



Osservatorio delle Politiche Sociali  
Provincia di Cremona

# Primo Rapporto provinciale relativo ai bisogni dei minori e degli adolescenti

Cremona

Dicembre 2003

## CAPITOLO 1: I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI IN PROVINCIA DI CREMONA

- 1.1 Il quadro socio-demografico
- 1.2 I mutamenti della struttura familiare
  - 1.2.1 Una famiglia sempre più piccola
  - 1.2.2 L'instabilità della famiglia
  - 1.2.3 Conciliare tempi e famiglia: caratteristiche del mercato del lavoro femminile nella provincia di Cremona
- 1.3 La dispersione scolastica
  - 1.3.1 In sintesi...
- 1.4 I percorsi lavorativi alternativi alla scuola

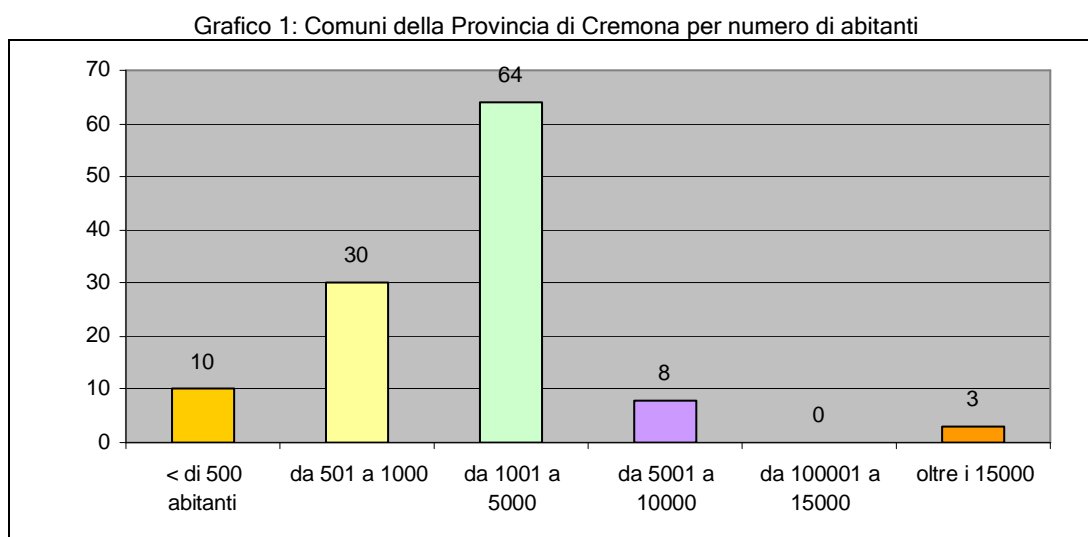
## CAPITOLO 2: ANALISI CRITICA DEL SISTEMA INTEGRATO DI SERVIZI

- 2.1 Dall'analisi dei bisogni alla programmazione strategica
- 2.2 Una lettura trasversale dei piani di zona
  - 2.2.1 Le strategie di integrazione degli interventi dell'area infanzia/adolescenza
  - 2.2.2 Il livello di integrazione socio-sanitaria
  - 2.2.3 Le linee di consolidamento territoriale previste dai Piani di Zona
  - 2.2.4 La promozione e l'attivazione dei rapporti con il terzo settore e l'associazionismo
  - 2.2.5 Conclusioni
- 2.3 Gli esiti del percorso di implementazione della legge 285/97
- 2.4 La tipologia di interventi presenti nel territorio e il livello di implementazione

## CAPITOLO 1: I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI IN PROVINCIA DI CREMONA

### 1. Il quadro socio-demografico

La provincia di Cremona è, per dimensioni territoriali, la quarta in Lombardia ed è caratterizzata da un territorio morfologicamente omogeneo e pianeggiante che si estende per oltre 1770 chilometri quadrati. La notevole estensione favorisce la divisione in tre zone, ognuna delle quali, pur senza presentare differenze socio-economiche notevoli, ha mantenuto una propria individualità, soprattutto in ragione delle influenze provenienti dalle province limitrofe (milanese, bresciana, parmense, bergamasca). Le tre zone corrispondono ai distretti socio-sanitari che gravitano intorno a Cremona, Crema e Casalmaggiore, i soli centri urbani con una popolazione superiore ai 15 mila abitanti.



Fonte: Ufficio statistica -Provincia di Cremona

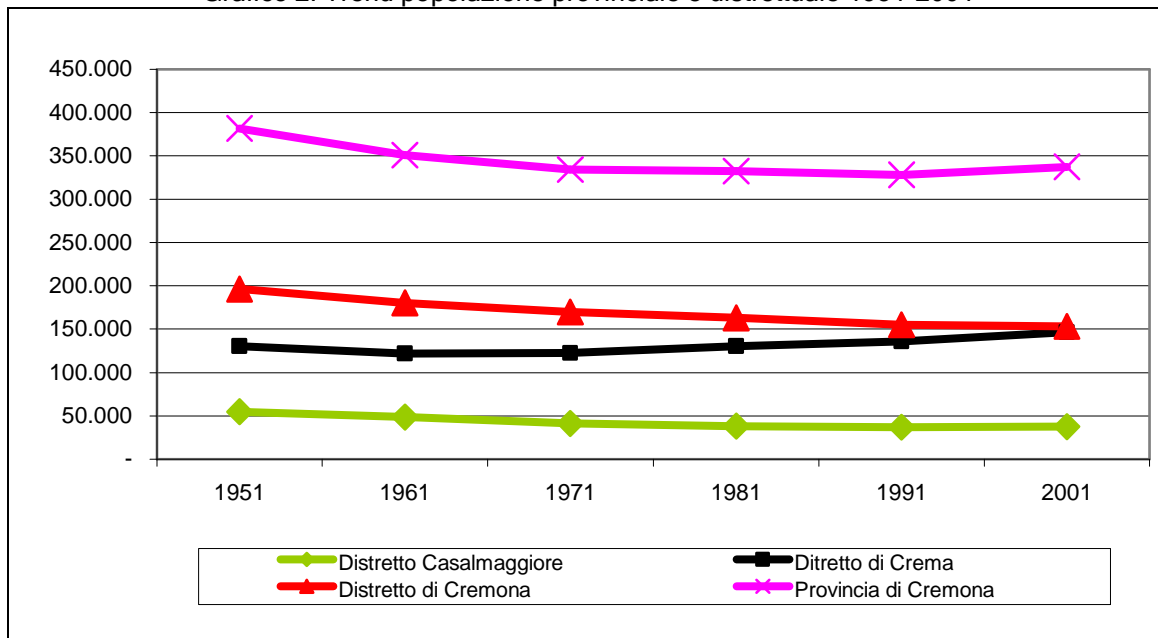
La struttura del territorio si caratterizza per le ridotte dimensioni dei comuni (vedi grafico): soltanto 3 hanno una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, 8 superano i 5.000 ed i restanti 104 (ovvero, oltre il 90%) hanno una popolazione inferiore. Questa caratteristica trae origine dal fenomeno di spopolamento delle campagne iniziato negli anni del primo dopoguerra conseguente al processo di industrializzazione dell'agricoltura lombarda, con la scomparsa della figura dei braccianti. Molti dei comuni dell'area cremonese, la cui economia era basata sulle cascine, iniziarono a perdere popolazione a vantaggio delle aree industrializzate limitrofe. L'"azienda cascina", nuclei abitativi che coincidevano anche con il luogo di lavoro dove risiedevano decine, talvolta centinaia di persone, si svuotarono progressivamente nell'arco di pochi decenni ed i comuni, che gravitavano su un'economia prevalentemente agricola, cessarono di costituire un'opzione desiderabile per i giovani, attratti da realtà economiche in grado di offrire migliori opportunità lavorative.

