istat

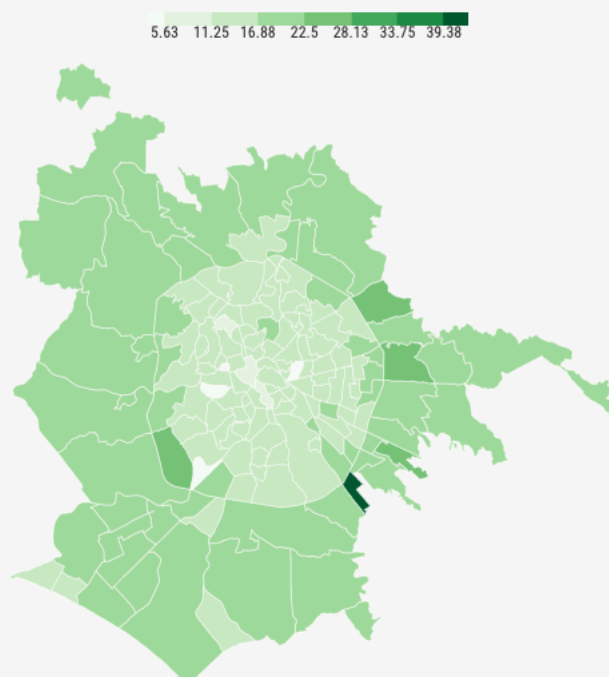
**Lo spirito della 285 resta attuale nonostante i profondi mutamenti sociali.**

Ma anche, come puntualizzato nella stessa relazione al parlamento, ulteriori fenomeni ancora in nuce o addirittura non esistenti quando la legge fu approvata. La contrazione delle nascite e della popolazione minorile che, in base alle prime stime demografiche, nel 2021 rappresenta appena il 15,6% dei residenti totali. L'incremento nella presenza di bambine e bambini stranieri nel nostro paese. La crescita del fenomeno dei neet, giovani fuori dai percorsi di istruzione e allo

stesso tempo senza lavoro. Il processo di **trasferimento delle famiglie con figli** dai centri città alle periferie, con una parallela e progressiva **espansione urbana**, specie nelle aree metropolitane.

### A Roma la quota di minori è più alta fuori dal raccordo

Percentuale di minori sul totale dei residenti in ciascuna zona urbanistica di Roma (2017)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Roma Capitale

Tuttavia, nell'arco di oltre 20 anni, a cambiare non è stato solo il panorama sociale in cui opera la legge, ma anche quello normativo entro il quale è inscritta.

Dalla fine degli anni '90, una serie di riforme e sentenze ha avuto un **profondo impatto sull'operatività della legge 285/1997**. Il fondo nazionale infanzia e adolescenza è nato nel 1997 con uno stanziamento di 120 miliardi di lire (innalzato a 315 miliardi annui per il 1998 e il 1999). Era inizialmente incardinato presso la presidenza del consiglio e **strutturato su 2 canali distinti**. Il 70% dello stanziamento era destinato a regioni e province autonome, con la parte restante riservata alle 15

città citate. Destinatario di una quota specifica perché più popolose o comunque perché individuate dal legislatore come più problematiche.

**30%** i fondi spettanti alle città riservatarie, in base alla legge 285/1997.

Appena approvata, la legge garantisce una cornice nazionale, ma la ripartizione locale dei fondi consente da subito un decentramento nella programmazione e nella gestione delle risorse. Un quadro destinato a cambiare profondamente nell'arco di pochi anni.

### **Inizialmente l'impianto della legge 285 viene valorizzato.**

Le prime riforme - nel triennio immediatamente successivo all'approvazione della 285 - ridefiniscono il sistema delle politiche sociali in Italia. Puntando ad integrare, senza stravolgere, quanto previsto dalla legge 285. Difatti nel 1998 gli stanziamenti del Fnia, pur confluendo nel nascente fondo nazionale politiche sociali (legge 449/1997, art. 59 c. 44), destinato alle regioni, mantengono comunque il vincolo di destinazione verso le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Sempre in questa logica si inserisce la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (328 del 2000). Norma che non solo assume come suoi pilastri gli interventi previsti dalla 285, ma ne fa proprio anche l'impianto di co-progettazione territoriale degli interventi.

*“Con l'entrata in vigore di tale legge [l. 328/2000, ndr], la stessa legge n. 285/1997 è diventata una parte strutturale degli interventi sociali integrati alla persona. In altre parole, la prima ha fatto proprio il modello metodologico della seconda.”*

**- Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per il 2017 (2020)**



Il quadro cambia completamente con la riforma del titolo V della costituzione, agli inizi degli anni 2000. Questa infatti **modifica la ripartizione delle competenze tra stato e regioni**, attribuendo a queste ultime la "potestà piena ed esclusiva nella definizione delle priorità regionali per la spesa sociale" (cfr. **corte dei conti, relazione 2017**).

L'impatto sulla strutturazione e il funzionamento del fondo è dirompente. Le risorse del Fnia, già confluite nel fondo sociale per le regioni, con la **finanziaria 2003** perdono qualsiasi vincolo di destinazione. In concreto, entrano in un "fondo indistinto" che può essere utilizzato per tutte le politiche sociali, senza destinazione specifica per categoria, "con il conseguente rischio di essere utilizzate solo marginalmente per l'infanzia, disponendo quest'ultima di una **potenzialità di negoziazione storicamente inferiore** in ambito di allocazione delle risorse" (**relazione 2017**).

Si tratta di una **conseguenza dell'attribuzione della competenza sulle politiche sociali alle regioni**. Del resto, come stabilito in più occasioni dalla corte costituzionale

*“(...) non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale.”*

**- Sentenza Corte costituzionale n. 423 del 2004**

Fa eccezione solo la quota per le 15 città riservatarie. Con la **finanziaria 2007** (art. 1 c. 1258) il fondo nazionale infanzia e adolescenza riacquisisce una propria autonomia rispetto all'indistinto fondo sociale. Di fatto oggi le **previsioni della legge 285** restano limitatamente ai 15 comuni.

## La condizione giovanile nelle 15 città riservatarie

Nel dibattito pubblico non mancano riflessioni e discussioni sulla condizione delle ragazze e dei ragazzi che vivono nel nostro paese. Una tema di primaria importanza, a maggior ragione dopo la pandemia che ha segnato la vita quotidiana per oltre un anno.

Purtroppo, la discussione pubblica sulla condizione giovanile di rado si alimenta di dati. Troppo di frequente, il tema è oggetto di una vera e propria "guerra di opinioni" in cui l'aneddoto, o il singolo caso limite, diventa l'espedito retorico per confermare teorie precostituite, se non veri e propri stereotipi. Ma il problema purtroppo è più ampio: anche chi si vuole cimentare con spirito analitico si scontra con una persistente carenza di dati.