La popolazione provinciale al censimento Istat del 2001 ammontava a 335.939 abitanti, con un incremento del 2,4% rispetto a dieci anni prima.

Tale andamento demografico risulta da un saldo naturale (nati/morti) negativo che si protrae ininterrottamente dal 1970, anche se in misura sempre meno consistente, e da un saldo migratorio (iscritti/cancellati) fortemente in attivo. Quest'ultimo è dovuto sia al crescente fenomeno dell'immigrazione nazionale e proveniente dall'estero (in particolare

da paesi esterni alla Comunità Europea), sia ad un affievolirsi dall'attrattività esercitata dall'area milanese, che tanto aveva contribuito alla perdita demografica cremonese degli anni scorsi.

Grafico 2: Trend popolazione provinciale e distrettuale 1951-2001



Fonte : Ufficio Statistica della Provincia di Cremona

Analizzando la popolazione distrettuale si notano profonde differenze tra i territori della provincia: la popolazione del distretto cremasco, dopo una leggera flessione intorno agli anni Sessanta, cresce attestandosi su valori positivi, al contrario, quella dei distretti di Casalmaggiore e di Cremona diminuisce, dal 1951 in avanti, senza inversione di tendenza. Il distretto cremasco compensa, quindi, i restanti due e determina il trend positivo che caratterizza la popolazione provinciale nell'ultimo decennio.

E' tuttavia interessante, accanto al dato macroscopico, un'indagine più dettagliata: quali fasce di età sono in aumento e quali in diminuzione? Il fenomeno è simile è per tutti e tre i distretti o esistono differenze notevoli?

La provincia di Cremona conferma la tendenza all'invecchiamento della popolazione nazionale ed europea, mostrando tassi vecchiaia decisamente considerevoli. Tanto più che l'Italia è stato il primo paese, nella storia dell'umanità, dove il numero di persone oltre i 65 anni ha superato la popolazione 0-14 anni. Lo scarto, avvenuto nel 1993, è ulteriormente aumentato negli anni successivi sia a causa della contrazione della natalità, sia a causa dell'accrescersi della vita media della popolazione (83 anni per le donne e 77 per gli uomini)<sup>1</sup>.

Il territorio provinciale, infatti, pur distante dagli indici di vecchiaia<sup>2</sup> della Liguria (238,4) e dell' Emilia Romagna (193,5) registra un valore pari a 164,9, più elevato di quello regionale (132,2) e nazionale (127,1).

<sup>1</sup> I dati relativi al contesto nazionale ed europeo sono stati tratti dai rapporti redatti dall'Istituto degli Innocenti di Firenze (2001, n. 22 e n. 25).

<sup>2</sup> L'indice di vecchiaia è un indicatore sintetico del grado di invecchiamento della popolazione e si ottiene rapportando l'ammontare della popolazione anziana (oltre i 65 anni) a quella dei bambini sotto i 15 anni.  $I_v = \frac{pop. > 65}{pop_{0-14}} \times 100$

Scendendo a livello distrettuale, invece, l'indice sale leggermente nel territorio cremonese (196,36) e in quello casalasco (189,14), mentre il territorio cremasco si assesta intorno a valori simili a quelli lombardi.

Tabella 1

Indici Demografici

	Regione Lombardia	Provincia di Cremona	Distretto di Cremona 2002	Distretto di Crema 2002	Distretto di Casalmaggiore 2002
Tasso di natalità 1999	9,1	8,1			
Tasso di fecondità 1996	1,1	1,1			
Tasso di vecchiaia		20,62	17,64	22,83	23,31
Indice di vecchiaia	132,2	163,72	196,36	131,24	189,14
Indice di dipendenza totale		49,51	52,58	45,10	55,38
Indice di dipendenza giovanile		18,68	17,74	19,50	19,15
Indice di dipendenza senile		30,83	34,84	25,60	36,23
Indice di ricambio pop. Att.		153,09	177,71	134,24	144,43
Densità		191,60	184,41	258,60	102,73

Fonte: annuario statistico regionale, Provincia di Cremona- ufficio statistica

Per analizzare correttamente il fenomeno occorre soffermarsi sull'andamento delle nascite: in Italia, dopo il baby-boom degli anni '60, la fecondità si è progressivamente ridotta fino a raggiungere, negli anni recenti, livelli tra i più bassi del mondo (1,2 - 1,3 figli per donna).

La tabella n.2, relativa ai tassi di natalità e fecondità, mostra come in provincia di Cremona tali valori siano leggermente inferiori a quelli registrati a livello regionale: il tasso di natalità si assesta, infatti, intorno a 8,29 figli per 1000 abitanti, contro il 9,34 della Lombardia ed il 9,38 del territorio nazionale.

Tabella n. 2

	2001	Cremona	Lombardia	Italia
tasso di fecondità		35,91	38,78	38,83
tasso di natalità		8,29	9,34	9,38

Fonte: Ufficio statistica della Provincia di Cremona - Istat.

Tabella n. 3

Tasso di fecondità e numero medio di figli per donna - Provincia di Cremona 1999								
Classi quinquennali d'età femminile	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	TOTALE
N° nati da donne aventi un'età compresa tra quelle sopraindicate	26	246	719	931	422	72	3	2419
N° donne di età compresa tra i limiti sopraindicati	7461	9695	11812	13121	12896	11693	11077	77755
Tasso di fecondità %	0,35	2,54	6,09	7,10	3,27	0,62	0,03	3,11

Fonte: Ufficio statistica della Provincia di Cremona

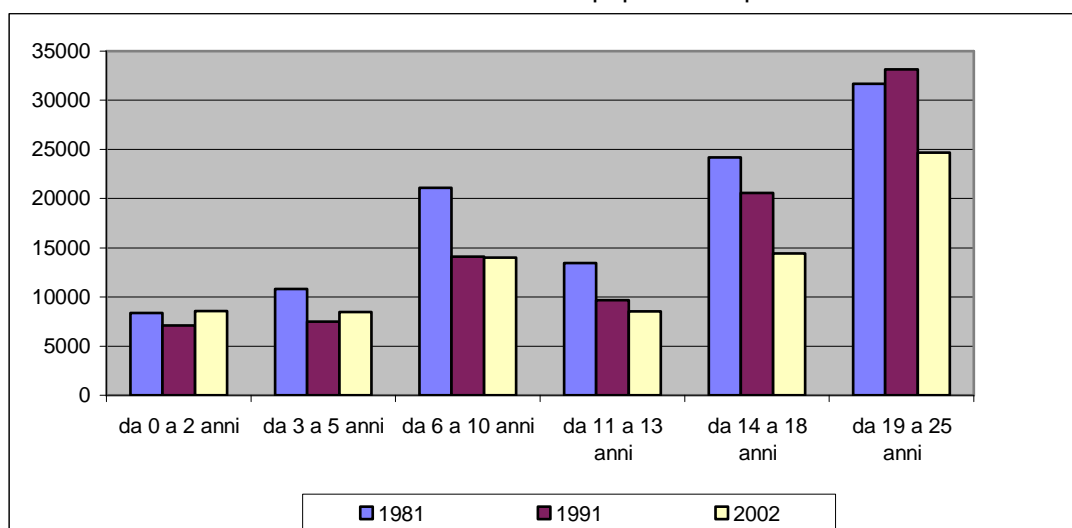
La tabella 3 analizza, nel dettaglio, i tassi di fecondità nel territorio cremonese mostrando che si raggiungono quote più significative nelle fasce di età comprese tra 25 - 29 anni e tra 30 - 34 anni. E' un risultato omogeneo con quello nazionale dove l'età frequente per la maternità si attesta intorno ai 30 anni. Questo nuovo equilibrio determina una contrazione nelle fasce di età più giovane.

Ai fini di un'analisi funzionale della popolazione giovanile, abbiamo scelto di individuare 6 fasce di età, corrispondenti alla scolarità dei bambini e dei ragazzi:

- 0-2 anni
- 3-5 anni
- 6-10 anni
- 11-13 anni
- 14-18 anni
- 19-25 anni

L'analisi dell'andamento di queste classi negli anni 1981, 1991 e 2002 sull'intero territorio provinciale conferma il peso crescente della popolazione di età compresa tra i 19 e i 25 anni con una considerevole flessione delle classi di età più giovani.

Grafico n. 3: Provincia di Cremona: popolazione per fasce di età



Fonte: Istat - Ufficio statistica della Provincia di Cremona

Come emerge dal grafico, tutte le categorie considerate, eccetto quella da 0 a 2 anni (che si rinforza) hanno subito una contrazione consistente: in particolare le classi che hanno subito una flessione più marcata sono quelle relative ai bambini e ai ragazzini di età compresa tra i 6 e 18 anni: fatto cento il loro numero nel 1981, nel 2002 essi sono 66 con una flessione superiore al 35%; i ragazzini tra gli 11 e i 13 anni diminuiscono di 37 punti percentuali e quelli tra i 14 e i 18 anni registrano una flessione pari al 41%.

Tabella n. 4: classi di età , provincia di Cremona

classi di età	1981	1991	2002
da 0 a 2 anni	100	85,2	103,0
da 3 a 5 anni	100	69,2	78,0
da 6 a 10 anni	100	66,7	66,2
da 11 a 13 anni	100	71,7	63,4
da 14 a 18 anni	100	84,9	59,5
da 19 a 25 anni	100	104,6	77,8
da 26 a 110 anni	100	106,0	117,1
<b>totale</b>	<b>100</b>	<b>98,1</b>	<b>101,5</b>

Fonte: Ufficio statistica della Provincia di Cremona

Se paragoniamo i dati della provincia di Cremona con quelli regionali e nazionali emerge una differenza su tutte le classi che conferma la tendenza all'invecchiamento della popolazione sul territorio.

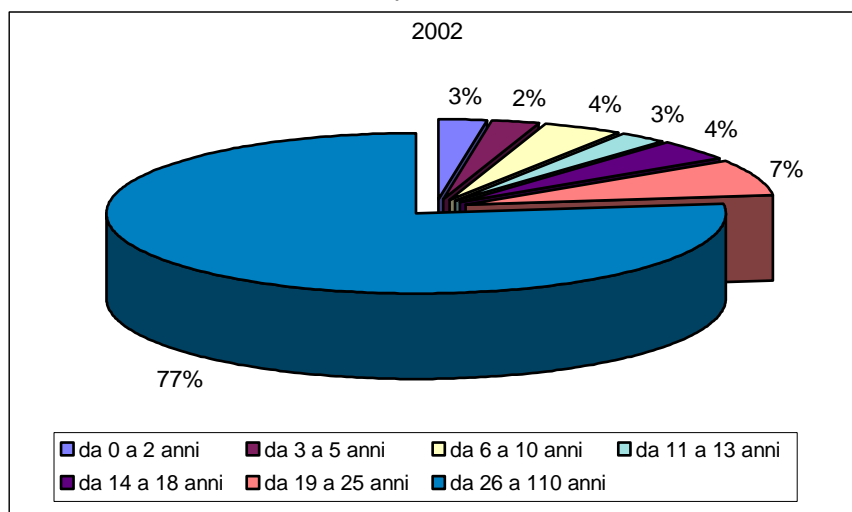
Tabella n. 5: classi di età, raffronto regionale e nazionale

CLASSI DI ETA'	Provincia di Cremona		Lombardia		Italia	
	Totale	%	Totale	%	totale	%
da 0 a 2 anni	8254	2,46	250127	2,74	1614667	2,79
da 3 a 5 anni	8178	2,44	239207	2,62	1601469	2,77
da 6 a 10 anni	13705	4,08	395618	4,34	2813380	4,86
da 11 a 13 anni	8312	2,48	233960	2,56	1710967	2,96
da 14 a 18 anni	14651	4,36	406495	4,46	2977368	5,15
da 19 a 25 anni	26555	7,91	735225	8,06	5020569	8,68
da 26 a 110 anni	256045	76,27	6861082	75,22	42105597	72,79
<b>totale</b>	<b>335700</b>	<b>100</b>	<b>9121714</b>	<b>100,00</b>	<b>57844017</b>	<b>100,00</b>

Fonte:Istat - Ufficio statistica della Provincia di Cremona

Dalla tabella n. 5 emerge che i bambini cremonesi sono, percentualmente, in numero inferiore rispetto a quelli italiani e lombardi. La stessa tendenza si conferma per la popolazione giovanile , in particolare una flessione maggiore si registra nelle classi di età adolescenziali e nella prima fase dell'età adulta.

Grafico n. 4: classi di età, provincia di Cremona, anno 2002



Risulta interessante analizzare, nel dettaglio, l'andamento della popolazione giovanile nei distretti secondo i censimenti del 1981 e del 1991, nonché attraverso i dati raccolti dall'ufficio statistica al 31 dicembre 2002.



**DISTRETTO DI CREMA**

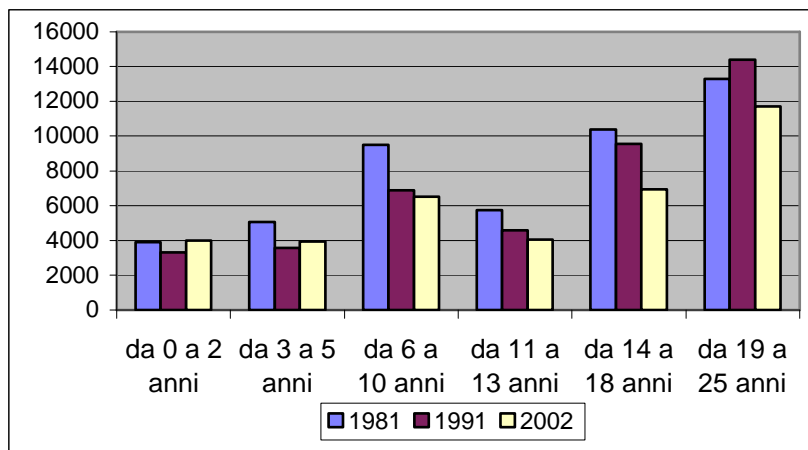
**Tabella n. 6: Distretto di Crema : popolazione giovanile per fasce di età , trend**