In una relazione pubblicata dopo la **precedente crisi economica**, Unicef metteva - impietosamente - a paragone il livello di sofisticazione raggiunto dai paesi Ocse nella raccolta e nell'aggiornamento degli indicatori macroeconomici (pil, inflazione, bilancia commerciale) con la scarsità di dati sulla condizione dei minori. Da allora molte cose sono cambiate, ma resta vero che **come e quanto monitoriamo la condizione minorile dice molto di quanto il tema sia prioritario per la nostra società.**

*“È il monitoraggio che rende possibile una politica responsabile, basata su fatti concreti, un'advocacy consapevole e l'uso economicamente efficiente di risorse pubbliche limitate. Pertanto, la disponibilità di dati aggiornati è già di per sé un indicatore di quanto l'impegno di proteggere i bambini venga preso sul serio.”*

**- Unicef, Misurare la povertà tra i bambini e gli adolescenti (2012)**

In questo senso, uno degli effetti più positivi della legge 285 è anche l'attività di **monitoraggio conseguente**, che rende disponibile - anche se solo per le 15 città riservatarie - alcuni dati con disaggregazione comunale. Ad esempio, quelli provenienti dall'indagine campionaria sui giovani nelle città riservatarie, promossa

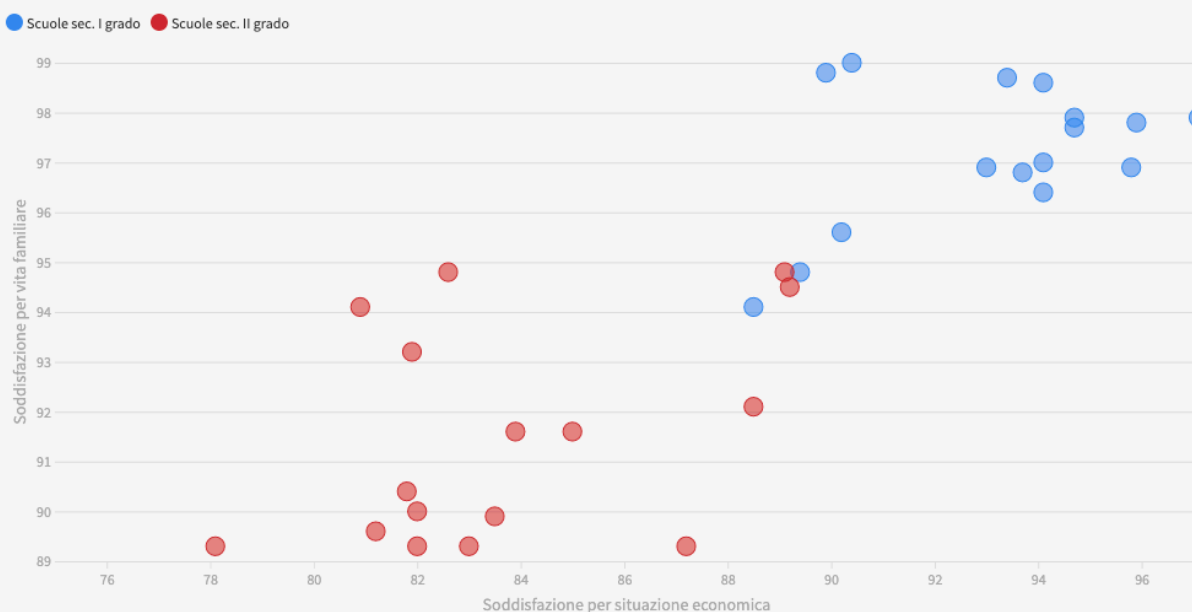
da istituto degli innocenti, ministero del lavoro e delle politiche sociali e centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza. Tale indagine ha coinvolto circa 200 scuole per un totale di oltre 11mila studenti. Con l'obiettivo di rilevare su scala "micro", comune per comune, le opinioni, le percezioni e i bisogni di queste ragazze e ragazzi.

**11.648** gli alunni delle scuole secondarie di I e II grado che hanno partecipato all'indagine.

Un primo aspetto cruciale è il **rapporto tra situazione economica della famiglia e livello di soddisfazione rispetto alla propria vita familiare**. Osservando i dati in un grafico a dispersione, emergono due elementi. Innanzitutto, si conferma un **legame abbastanza solido tra le due variabili**.

**Nelle scuole superiori la soddisfazione per la condizione economica della famiglia è più bassa**

Ogni punto è una città riservataria (in rosso i dati relativi alle scuole superiori, in blu quelli relativi alle scuole medie). In basso a sinistra quelle con meno soddisfazione rispetto alla condizione economica e alla vita familiare (2016)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istituto degli Innocenti

Come prevedibile, **dove gli studenti sono più tranquilli rispetto alla condizione economica del proprio nucleo, tende ad aumentare anche la soddisfazione per la vita familiare.**

Le città sopra la media per quota di alunni soddisfatti per la condizione economica, nell'80% dei casi sono anche ai primi posti per soddisfazione per la vita familiare. Tra gli studenti delle scuole medie, Milano e Torino si trovano rispettivamente ultima e penultima in entrambi gli indicatori. Lo stesso vale, tra quelli delle superiori, per Bari (15esima nelle classifiche).

**In alcune città del sud una minore soddisfazione per la condizione economica coesiste con una elevata soddisfazione per la vita familiare.**

Vi sono poi delle eccezioni rilevanti alla tendenza generale. Catania e Taranto, rispettivamente prima e seconda per quota di ragazzi delle medie che si dichiarano soddisfatti della propria vita familiare, sono agli ultimi posti per soddisfazione sul versante economico.

Lo stesso accade, tra gli studenti delle superiori, a Reggio Calabria e Napoli. Il comune calabrese è secondo, dopo Bologna, per quota di studenti soddisfatti della vita familiare, ma ottavo nella classifica economica. Ancora più stridente il caso del capoluogo campano: quarto per soddisfazione nella vita familiare e penultimo per apprezzamento della situazione economica del proprio nucleo.

Da notare infine che Milano, ultima per soddisfazione in entrambi gli indicatori tra i ragazzi delle medie, tra quelli delle superiori è prima per soddisfazione economica e terza per soddisfazione nella vita familiare.

**-9,1** punti di differenza tra la soddisfazione per la condizione economica familiare alle superiori (83,9%) rispetto alle medie (93%).

L'altro elemento da sottolineare è che **gli studenti delle superiori mostrano un livello di soddisfazione inferiore rispetto a quelli delle medie**, in entrambi gli indicatori considerati. Un dato da leggere anche alla luce del processo di maturazione connesso con l'adolescenza. Una maggiore consapevolezza che rende più coscienti della situazione economica dei genitori.

Inoltre gli adolescenti attraversano una **fase di transizione che può tradursi in un aumento delle tensioni e dei conflitti familiari**. Ciononostante, va rilevato come anche tra i ragazzi delle superiori il livello di soddisfazione per la vita familiare resti alto (91,6%), sebbene inferiore a quello degli alunni più giovani (96,9%). Il **fattore socio-economico resta comunque determinante sul livello di soddisfazione personale**.

**19%** degli studenti delle superiori con genitori disoccupati è insoddisfatto della propria vita familiare (contro il 7% di chi ha entrambi i genitori occupati).

In situazioni familiari ed economiche difficili, **il ruolo delle amicizie diventa cruciale nel determinare la possibilità di superare momenti critici**. Una questione interessante da approfondire in particolare rispetto a ragazze e ragazzi delle superiori dove, come rilevato, le preoccupazioni divengono più pressanti. Tale aspetto emerge chiaramente dall'**analisi** del centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza.