Cremona	1981		1991		2002	
classi di età	Totale		Totale		totale	
da 0 a 2 anni	3899	100	3326	85,3	3995	102,5
da 3 a 5 anni	5056	100	3548	70,2	3945	78,0
da 6 a 10 anni	9501	100	6878	72,4	6524	68,7
da 11 a 13 anni	5752	100	4561	79,3	4068	70,7
da 14 a 18 anni	10378	100	9548	92,0	6934	66,8
da 19 a 25 anni	13304	100	14411	108,3	11698	87,9
oltre i 25 anni	82840	100	93756	113,2	111001	134,0
<b>totale</b>	<b>130730</b>	<b>100</b>	<b>136028</b>	<b>104</b>	<b>148.165</b>	<b>113,0</b>

Fonte: Ufficio statistica della Provincia di Cremona

Le coorti che maggiormente risentono dalla diminuzione della popolazione sono quelle tra i 6 e i 10 anni e tra i 14 e i 18 che perdono, rispettivamente, il 32% e il 35% rispetto al 1981. La classe 0-2 anni aumenta leggermente, confermando un seppur lieve incremento della natalità nel distretto. Per raggiungere i risultati di aumento della popolazione sopra descritti occorre che la fascia di età superiore ai 25 anni registri un aumento consistente.

Grafico n. 5: Distretto di Crema



## DISTRETTO DI CREMONA

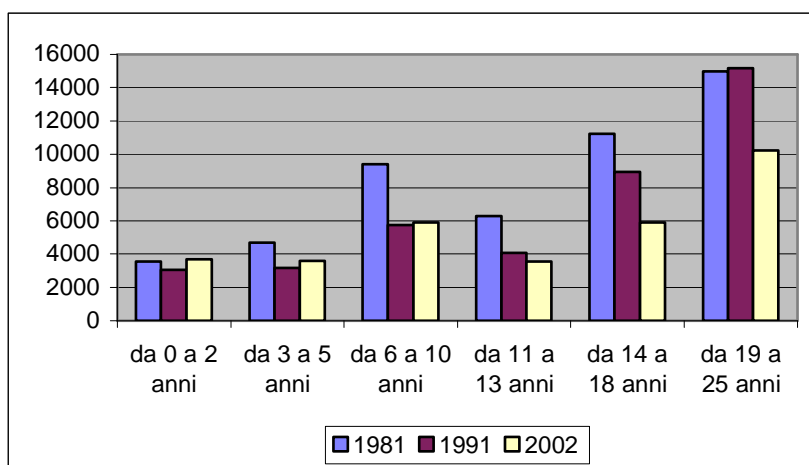
Il distretto cremonese (tabella 7) presenta una situazione parzialmente differente: tutta la popolazione giovanile, a parte la coorte compresa tra 0 e 2 anni, subisce un notevole calo, più significativo di quello registrato nel distretto cremasco. D'altra parte, si è già evidenziato che l'indice di vecchiaia a livello distrettuale è molto più elevato nel cremonese che nell'area di Crema. In particolare, le fasce di età maggiormente interessate alla diminuzione sono quelle compresa tra i 6 e i 10 anni e tra gli 11 e i 13. Quest'ultima, in particolare si è quasi dimezzata: per 100 ragazzi residenti nel distretto di Cremona al 1981, ne risultano 52 nel 2002. La coorte compresa tra 0 e 2 anni, analogamente a quanto accade negli altri due distretti, mostra un'inversione di tendenza rispetto al 1991, anno nel quale i bambini di questa età erano diminuiti. Il grafico seguente mostra l'andamento delle classi di età considerate nel corso delle due decadi precedenti.

Tabella n. 7: Distretto di Cremona, popolazione giovanile per fasce di età

Crema	1981		1991		2002	
	totale	%	totale	%	totale	%
da 0 a 2 anni	3545	100	3043	85,8	3674	103,6
da 3 a 5 anni	4688	100	3160	67,4	3597	76,7
da 6 a 10 anni	9398	100	5749	61,2	5887	62,6
da 11 a 13 anni	6273	100	4066	64,8	3544	56,5
da 14 a 18 anni	11218	100	8952	79,8	5888	52,5
da 19 a 25 anni	14971	100	15181	101,4	10239	68,4
oltre i 25 anni	113034	100	115007	101,7	120812	106,9
Totale	163127	100	155158	95,1	153641	94,2

La classe di età 19-25, a differenza della altre, si è mantenuta stabile tra il 1981 e il 1991 per subire una variazione negativa molto pronunciata nel 2002.

Grafico n. 6: Distretto di Cremona



## DISTRETTO DI CASALMAGGIORE

La situazione del distretto casalasco (tabella 8) è analoga a quella del cremonese: a fronte di una significativa crescita della popolazione anziana vi è una notevole diminuzione di quella giovanile.

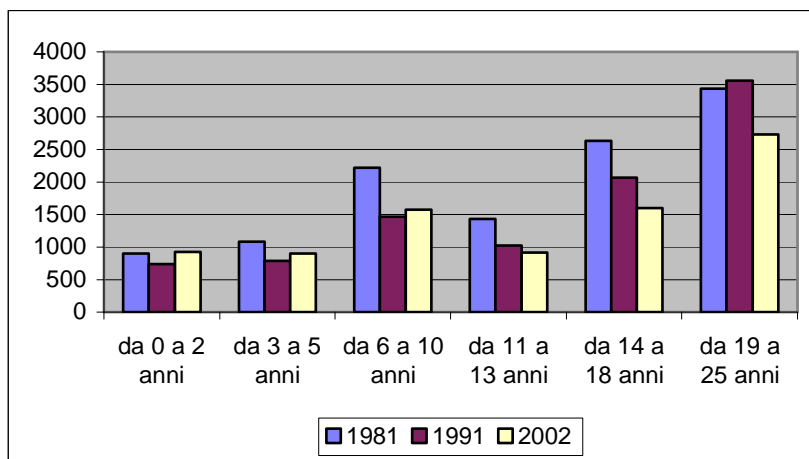
**Tabella n. 8: distretto di Casalmaggiore, popolazione giovanile per fasce di età, trend**

Casalmaggiore	1981		1991		2002	
	totale	%	totale	%	totale	%
da 0 a 2 anni	898	100	739	82,3	924	102,9
da 3 a 5 anni	1081	100	785	72,6	900	83,3
da 6 a 10 anni	2222	100	1471	66,2	1570	70,7
da 11 a 13 anni	1437	100	1028	71,5	918	63,9
da 14 a 18 anni	2632	100	2064	78,4	1596	60,6
da 19 a 25 anni	3433	100	3561	103,7	2732	79,6
oltre i 25 anni	26676	100	27136	101,7	28800	108,0
<b>totale</b>	<b>38379</b>	<b>100</b>	<b>36784</b>	<b>95,8</b>	<b>37440</b>	<b>97,6</b>

Fonte: provincia di Cremona- Ufficio statistica

La classe che registra il calo maggiore è quella compresa tra i 14 e i 18 anni, mentre aumentano i nuovi nati (+ 2%). Tutte le rimanenti fasce di età diminuiscono rispetto al 1981, sebbene quelle fino ai 10 anni si verifica una leggera ripresa rispetto al censimento del 1991.