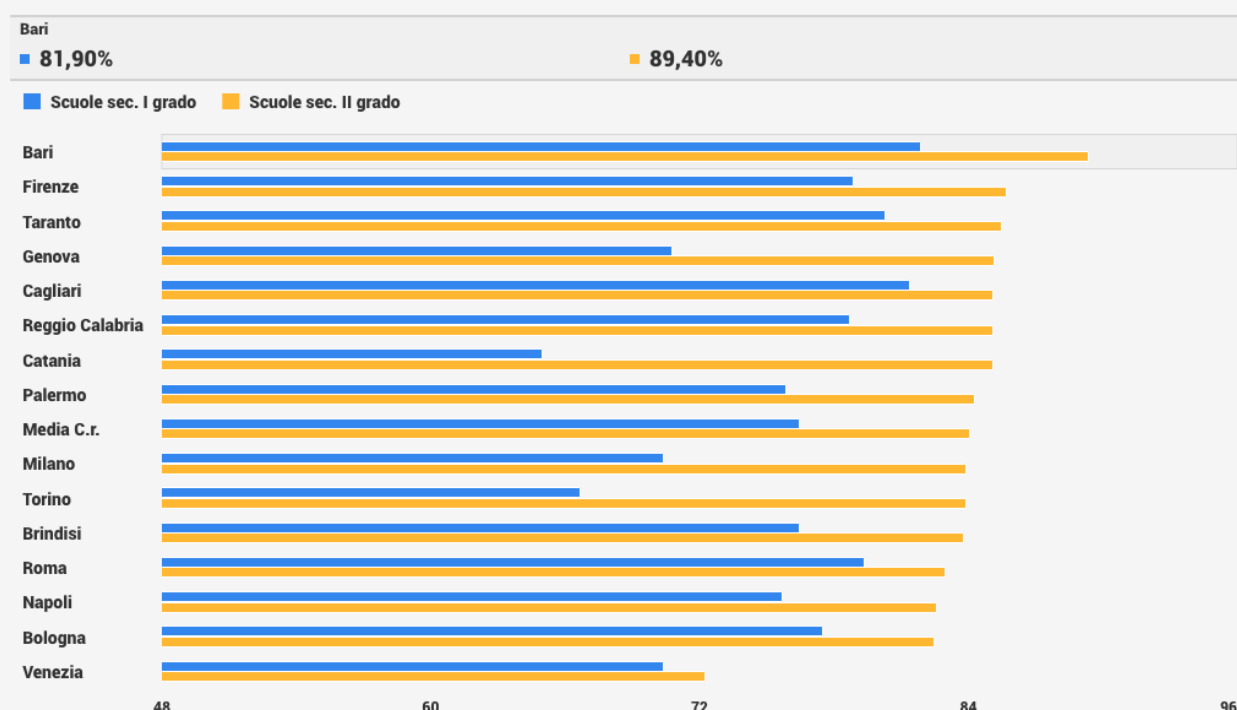
*“I ragazzi che frequentano le scuole secondarie di secondo grado tendono più spesso a sostenersi nei momenti di difficoltà. Tra di essi, la solidarietà è particolarmente diffusa per coloro che hanno entrambi i genitori disoccupati - ci si aiuta “sempre” nel 12% dei casi - mentre per quelli con un solo genitore o entrambi i genitori occupati si registrano rispettivamente valori pari al 3% e 2%.”*

**- Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Essere ragazze e ragazzi nelle città riservatarie della Legge 285/1997**

In tutte le città riservatarie sono soprattutto i ragazzi più grandi a trascorrere maggiormente il proprio tempo libero con gli amici. Bari spicca in entrambe le fasce d'età per quota di giovani che dichiarano di passare "sempre" oppure "spesso" il proprio tempo con gli amici. Seguono, tra gli alunni delle medie, Cagliari, Taranto, Roma, Firenze, Reggio Calabria e Bologna.

### Quanto tempo trascorrono con gli amici gli adolescenti e i preadolescenti

Percentuale di ragazzi che passano "sempre e spesso" il tempo libero insieme agli amici (2016)



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istituto degli Innocenti

## Il disagio economico e sociale incide anche sul tempo libero dei minori.

Tra i ragazzi delle secondarie di secondo grado, dopo il capoluogo pugliese, seguono Firenze, Taranto, Genova, Cagliari, Reggio Calabria, Catania e Palermo. Stabilire relazioni di amicizia solide e positive con i propri coetanei è parte

essenziale per un processo di crescita sano. Una prerogativa che, ancora una volta, appare preclusa soprattutto a chi proviene da un contesto familiare più fragile. In base ai dati raccolti nel corso dell'indagine campionaria, chi ha i genitori disoccupati è più frequente che dichiarare di non passare il proprio tempo libero con gli amici.

**8%** degli studenti delle superiori con genitori disoccupati non trascorre tempo libero con gli amici (contro l'1% di chi ha entrambi i genitori occupati).

Ne discende l'importanza di offrire sul territorio **luoghi di socializzazione e di aggregazione, economicamente accessibili per tutti**. Un investimento importante sia per la crescita umana e sociale dei singoli ragazzi, che per il contrasto alla povertà educativa e la prevenzione di comportamenti a rischio.

*“Comportamenti a rischio sembrano essere correlati all'insoddisfazione crescente che si riscontra nei ragazzi al crescere dell'età. (...) nella scuola secondaria di secondo grado cala il grado di soddisfazione generale. Complessivamente i ragazzi che abitano al sud sono molto più soddisfatti dei loro coetanei residenti nelle altre zone d'Italia (...) I ragazzi del sud risultano essere maggiormente soddisfatti anche su argomenti più ostici e spinosi a questa età quali l'aspetto fisico e la fiducia in se stessi.”*

**- Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Essere ragazze e ragazzi nelle città riservatarie della Legge 285/97: la voce dei protagonisti (2019)**

Del resto, come approfondito nel primo capitolo, tutte le rilevazioni indicano come siano prima di tutto ragazze e ragazzi a chiedere spazi e luoghi di aggregazione. Ma cosa chiedono nello specifico?

## I luoghi di aggregazione visti dai ragazzi

Il concetto di centro di aggregazione è di per sé sfuggente, perché per sua natura indica uno spazio che può essere riempito con attività tra loro molto diverse. Dalle attività sportive a quelle creative, come laboratori manuali e corsi di recitazione. Ma che possono essere rivolti anche al sostegno negli studi, ad esempio con corsi di recupero, oppure al supporto personale e psicologico o ancora all'apprendimento di nuove competenze.

### I centri di aggregazione sono spazi polivalenti.

Una polifunzionalità che costituisce proprio il loro principale punto di forza. E che consente di immaginarli come luoghi da progettare insieme, a partire da bisogni e preferenze dei giovani. Proprio come raccomandato dalle **3 p** iscritte nello spirito della convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Ma in concreto, cosa chiedono più frequentemente ragazze e ragazzi?

L'indagine campionaria sulle 15 città riservatarie consente una valutazione maggiormente puntuale di quali attività preferirebbero gli studenti delle scuole secondarie se aprisse un centro di aggregazione vicino casa loro. Dalle risposte emerge chiaramente come la polivalenza costituisca il prerequisito di una esperienza aggregativa funzionale alle necessità di ragazze e ragazzi.