Grafico n. 7: distretto di Casalmaggiore



## 1.2 I mutamenti della struttura familiare

### 1.2.1 Una famiglia sempre più piccola

Gli ultimi anni hanno visto le famiglie italiane assumere una nuova fisionomia che si caratterizza innanzitutto per il basso numero dei componenti per ogni singolo nucleo. Causa fondamentale di questa evoluzione è la bassa natalità, come risultato di scelte di coppia sempre più orientate a rinviare il concepimento del primo figlio. La vita moderna ha determinato un aumento dell'età scolare e, quindi, il raggiungimento tardivo dell'indipendenza economica e del matrimonio, tappa che, in Italia, risulta ancora centrale rispetto al progetto ricreativo: la percentuale di figli nati al di fuori del matrimonio è ancora molto bassa (soltanto il 10% delle nascite), mentre, in altri paesi europei può raggiungere il 50% (Svezia, Danimarca, Francia).

Gli italiani, quindi, si sposano e fanno figli tardi, limitandone il numero a uno, due per coppia. L'età media al primo matrimonio è di circa 30 anni per gli uomini e 27 per le donne.

Tabella n. 9:

Classi di età degli sposi al matrimonio- Lombardia 1998													
classi di età dello sposo	classi di età della sposa											Totale	%
	meno di 18	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60 e più		
meno di 18	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0,0
18-19	2	32	29	10	6	-	-	-	-	-	-	79	0,2
20-24	17	297	1.922	678	83	13	3	2	2	-	-	3.017	7,4
25-29	6	178	5.064	9.680	1.426	161	32	9	6	5	2	16.569	40,8
30-34	0	36	1.509	6.833	4.124	577	87	20	12	5	3	13.206	32,5
35-39	0	7	226	1.187	1.654	778	135	37	7	4	3	4.038	9,9
40-44	0	4	66	256	468	443	215	67	24	7	3	1.553	3,8
45-49	0	-	25	72	171	201	178	108	48	11	4	818	2,0
50-54	0	1	6	34	78	101	110	95	77	15	14	531	1,3
55-59	0	-	5	16	26	31	63	74	71	41	23	350	0,9
60 e più	0	-	1	7	22	19	44	59	83	95	142	472	1,2
Totale	25	555	8.853	18.775	8.058	2.324	867	471	330	183	194	40.635	100,0
%	0,1	1,4	21,8	46,2	19,8	5,7	2,1	1,2	0,8	0,5	0,5	100,0	

Fonte: Istat

Come emerge dalla tabella 9 i giovani lombardi scelgono di sposarsi prevalentemente nella fascia di età compresa tra i 25 e i 34 anni, mentre le donne hanno un'età compresa tra i 25 e i 29 anni. Questi dati trovano puntuale conferma in provincia di Cremona.

Tabella n. 10:

**Donne che hanno partorito negli ultimi 5 anni in Italia (anni 1999-2000) e in provincia di Cremona nel 1998**

	Classi di età al parto					TOTALE
	Fino a 24	25-29	30-34	35-39	40 e più	
Provincia di Cremona	11,2	29,7	38,5	17,4	3,1	100
Italia nord-occidentale	7,8	26	44,1	19,1	3	100
Italia	10,9	29,7	38,5	17,4	3,5	100

Fonte: Istat, Provincia di Cremona, ufficio statistica

La tabella precedente evidenzia che le donne cremonesi tendono a diventare madri in età leggermente prima rispetto a quanto avviene in Lombardia e in Italia. I valori cremonesi si avvicinano più al dato nazionale che non a quello della medesima ripartizione geografica. Altro fattore incidente sulla bassa natalità è la valutazione del *costo dei figli*. In Italia questo parametro è relativamente più elevato rispetto ad altri paesi europei, sia per le difficoltà nell'accesso ai servizi e per la scarsa protezione sociale dedicata alla maternità gestione, mantenimento e cura della prole, sia per la lunga permanenza dei figli nella famiglia d'origine a causa della scolarizzazione e delle difficoltà nell'ingresso nel mondo del lavoro. (CNEL 2000). Da numerose ricerche effettuate a livello nazionale emerge, inoltre, che il benessere aumenta nelle famiglie con un solo figlio in cui entrambi i genitori lavorano. Al contrario, i nuclei numerosi e quelli monoreddito sono particolarmente esposti all'insorgenza di fenomeni di vulnerabilità e di povertà (Ranci 2002).

Se, accanto a queste variabili direttamente connesse con la gestione familiare, si considerano altri aspetti quali le difficoltà di accesso al mercato abitativo e le criticità relative ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza, si definiscono gli elementi per comprendere quanto il fenomeno della natalità sia connesso a valutazioni di tipo contingente e non ad una diffusa cultura del "figlio unico" come scelta genitoriale. La tendenza dei genitori oggi è quella di assicurare una elevata "qualità" di vita a ciascun figlio, garantendo uno standard difficile da raggiungere in caso di famiglia numerosa.

Le analisi econometriche dimostrano che un supporto familiare forte, sia nella gestione quotidiana dei figli, sia in quella economica (prestiti, anticipi nell'acquisto della casa) ha effetti positivi sulla natalità e sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro (CNEL 2000). Al contrario, la carenza della rete sovraccarica economicamente la famiglia che deve fronteggiare la rigidità dei mercati (dei servizi, del lavoro, della casa).

Corroborano queste osservazioni i risultati dell'indagine promossa dall'amministrazione provinciale nell'ambito del progetto FSE "Conciliare lavoro e vita familiare" che evidenzia, per pianificare strategie di intervento, le difficoltà che le donne incontrano nella gestione degli impegni familiari. Dalla ricerca (condotta su un campione di circa 240 persone residenti nella provincia di Cremona) emerge come molte delle significative problematiche siano da ricondurre al rendere compatibili gli orari di lavoro della madre con quelli della vita familiare. Nel 9% dei casi le donne sono costrette ad interrompere la loro occupazione.

In realtà, la rete di supporto per i figli nella prima infanzia (cioè in età prescolare) è generalmente costituita dai nonni, più raramente dagli asili nido e quasi mai da amici, parenti o conoscenti. Chi non si avvale di strutture pubbliche o private rientra, prevalentemente, in una delle seguenti tipologie: i *nonnisti*, che si affidano nonni delegando la cura dei figli (il 60% del campione); gli *esclusi*, coloro che non hanno iscritto il figlio al nido a causa di difficoltà economiche e di accessibilità territoriale (il 14%), i *casalinghi*, coloro che hanno scelto di occuparsi direttamente del figlio (il 26%).

Esiste inoltre un gruppo di madri che preferisce rimanere a casa dal lavoro o affidare i bambini ai nonni a causa della difficoltà di valutare i servizi per la prima infanzia come

scelta educativa e di supporto alla genitorialità. La diffidenza nei confronti di questi servizi, infatti, è abbastanza diffusa nel territorio cremonese, in cui la maggioranza dei genitori preferisce delegare ai nonni il compito gestionale ed educativo dei figli. Le scelte sono spesso guidate da considerazioni di tipo affettivo, dal momento che i genitori non possano accedere a strumenti di valutazione tali da poter considerare le istituzioni come alternativa alla rete parentale o alla cessazione dell'attività lavorativa. Solitamente le famiglie con uno status professionale basso dichiarano di avere avuto problemi con la nascita dei figli e difficoltà ad trovare supporti nella cura degli stessi.