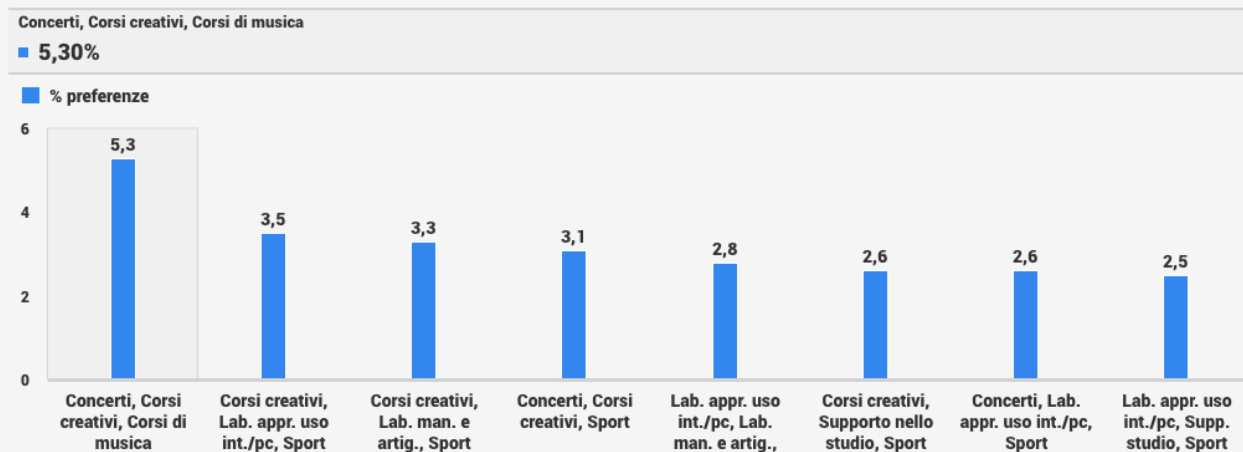
### Alle medie prevalgono attività creative, ma non manca anche la richiesta di supporto nello studio.

Tra gli alunni delle medie, di fronte alla richiesta di indicare 3 attività che vorrebbero nei centri aggregativi, la terna più frequente è costituita da **concerti, corsi creativi e corsi di musica** (indicata dal 5,3% dei rispondenti). La seconda terna per quota di preferenze, segnalata dal 3,5% degli studenti interpellati, introduce anche **l'importanza dello sport e di acquisire competenze digitali**, indicando - oltre ai corsi creativi - anche laboratori per **apprendere l'uso di internet e del pc** e luoghi dove fare **attività sportiva**. Nelle terne più favorite compaiono anche **laboratori manuali e artigiani** e la necessità di **supporto nello studio**.



## Cosa vorrebbero gli alunni delle medie in un centro di aggregazione

Attività che i ragazzi delle scuole secondarie di primo grado delle città riservatarie vorrebbero fossero proposte da un centro di aggregazione



### DA SAPERE

Nell'elaborazione sono state indicate solo le terne che hanno ricevuto almeno il 2,5% delle preferenze degli studenti.

FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istituto degli Innocenti

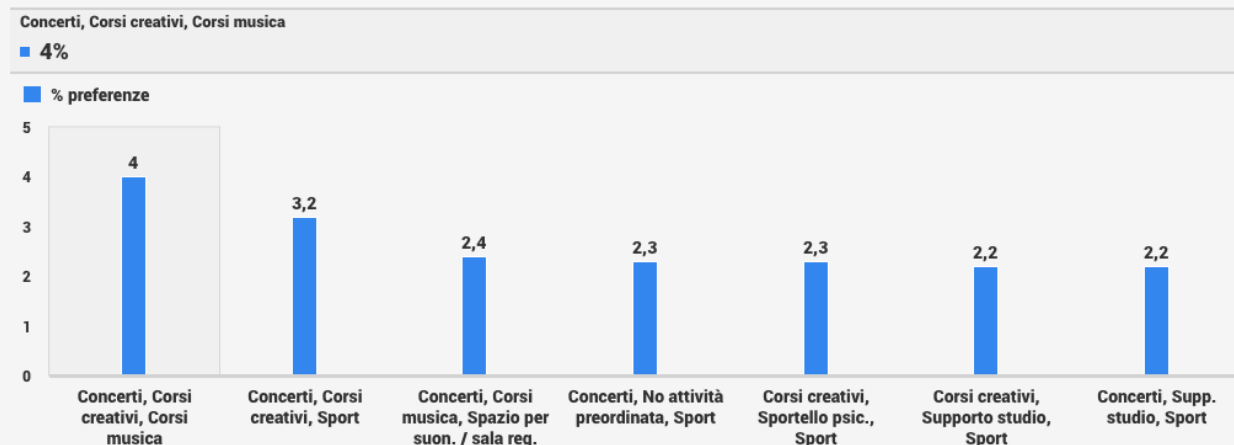
Anche tra gli studenti delle superiori, la prima preferenza va verso attività quali concerti, corsi creativi e di musica. Ma al netto di questa convergenza, leggendo le terne successive emerge come ragazze e ragazzi più grandi abbiano una visione diversa su quali attività dovrebbe offrire un centro aggregativo. Sono in particolare due gli aspetti che differenziano maggiormente le priorità degli studenti delle superiori rispetto a quelle degli alunni più giovani.

**Tra i più grandi, emerge il bisogno di sostegno psicologico e di maggiore autonomia.**

Tra le terne con più voti, ad esempio, compare la richiesta di servizi di supporto psicologico, o comunque di gruppi di ascolto, del tutto coerente con la fase di profondo cambiamento attraversata dai ragazzi più grandi.

## Cosa vorrebbero gli studenti delle superiori in un centro di aggregazione

Attività che i ragazzi delle scuole secondarie di secondo grado delle città riservatarie vorrebbero fossero proposte da un centro di aggregazione



FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istituto degli Innocenti

Inoltre, è significativo osservare in controluce una **maggiore richiesta di autonomia e possibilità di autogestione degli spazi da parte degli studenti delle superiori**. Tale preferenza emerge esplicitamente tra chi chiede di garantire luoghi senza alcuna attività preordinata, ma solo attività decise e gestite dai ragazzi. Ma è significativo che, **accanto alla richiesta di corsi** - prevalente tra gli alunni delle medie - **emerga anche quella di spazi dove svolgere le stesse attività in autonomia. Ad esempio luoghi dove suonare liberamente oppure sale di registrazione.**

*“I 14-17enni, in particolare, con l'affacciarsi alla vita adulta ritengono inoltre importante l'autogestione di spazi, tempi e attività, e al tempo stesso che sia permesso di partecipare liberamente in un clima dove non siano previsti controlli adulti. Tra gli 11-13enni queste stesse esigenze sono ugualmente espresse, sebbene su valori di incidenza più contenuti.”*

**- Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Essere ragazze e ragazzi nelle città riservatarie della Legge 285/97: la voce dei protagonisti (2019)**

## La copertura dei servizi previsti dalla legge 285

Alla luce di quanto visto finora, è interessante vedere come si articola l'offerta di servizi nell'ambito della legge 285. Si tratta di un arco di interventi molto ampio, che abbraccia tutte le fasce d'età minorili, di cui i centri di aggregazione costituiscono solo una parte (v. punto 10).

Per un quadro completo, è utile fare riferimento al **nomenclatore** che **classifica gli interventi previsti dalla legge 285/1997, suddividendoli in:**

1. **attività di segretariato sociale, consulenza e informazione:** comprende tutti i canali di informazione per accedere ai servizi offerti (sportelli sociali telematici, servizi di aiuto telefonico, centri di ascolto);
2. **prevenzione e sensibilizzazione, promozione e partecipazione:** include le iniziative per incentivare forme di partecipazione (ad esempio i consigli e le consulte dei ragazzi), ma anche interventi di prevenzione e di formazione del personale educativo (educatori e insegnanti);
3. **pronto intervento sociale:** interventi per specifiche situazioni di emergenza sociale, con funzione di prima assistenza, anche rivolte a minori (unità mobili di strada per distribuzione indumenti, pasti caldi, informazioni);
4. **servizi sociali di supporto alla persona, alla famiglia e rete sociale:** comprende servizi di mediazione familiare, supporto alla genitorialità, centri anti violenza, interventi di presa in carico di minori con disabilità;
5. **integrazione sociale:** include servizi di mediazione culturale per garantire l'accesso paritario in ambito scolastico e sociale di persone straniere e nomadi, interventi per l'integrazione di soggetti a rischio emarginazione (es. corsi di lingua italiana per immigrati), attività ricreative per soggetti fragili (es. l'animazione rivolta ai bambini ospedalizzati);
6. **servizi di supporto:** mense sociali e servizi di trasporto per minori con ridotta mobilità;
7. **trasferimenti per il pagamento di rette:** tutti gli interventi economici volti garantire agli utenti in difficoltà l'accesso ai servizi per l'infanzia, alle prestazioni offerte da centri estivi e centri di aggregazione;
8. **trasferimenti per attivazione di servizi:** sostegni economici rivolti a enti o associazioni del privato sociale, a famiglie che accolgono temporaneamente minori

- con problemi familiari oppure altri sostegni per persone non autosufficienti o con ridotta mobilità;
9. **integrazioni al reddito:** include buoni spesa, buoni pasto, contributi per i servizi scolastici, per l'alloggio o per l'integrazione del reddito familiare;
  10. **centri con funzione educativo-ricreativa:** è in questa categoria che sono compresi i centri di aggregazione, strutture rivolte ai giovani, per promuovere e coordinare diverse attività (ricreative, sociali, educative, culturali e sportive) e per favorire un corretto utilizzo del tempo libero. Vi rientrano anche le ludoteche (per i bambini in età prescolare e nella scuola dell'obbligo), i centri per le famiglie e i centri diurni;
  11. **servizi educativi per la prima infanzia,** tra cui nidi e servizi integrativi (spazi gioco, centri bambini-genitori ecc.);
  12. **centri e attività a carattere socio-sanitario:** in cui sono compresi i consultori familiari e quelli per i giovani;
  13. **presidi residenziali socio-assistenziali e ad integrazione socio-sanitaria:** includono le comunità familiari e socio-educative, i servizi di accoglienza per bambino-genitore (es. case rifugio);
  14. **altri centri e strutture:** comprendono i centri estivi, i campi sportivi e i giardini pubblici attrezzati;
  15. **altre iniziative,** che possono comprendere iniziative di educazione ambientale, di fruizione dei musei per ragazzi e altri progetti (come **pedibus** e **bicibus**).

## Tra i più grandi, emerge il bisogno di sostegno psicologico e di maggiore autonomia.

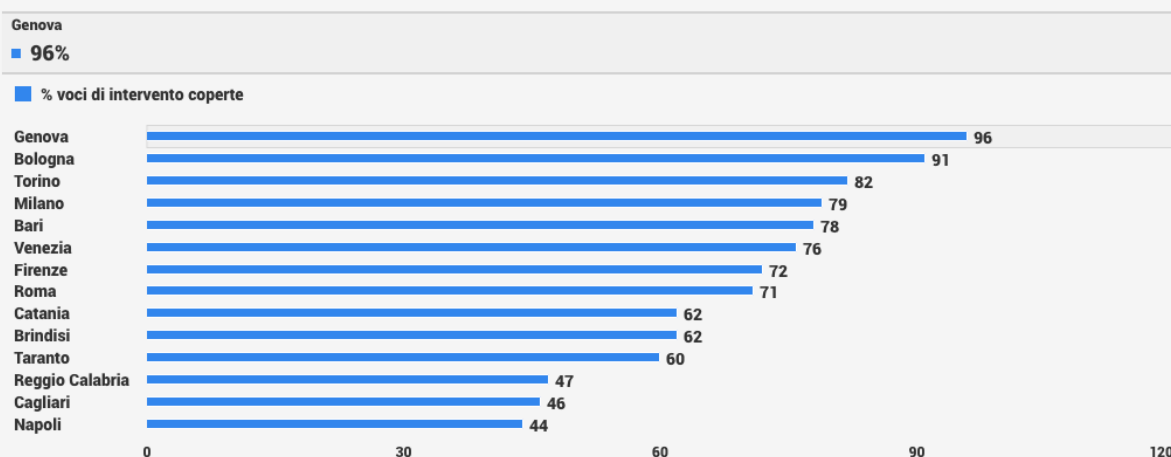
Come si osserva scorrendo questa lista, gli interventi e i servizi socio-educativi previsti dagli enti locali possono articolarsi lungo un campo di azione molto ampio, rivolto a minori di tutte le età. Ognuno di questi ambiti di intervento a sua volta comprende una serie di voci specifiche, che nell'elenco abbiamo sintetizzato per sommi capi (es. i centri di aggregazione sociale sono una voce dell'ambito "centri con funzione educativo-ricreativa").

Un primo aspetto saliente è quindi quante delle singole voci analitiche previste dal nomenclatore siano concretamente offerte in ciascuna città. In qualche modo, si tratta di valutare un indice di copertura dei servizi rivolti ai minori.

Genova e Bologna sono le uniche due città a superare il 90% di voci del nomenclatore coperte. Seguono, con la sola eccezione del capoluogo pugliese, altre città del centro-nord: Torino (82%), Milano (79%), Bari (78%), Venezia (76%), Firenze (72%) e Roma (71%).

### Genova e Bologna sono le città con maggiore copertura di servizi per minori

Percentuale di servizi e interventi previsti nelle città riservatarie secondo le voci del nomenclatore infanzia e adolescenza



#### DA SAPERE

Dati non disponibili per la città di Palermo.

FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istituto degli Innocenti

Si collocano sopra il 60% anche altre 3 città del mezzogiorno: Catania, Brindisi e Taranto. Mentre i comuni che non raggiungono la copertura in oltre metà delle voci sono tutti meridionali: Reggio Calabria (47%), Cagliari (46%) e Napoli (44%). Come rilevato nella **ricerca** condotta da istituto degli innocenti, si concentrano tutti nel mezzogiorno, con la sola eccezione di Firenze, anche tutti i comuni in cui uno o più ambiti risultano non coperti.