La struttura delle famiglie è profondamente mutata: è aumentato il numero dei nuclei mentre è diminuito il valore medio dei componenti. A livello nazionale ogni famiglia ha 2,7 membri, il valore scende a 2,5 per la regione Lombardia e per la provincia di Cremona. Su 100 nuclei famigliari, infatti, solo 60 sono hanno prole (58 in Lombardia) e, tra questi, sono in forte aumento le coppie con un solo figlio. Dei rimanenti 40 nuclei famigliari, inoltre, 28 non hanno figli e i restanti 12 sono famiglie monogenitoriali (molto spesso madri con figli). Queste ultime sono frutto dell'instabilità matrimoniale e dell'aumento dei divorzi e della separazioni che, anche nella nostra provincia, sono in evidente aumento.

Tabella n. 8

**Famiglie per tipologia e numero componenti- anno 1999-2000 (per 100 famiglie della stessa ripartizione geografica)**

	<i>famiglie di single</i>	<i>coppie con figli</i>	<i>coppie senza figli</i>	<i>monogenitore</i>	<i>figli celibi o nubili 18-30 anni</i>	<i>numero medio componenti</i>
<b>Cremona</b>						2,5
<b>Lombardia</b>	24,1	58,0	29,8	12,2	71,6	2,5
<b>Italia</b>	23,0	60,2	28,1	11,6	72,5	2,7

Fonte: Istat, indagine multiscopo sulle famiglie

Nella tabella 9 sono indicati, a livello nazionale, i valori relativi alle famiglie con figli. Le coppie con un figlio passano dal 41,2% nel 1988 al 45,2% nel 1998, superando il numero di famiglie con due figli che, rimane, invece, stabile. La tabella conferma come sempre più coppie in Italia decidano di avere un solo figlio, sul quale investono in termini di educazione e qualità della vita. Scendono i valori percentuali delle coppie con tre figli e di quelle con quattro o più. Le famiglie numerose, quindi, sono poco più del 12% del totale.

Tabella n. 9

**Coppie con figli per numero di figli. Italia - Anno 1998, medie 1993-94 e 1998 (per 100 coppie con figli)**

Numero di figli	1988	1993-94	1998
	%	%	%
Uno	41,2	43,8	45,2
Due	42,6	42,5	42,7
Tre	12,4	11,0	10,0
Quattro e più	3,8	2,7	2,1
Totale	100	100	100

Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie

L'aumento simultaneo delle coppie senza figli da un lato e di quelle con un solo figlio dall'altro si traduce, in concreto, in una sempre più vistosa carenza di fratelli e cugini. La comunicazione ed i rapporti interpersonali dei bambini si indirizzano principalmente all'interno delle strutture e dei servizi socio-educativi e non più all'interno del reticolo parentale, con il rischio concreto che il confronto con "l'altro" avvenga per lo più con gli adulti e non con il gruppo dei pari.

### 1.2.2 L'instabilità della famiglia

Le separazioni e i divorzi sono portatori di problematiche attinenti al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza: in particolare i figli di coppie separate e divorziate si trovano in situazioni a rischio di instabilità. Si tratta di un "esercito" di minori (nel 2000 i figli che hanno vissuto la separazione dei genitori sono stati 82594 e 35050 in seguito ai divorzi) che si trovano a vivere momenti di fragilità, nonostante non possano essere considerati automaticamente a rischio.

Il tasso di divorzio è notevolmente aumentato in Italia, sebbene si mantenga notevolmente al di sotto dei valori di altri paesi europei. La media lombarda, inoltre, è più elevata rispetto a quella nazionale: nel 1997 si sono verificati 17,7 divorzi per 100 matrimoni, rispetto ai 12,2 del territorio nazionale.

Tabella n. 10

Tavola 10 - Divorzi per 100 matrimoni per nazionalità - Anno 1997

	Unione Europea	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Divorzi per 100 matrimoni	36,0	40,9	44,4	51,9	17,4	12,2

FONTE: Eurostat, elaborazione Istituto Degli Innocenti.

Le separazioni sono più numerose dei divorzi: in Lombardia si è passati da 21,4 separazioni ogni 100 matrimoni nel 1993 (circa il doppio dei divorzi per ogni anno di riferimento) a 33,8 del 2000. Un matrimonio su tre termina con la separazione dei coniugi.

Tabella n. 11

	Divorzi			separazioni		
	1993	1997	2000	1993	1997	2000
Lombardia	12,2	17,60	17,4	21,4	30,8	33,8
Italia	8,2	12,2	13,4	16,5	25,6	25,6

Fonte: Istat, su nostra elaborazione

Secondo l'Istat (Eurispes 2000) all'atto della separazione i mariti hanno mediamente 42 anni e le donne 38, mentre arrivano al divorzio rispettivamente a 45 e 41 anni. Le coppie che si separano e divorziano appartengono, principalmente, ai ceti medi e superiori urbani e hanno titoli di studio elevati.

Nelle separazioni e nei divorzi i figli rimangono per il 90% dei casi con la madre, nonostante si stia affermando l'affidamento congiunto. Ha così origine un nuovo fenomeno: quello delle famiglie monogenitoriali con capofamiglia donna. Questa tipologia è spesso al centro dei processi di vulnerabilità economica che contraddistinguono le nuove forme di disuguaglianza sociale. Il reddito della madre, infatti, soprattutto nel caso di uno o più figli, non è sufficiente a soddisfare le aspettative di qualità della vita o, più

semplicemente, il livello economico precedente alla separazione. Ma anche le reti sociali, nonché i servizi offerti, risultano inadeguati rispetto alle esigenze di un genitore che non trova più un supporto nell'educazione e nell'organizzazione della vita quotidiana dei figli. Secondo Ranci (2002), le famiglie monogenitoriali, composte da un genitore e dai figli in età minore, sono esposte ad una serie di fattori di rischio: esposizione alla povertà reddituale (il 31% di esse si trovano al di sotto della linea di povertà), scarsa patrimonializzazione (il 48% è senza patrimonio immobiliare e il 56% senza casa), instabilità lavorativa del percettore di reddito (19%), stress economico connesso all'abitazione (nel 13% dei casi questo influisce per oltre il 20% del reddito), forte disagio abitativo (spazi inadeguati).

Accanto alla questione figli emergono due altri aspetti che incidono significativamente sulla struttura delle famiglie italiane: il fenomeno dei single e la presenza di un figlio adulto che vive in casa con i genitori.

Nel primo caso si tratta di un fenomeno che riguarda principalmente gli anziani ed è causato dalla morte del coniuge, mentre, per i giovani, si tratta di una libera scelta, quindi caratterizzata da una minore criticità. Oltre il 70% della popolazione tra i 18 e i 30 anni, tuttavia, tende a prolungare la permanenza con i genitori a causa di una serie di ragioni, in parte già accennate, quali lo spostamento in avanti dell'età al matrimonio, ma anche di alcuni fattori congiunturali come la disoccupazione o il precariato (si pensi alle "collaborazioni atipiche, che ormai riguardano circa 2 milioni di persone in Italia, molte della quali in giovane età).

Nel secondo caso, invece, gli interrogativi sono sicuramente più attinenti al discorso che stiamo portando avanti: a causa di vari fattori (disoccupazione giovanile, avanzamento dell'età al matrimonio, difficoltà di accesso ad una abitazione autonoma) oltre il 70% dei giovani tra i 18 e i 30 anni vive sotto il tetto familiare.