Focalizzandosi solo sull'ambito "centri con funzione educativo-ricreativa", possiamo confrontare i diversi comuni nell'offerta di centri di aggregazione e di strutture rivolte al tempo libero di bambini e ragazzi. In primo luogo in termini di presenza. Centri diurni socio-educativi e ludoteche sembrano essere i 2 servizi che

più spesso ricorrono nell'offerta delle città riservatarie. Seguono i centri di aggregazione e le biblioteche per ragazzi (85% dei comuni considerati), mentre appare minore la diffusione di centri diurni estivi (71%) e dei centri per le famiglie (57%).

### Quali servizi sono coperti nell'ambito dei centri con funzione educativo-ricreativa

I servizi presenti nelle città riservatarie della legge 285/1997

Città	Ludoteche	Biblioteche per ragazzi	Centri di aggregazione sociali	Centri per le famiglie	Centri diurni socio-educativi	Centri diurni estivi
Bari	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bologna	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brindisi	✓	○	✓	✓	✓	○
Cagliari	○	✓	✓	○	✓	○
Catania	✓	✓	✓	○	✓	✓
Firenze	✓	✓	✓	○	✓	✓
Genova	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Milano	✓	✓	✓	○	✓	✓
Napoli	✓	○	✓	✓	✓	✓
Reggio Calabria	✓	✓	✓	✓	✓	○
Roma	✓	✓	✓	✓	✓	✓

#### DA SAPERE

Dati non disponibili per la città di Palermo

FONTE: elaborazione openpolis - Con i Bambini su dati Istituto degli Innocenti

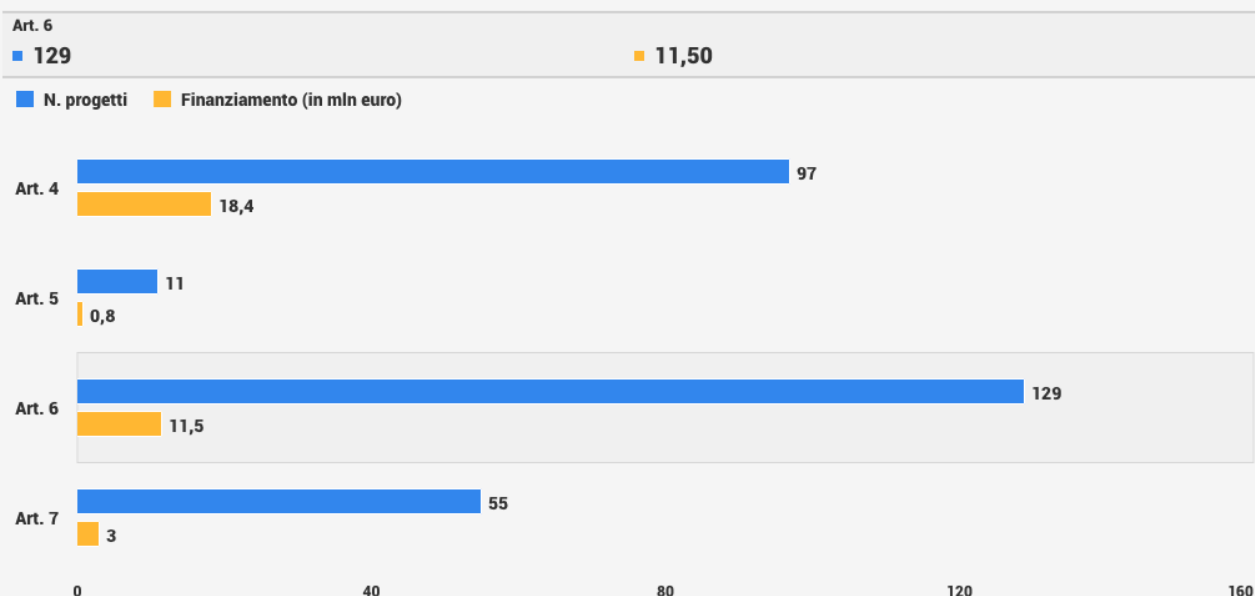
Ma quanti progetti e quante risorse sono destinate ai servizi ricreativi ed educativi rivolti al tempo libero dei minori? È possibile ricostruire tale aspetto attraverso i dati forniti nell'**ultima relazione al parlamento** (relativa al 2018), dove finanziamenti e progetti sono divisi in base all'articolato della legge 285/1997. Ciò permette di **verificare quanti interventi siano in attuazione dell'articolo 6 della legge** (servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) e quanti invece per interventi previsti dagli altri articoli. In particolare:

- art. 4: in questa categoria rientrano tutti i servizi di **sostegno alla relazione genitore-figli** di contrasto della povertà e della violenza, oltre alle misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali;
- art. 5: interventi relativi all'innovazione e sperimentazione di **servizi socio-educativi per la prima infanzia**;
- art. 6: i già citati **servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero**;
- art. 7: azioni per la **promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**.

In termini assoluti, i servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero sono quelli che coprono il maggior numero di progetti. Afferiscono infatti all'articolo 6 della legge 129 progetti su 292 attivi nelle città riservatarie, pari al 44% del totale.

### I servizi ricreativi per il tempo libero rappresentano quasi la metà dei progetti e oltre 1/3 degli importi

Numero di progetti e di finanziamenti relativi alla legge 285/1997 nelle città riservatarie, in base all'articolo di riferimento (2018)



#### DA SAPERE

I progetti finanziati in base alla legge 285/1997 sono stati distinti in base all'articolo cui fanno riferimento:

- art. 4: in questa categoria rientrano tutti i servizi di sostegno alla relazione genitore-figli di contrasto della povertà e della violenza, oltre alle misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali;
- art. 5: interventi relativi all'innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- art. 6: servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero;
- art. 7: azioni per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tuttavia, in termini di finanziamento, i maggiori importi confluiscono sull'articolo 4 (18,4 milioni).

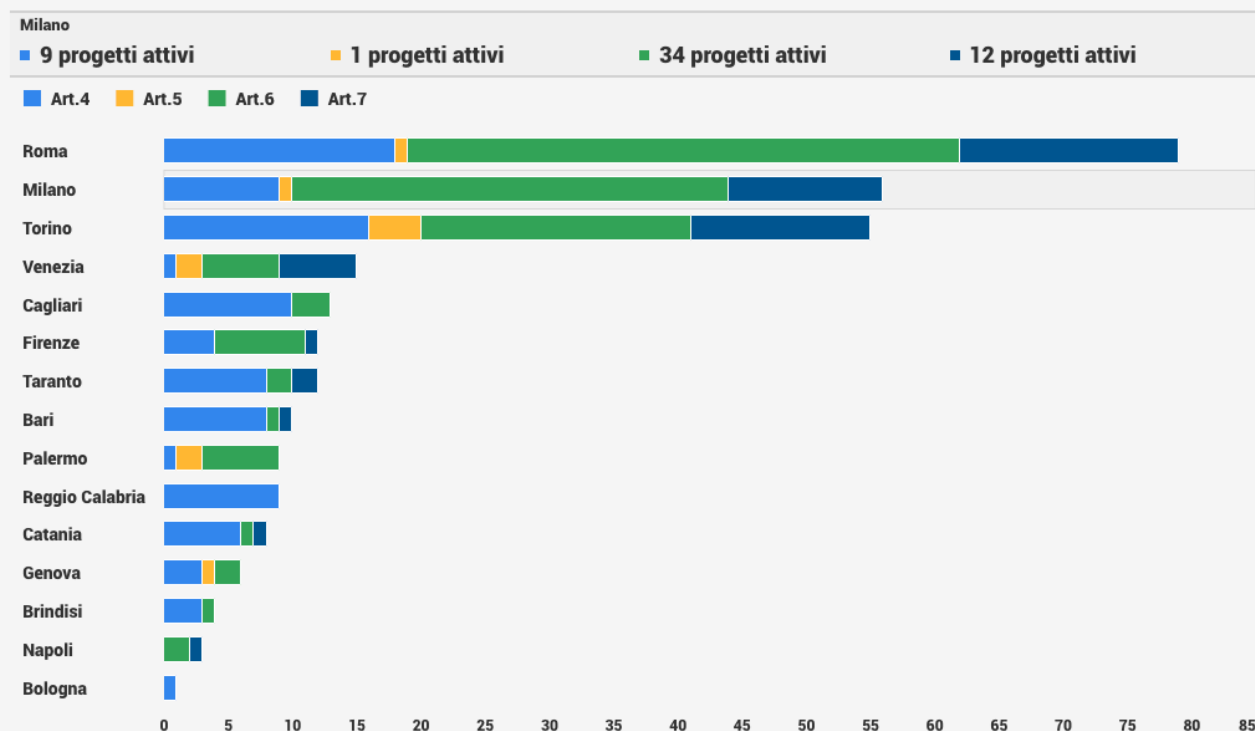
Il 34% dei finanziamenti è quindi rivolto a progetti nell'ambito dell'articolo 6 (servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero), facendo di questa categoria la prima in termini di progetti e la seconda rispetto agli importi. Molto più residuali le risorse per la sperimentazione di servizi per la prima infanzia (art. 5 - 808mila euro) e quelle per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7 - 3 milioni di euro).

## La quota più alta di progetti nei servizi per il tempo libero si rileva nelle 2 maggiori città del mezzogiorno.

Questo aggregato ci informa sulla gestione complessiva dei fondi, ma la sua distribuzione varia profondamente da città a città. In primo luogo rispetto al numero e all'allocazione dei progetti.

### A Napoli e Palermo 2/3 dei progetti riguardano servizi per il tempo libero

Numero di progetti relativi alla legge 285/1997 nelle città riservatarie, in base all'articolo di riferimento (2018)



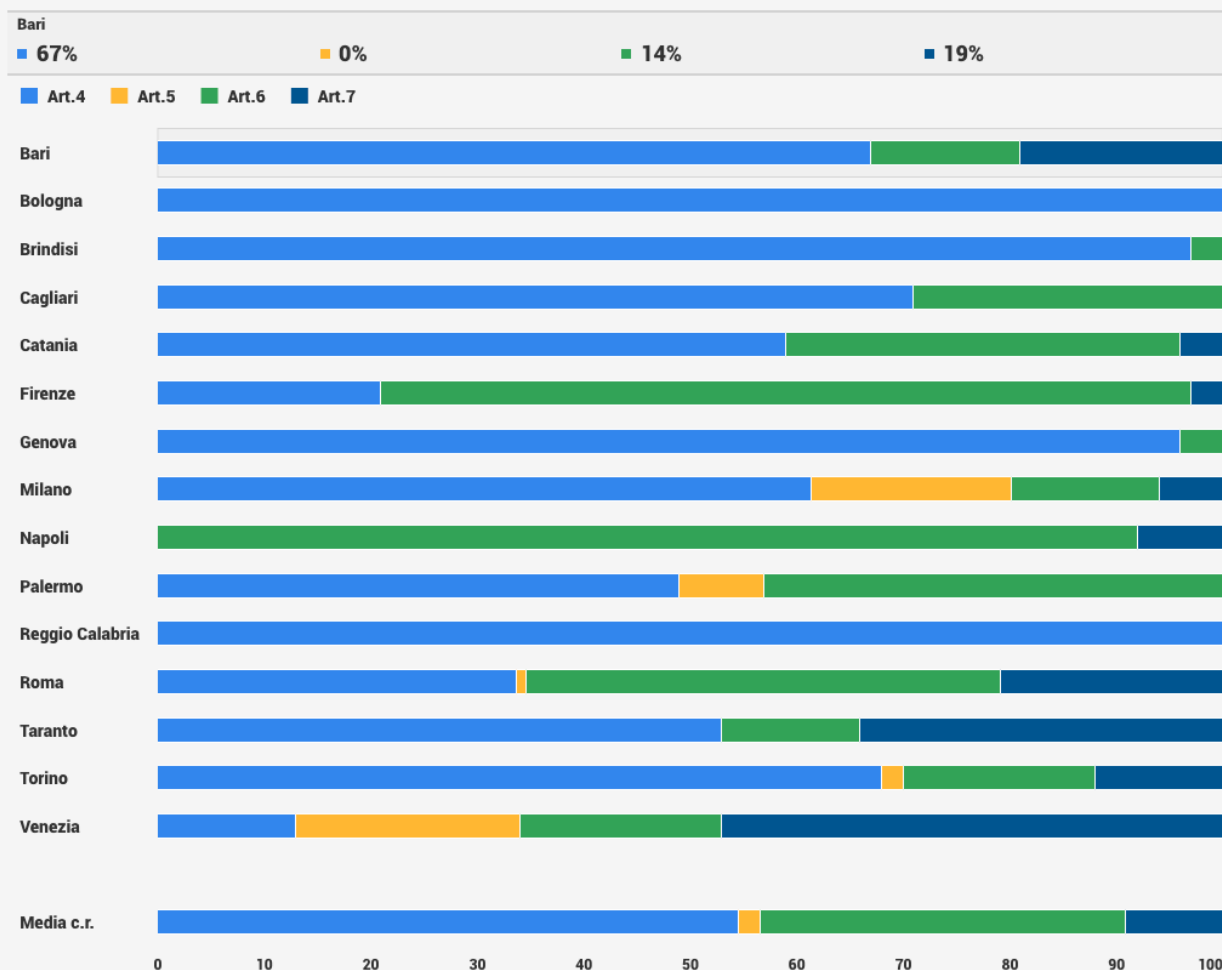


Alcune città - come Napoli e Bologna - concentrano le proprie risorse su un numero limitato di progetti, rispettivamente 3 e 1. Di conseguenza gli importi medi per intervento risultano più elevati: quasi 1,4 milioni nel capoluogo emiliano e poco meno di 1,6 milioni in quello campano. Napoli, insieme all'altra città più popolosa del mezzogiorno (Palermo), è anche il comune riservatario con più progetti relativi all'articolo 6 della legge 285.

Il quadro in parte cambia se dal numero di progetti si confronta la percentuale di destinazione dei fondi. Il comune di Napoli destina agli obiettivi posti dall'articolo 6 (servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) il 92% dei finanziamenti. Ovvero quasi la totalità degli importi, mentre il restante 8% si inserisce nelle finalità dell'articolo 7 (promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

### A Napoli e Firenze oltre 3/4 dei finanziamenti sono destinati ai servizi per il tempo libero

Percentuale di finanziamento dei progetti relativi alla legge 285/1997, in base all'articolo di riferimento (2018)



Firenze, con il 76%, è l'altra città riservataria dove i fondi per l'articolo 6 superano i 3/4 del finanziamento complessivo.