### **La rigidità del mercato del lavoro femminile nella provincia di Cremona**

Nei principali paesi europei l'aumento dei salari ha determinato un incremento dei tassi di partecipazione femminili al mercato del lavoro e, parallelamente un calo dei tassi di fecondità. In Italia, invece, nonostante la fecondità si sia ridotta considerevolmente, non si è registrato un aumento parimenti considerevole della partecipazione al mercato del lavoro. Soltanto il 44,5% delle donne è impegnata in un'attività lavorativa, contro l'81% delle donne svedesi. Una delle possibili cause è individuabile nella scarsa flessibilità del mercato italiano, caratterizzato da uno scarso ricorso al part-time e ai contratti temporanei di lavoro (il part-time è utilizzato dall'8-10% dei lavoratori italiani contro il 22% di quelli svedesi e il 23% degli inglesi).

La scelta della donne di trovare un'occupazione è condizionata da variabili non esclusivamente di carattere economico: ma anche dalla possibilità di conciliare la cura dei figli attraverso il ricorso al part time o la fruizione di strutture adeguate per accudimento dei figli in loro assenza.

Il mercato del lavoro italiano si è trasformato considerevolmente nel corso degli ultimi trent'anni: l'aumento della partecipazione femminile è stato costante, sebbene inferiore a quello di altri paesi europei (SIES 2002), anche grazie al raggiungimento di un più equo trattamento occupazionale. Si sono creati i presupposti

per un progressivo aumento dei salari femminili che si sono avvicinati a quelli maschili. Per le donne è diventato quindi più allettante lavorare, provocando due effetti opposti sulle dinamiche familiari:

Da un parte si assiste alla diminuzione dei tassi di fertilità (Del Boca 2000) causata sia dal maggior investimento nella preparazione alla carriera lavorativa in termini di anni di studio che sposta in avanti l'età del matrimonio e quindi della procreazione, sia dalla difficoltà a conciliare la maternità con l'attività lavorativa. Dall'altra parte l'aumento del reddito familiare implica la possibilità di avere più figli mantenendo lo stesso tenore di vita.



Rispetto al primo dei fenomeni illustrati l'Italia si contraddistingue per una bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro e per bassi tassi di fertilità.

Da uno studio sull'offerta di lavoro delle donne in provincia di Cremona realizzato per conto della Provincia di Cremona dal SIES (2002) emerge che il mercato del lavoro locale (SIES 2002) si caratterizza per una partecipazione femminile<sup>3</sup> pari al 50,56% delle donne di età compresa tra i 15 e 60 anni. Il tasso di partecipazione è più alto di quello nazionale, pari, per il 1995 al 44,5% (CNEL 2000). Di queste il 93,18% è occupata, mentre è disoccupata il 6,82%. Le donne che partecipano hanno prevalentemente un'età compresa tra i 20 e i 44 anni ed hanno un buon livello di istruzione (la metà circa ha un diploma di licenza superiore e oltre l'11% ha una diploma universitario), mentre quelle che non partecipano sono più mature, di età compresa tra i 45 e i 60 anni ed hanno un basso livello di istruzione (il 74% ha raggiunto al massimo la licenza media inferiore).

Le classi di età in cui le donne partecipano in modo più massiccio al mercato del lavoro sono quelle comprese tra i 25 e i 29 anni (i tassi di partecipazione sono praticamente uguali a quelli maschili delle stesse classi di età), dopo di che i tassi di partecipazione diminuiscono per le classi successive. Questa diminuzione non si registra per gli uomini che continuano a partecipare in modo stabile al mercato del lavoro, evidenziando la possibilità che un numero consistente di donne abbandoni il mercato del lavoro per dedicarsi alla cura dei figli. Tuttavia i tassi rimangono relativamente elevati anche per le donne in età centrale, evidenziando il fatto che la crescita dei salari femminili rende probabilmente più costoso interrompere l'attività lavorativa e il fatto che le donne cremonesi trovano supporti adeguati alla gestione della famiglia, dei figli e delle attività domestiche. L'analisi relativa allo stato civile delle partecipanti mostra come il 72,21% delle nubili sia impegnata nel mercato del lavoro rispetto al 45,82% delle coniugate. D'altra parte al crescere della numerosità della famiglia diminuisce il tasso di partecipazione delle donne, elemento che conferma il parziale abbandono del mercato del lavoro in caso di matrimonio e conseguente maternità.

Le donne, in questo caso, decidono di partecipare al mercato del lavoro basandosi sul confronto tra il salario di mercato e il salario di riserva, inteso come il come il salario per cui ad un individuo è indifferente non lavorare. Il salario di riserva delle donne è, di norma superiore a quello maschile in quanto "il valore del tempo non dedicato al lavoro è maggiore per chi è occupato in altre attività utili come la produzione di servizi domestici, non scambiati sul mercato, o la cura dei figli" (SIES 2002, pag. 10).

Il rapporto analizza nel dettaglio anche le caratteristiche dell'occupazione femminile<sup>4</sup>: degli occupati residenti sul territorio provinciale, il 38,24% sono donne e, di queste, il 17,47% lavora part-time. Sorprendentemente, tuttavia, il 34% delle donne impiegate a tempo parziale dichiara che si tratta di una scelta involontaria e che preferirebbe lavorare a tempo pieno. Il rimanente 64% lo ha scelto per motivi personali o familiari o perché non desidera un lavoro a tempo pieno.

Se consideriamo la qualifica professionale, dallo studio emerge che le donne occupate sono soprattutto impiegate e operaie, mentre i quadri e le dirigenti sono una percentuale minima (circa l'8% delle impiegate full-time e poco meno del 25% delle impiegate part-time). La scarso impiego delle donne in incarichi dirigenziali (e la sostanziale maggioranza di esse impiegate full time evidenzia che il mercato del lavoro cremonese soffre delle medesime chiusure verso l'alto (il così detto "tetto di vetro") dei mercati nazionali ed esteri che vedono le donne in condizioni discriminatorie rispetto ai colleghi maschi: a parità di titolo di studio esse guadagnano meno e ricoprono più raramente ruoli di responsabilità. .

---

<sup>3</sup> Si intende il numero delle donne che offrono la loro forza lavoro sul mercato

<sup>4</sup> per *occupati*, secondo la definizione dell'ISTAT, si intendono le persone di 15 anni e più che dichiarano:

- di posseder un'occupazione anche se nella settimana di riferimento non hanno lavorato
- di essere in una condizione diversa da occupato, anche se nella settimana di riferimento dichiarano di avere effettuato almeno un ora di lavoro

L'analisi del mercato del lavoro a tempo determinato mostra che questo tipo di contratto incide solo per l'8,7% del mercato delle occupate donne e per il 4,7% del mercato maschile. L'occupazione a tempo determinato è poco diffusa in provincia sebbene sia rilevante il fatto che risulti doppia per le donne rispetto agli uomini. Tanto più che il 40,75% delle donne che hanno contratti a tempo determinato dichiara di avere accettato perché non riesce a trovare un lavoro stabile. E' evidente che, sebbene la percentuale di precariato nella provincia si relativamente bassa, i contratti a tempo determinato non assicurano una serie di garanzie previdenziali che diventano estremamente importanti in caso di maternità. I dati, infatti dimostrano che il 64,8% delle donne in stato di precariato non è sposata, evidenziando il fatto che le lavoratrici tendono o a trovare un lavoro stabile o a ritirarsi dal mercato del lavoro in caso di maternità.