Le altre città riservatarie destinano in modo tendenzialmente più eterogeneo i fondi, con una quota riservata all'articolo 6 inferiore alla metà del finanziamento. Superano il 40% Roma (45%) e Palermo (43%), seguite da Catania (37%).

## Conclusioni

In una tradizione italiana di non intervento statale nelle politiche giovanili, la legge 285/1997 si è distinta da subito per il suo tasso di innovazione. Soprattutto per l'approccio non emergenziale che l'ha ispirata e per la scelta di inserire attività e servizi rivolti al tempo libero di bambini e adolescenti nelle politiche di contrasto della povertà educativa. Tuttavia, dopo quasi un quarto di secolo, con un panorama sociale e normativo radicalmente mutato, la sua **attuazione concreta mostra oggi una serie di criticità.**

La principale è conseguenza del processo di regionalizzazione delle competenze, che ha provocato un **disallineamento tra il soggetto formalmente responsabile dell'applicazione della convenzione sui diritti dell'infanzia (lo stato) e chi stabilisce realmente le priorità sul territorio (le regioni).** Una contraddizione già rilevata un decennio fa dal comitato sui diritti dell'infanzia.

*“A proposito della distribuzione di competenze derivante dalla riforma del Titolo V (...) lo stesso Comitato sui diritti dell'infanzia ha espresso nell'ottobre del 2011 (58<sup>a</sup> sessione) preoccupazione in ordine al trasferimento dei poteri dagli enti di governo centrali a quelli territoriali per le ricadute in termini di applicazione non uniforme della Convenzione sui diritti del fanciullo sul territorio nazionale.”*

**- Corte dei Conti, deliberazione del 3 agosto 2018, n. 15/2018/G**

**Il sistema di governance attuale non assicura l'attuazione delle prerogative della convenzione su tutto il territorio nazionale.**

Le regioni, come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, **decidono senza vincoli di destinazione l'allocazione dei fondi.** Ne è conseguita una **assoluta disomogeneità nella gestione delle risorse.** Solo alcuni enti hanno mantenuto distinte quelle per l'infanzia e l'adolescenza da quelle sociali genericamente intese (cfr. **corte dei conti, 2018**). In altri casi tale differenziazione è saltata,

con conseguenze potenzialmente negative per la tutela dei minori. Un comparto dotato di una "potenzialità di negoziazione storicamente inferiore in ambito di allocazione delle risorse" (**relazione parlamento 2017**).

*“le regioni hanno impiegato il Fnps, ognuna secondo le proprie priorità. Ne è conseguito che, in molti casi, i fondi della suddetta legge, nati originariamente per sostenere occasioni e opportunità non legate necessariamente a fenomeni di disagio, sono stati utilizzati per coprire servizi tradizionali, compromettendo in tal modo lo spirito della legge stessa orientato all'attuazione di servizi per tutti, di portata generale e di natura preventiva, varcando la logica emergenziale di intervento.”*

**- Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per il 2017 (2020)**

**70%** delle risorse del fondo nazionale infanzia e adolescenza sono confluite in modo indistinto nel fondo nazionale politiche sociali.

Dalla riforma dei livelli di governo coinvolti, è conseguita anche una minore possibilità di programmare le politiche sul medio-lungo periodo, dato che il rifinanziamento del fondo sociale ha cadenza annuale. È anche per questo motivo che gli interventi previsti dalla legge 285 "sono proseguiti con relativa sicurezza" solo nelle 15 città riservatarie (**relazione parlamento 2017**).

Allo stesso tempo, non mancano criticità anche rispetto alla parte di risorse di competenza comunale. In primo luogo, per la difficoltà di monitoraggio degli interventi nel tempo. Come evidenziato dalla corte dei conti nella sua relazione, i dati attualmente raccolti non bastano per offrire una valutazione completa dell'impatto dei fondi stanziati con la legge 285.

*“Deve notarsi, altresì, la difficoltà di individuazione degli obiettivi conseguiti rispetto a quelli programmati nell'annualità considerata (...) Indeterminato resta anche il numero dei destinatari, che sono solamente stimati, pur disponendo la maggior parte dei progetti di strumentazione in grado di monitorare la frequentazione dell'utenza, oltre che la sua qualificazione in termini di genere, come richiesto dalla programmazione.”*

**- Corte dei Conti, deliberazione del 3 agosto 2018, n. 15/2018/G**

## **In quello che resta del Fnia, risorse per pochi comuni e difficoltà di monitoraggio.**

Considerazioni che, come riportato nella **recente relazione al parlamento sull'attuazione della legge 285**, sono state successivamente recepite nella progettazione del nuovo sistema informativo. Si tratta di un aspetto cruciale perché è la **premessa per esaminare l'attuazione della normativa**. Altrettanto essenziale per programmare interventi mirati è la **necessità di una raccolta dati anche di livello subcomunale** nelle città riservatarie. Un aspetto sottolineato con chiarezza dalla stessa delibera della corte dei conti.

*“La scelta di un quartiere piuttosto che di una circoscrizione dovrebbe rispondere agli stessi criteri sopra citati che ispirano la scelta dei progetti da finanziare e cioè, in particolare, la percentuale di famiglie con minori che vivono al di sotto della soglia di povertà, la percentuale di minori ospiti di presidi residenziali socio-assistenziali, la carenza di strutture per la prima infanzia, la percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo, la percentuale di minori coinvolti in attività criminose.”*

**- Corte dei Conti, deliberazione del 3 agosto 2018, n. 15/2018/G**

Accanto a tali considerazioni, solo apparentemente di carattere metodologico, la vera criticità dell'attuale assetto - anche nella quota "riservataria" - è data dal fatto che le risorse sono ridotte e soprattutto concentrate su una minoranza di comuni. Anche per questo la **relazione 2017**, in un bilancio a venti anni dall'approvazione

della norma, suggeriva di "ri-estenderla a tutti i comuni italiani attraverso fondi vincolati in una logica di piano territoriale, in una prospettiva associata". Una richiesta sollecitata dagli stessi ragazzi nella dichiarazione di Napoli del novembre 2017.

*“Chiediamo di aumentare i fondi stanziati per la 285, migliorando la proporzione tra numero di ragazzi e numero di educative in ogni territorio, superando il disequilibrio tra una regione e l'altra, tra un territorio e l'altro.”*

**- Corte dei Conti, deliberazione del 3 agosto 2018, n. 15/2018/G**

Rendere strutturali gli interventi rivolti ai giovani e al loro tempo libero è una **precondizione per un contrasto efficace della povertà educativa**. Una sfida che deve riguardare tutto il paese, e non solo una sua parte.

Tutti i contenuti e le elaborazioni presenti in questo report  
si trovano all'indirizzo [conibambini.openpolis.it](https://conibambini.openpolis.it)  
dove è possibile scaricare tutti i dati e visualizzare grafici e mappe ad alta  
risoluzione, con la possibilità di embed.