Un'ultima interessante analisi riguarda l'orario di lavoro: la distribuzione delle ore di lavoro presenta una forte concentrazione sia per gli uomini che per le donne intorno alle 40 ore a settimana. Le donne, infatti, lavorano 40 ore a settimana per il 36,86% del totale e 36 ore a settimana per il 22,4%, mentre il 14,42% lavora dalle 20 alle 29 ore a settimana. Le altre fasce orarie sono decisamente sottorappresentate, evidenziando che il 70% delle lavoratrici cremonesi lavora oltre 36 ore la settimana.

### 1.3. La dispersione scolastica

#### 1.3.1 Premessa

La dispersione scolastica è un fenomeno complesso all'interno del quale rientrano una serie di aspetti quali l'evasione dall'obbligo scolastico, l'abbandono in corso di frequenza o senza conseguimento del titolo, le ripetenze e le bocciature, le frequenze irregolari, i ritardi rispetto all'età regolare, il non proseguimento degli studi che sono il risultato di un insieme combinato di circostanze che discendono dalla situazione socio-economico e culturale del contesto e della famiglia oltre che dalle carenze che si registrano nell'organizzazione e nella qualità del mondo della scuola<sup>5</sup>.

Da questo punto di vista numerose indagini confermano l'incidenza sia del contesto che della famiglia di riferimento.

*Rispetto al contesto* la dispersione scolastica intesa in senso stretto (interruzioni di frequenza e abbandono per non frequenza) al sud sono sei volte maggiori rispetto al nord sia per quanto riguarda le medie inferiori sia rispetto agli istituti professionali e le scuole d'arte, mentre sono del tutto assimilabili nei licei ( a conferma anche in questo caso dell'influenza del contesto). Il contesto tuttavia può incidere con modalità molto differenti, generando due diversi fenomeni: la **dispersione povera** e la **dispersione ricca**. Sulla prima c'è un'ampia letteratura mentre sulla seconda solo nel Triveneto si è iniziato già da qualche anno a riflettere. E' la dispersione che ha luogo nelle zone ricche e con ampie prospettive occupazionali del paese, dove alla proposta formativa / educativa i giovani preferiscono la scelta del lavoro 'subito' perché anche se poco qualificato è molto ben pagato e consente un rapido affrancamento verso l'autonomia. Questo si traduce in un deficit culturale e sociale di cui il giovane da un lato e la Comunità dall'altro pagano lo scotto nel giro di pochi anni.

*Rispetto alle condizioni socio-economiche e culturali della famiglia* emerge chiaramente dall'ultima Indagine IARD sulla condizione giovanile in Italia<sup>6</sup>, ma anche da numerosissime altre, come ancora oggi i comportamenti dei giovani nell'ambito dell'istruzione siano

---

<sup>5</sup>Ministero della Pubblica Istruzione, *La dispersione scolastica: una lente sulla scuola*, Roma, Giugno 2000.

<sup>6</sup>IARD, *Giovani del nuovo secolo*, Il Mulino, 2002.

fortemente influenzati dalla loro estrazione sociale: “rispetto ai loro coetanei meno avvantaggiati i giovani provenienti da un ambiente familiare ‘ricco’ culturalmente corrono rischi molto più contenuti di abbandonare gli studi, di dover ripetere un anno e in genere di percorrere un itinerario formativo accidentato. Un andamento simile, ma con differenze meno marcate emerge se si articolano i risultati relativi agli episodi di disagio formativo secondo lo status occupazionale dei genitori”<sup>7</sup>.

Tabella n. 15

status occupazionale familiare	livello culturale della famiglia				totale
	basso	medio	medio-alto	Alto	
operaio e assimilati	54	78	88	88	71
autonomo	54	82	88	97	74
impiegatizio	65	90	96	97	94
superiore	78	88	98	99	95
totale	56	82	94	98	81

Fonte: Iard, *Giovani del nuovo secolo*, 2002

Il fenomeno della dispersione scolastica fortunatamente in Italia nell'ultimo decennio ha subito un forte ridimensionamento, e, come evidenzia l'indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole statali condotta annualmente dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, si è attestato ormai nelle scuole elementari su livelli 'fisiologici', mentre è ancora significativa, anche se in modo molto contenuto, nelle scuole medie. Nelle scuole secondarie superiori, in cui nell'a.s. 2001-2002 i valori aumentano, anche se di poco rispetto all'anno scolastico precedente, gli istituti professionali e d'arte si confermano come quelli aventi i valori più elevati”<sup>8</sup>.

Relativamente alla **scuola elementare** l'indicatore di abbandono in senso stretto (che comprende gli iscritti che non hanno mai frequentato e le interruzioni di frequenza) complessivamente nei 5 anni di corso è stato per l'a.s. 2001-2002 pari a 0,08%, valore che per la Lombardia scende a 0,05. “La quasi totalità dei casi è costituita da alunni nomadi le cui famiglie decidono di trasferirsi altrove senza darne avviso o di non mandare più i figli a scuola”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Iard, *Giovani del nuovo secolo*, Il Mulino, 2002.

<sup>8</sup> Miur, *Indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole statali elementari, medie e secondarie superiori, anno scolastico 2001-2002*.

<sup>9</sup> Miur, *Indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole statali elementari, medie e secondarie superiori, anno scolastico 2001-2002*.

Nella **scuola media inferiore** i valori sono un po' più elevati, raggiungendo a livello nazionale un tasso di abbandono in senso stretto di 0,33 ogni 100 iscritti (interruzione in corso d'anno scolastico per motivi sconosciuti alla scuola, e mai frequentanti sebbene iscritti), a cui vanno aggiunti uno 0,19% di interruzione di frequenza per assolvimento dell'obbligo scolastico e un ulteriore 0,12% per ritiro in istruzione familiare, per un totale quindi di 0,64%. In Lombardia il tasso di abbandono è la metà di quello nazionale arrivando nel complesso al valore di 0,31%.

Relativamente alle **scuole medie superiori** accanto al fenomeno dell'abbandono prima del conseguimento del diploma, che a livello nazionale è stimato mediamente nel 4,62% degli iscritti (con una grande differenza tra licei e istituti professionali, con una percentuale che oscilla da 1,84% dei primi a 8,93% dei secondi) si assiste (o meglio si assisteva, prima della riforma) alla rinuncia ad iscriversi a un istituto secondario superiore dopo aver adempiuto l'obbligo scolastico, o all'università dopo il diploma di maturità. E' qui in particolare che incide lo status socio-economico e culturale della famiglia. Ricorrendo sempre agli esiti dell'Indagine condotta dallo IARD si rileva che fra i giovani che provengono da una famiglia di status occupazionale elevato (dirigente, imprenditore, libero professionista) o impiegatizio quasi la metà frequenta l'università o è già arrivato alla laurea contro il 26% dei giovani figli di genitori che svolgono lavori autonomi (artigiani, commercianti, ecc.) e appena il 17% fra i figli di lavoratori manuali ed esecutivi. Queste ultime due categorie, sempre sulla base delle risultanze dell'indagine IARD corrono un rischio piuttosto elevato di fermarsi alla licenza media inferiore (rispettivamente 26 e 30% contro il 5-6% dei figli di impiegati o dirigenti).

La scuola italiana dunque 40 anni dopo la sua prima radicale riforma ha sostanzialmente fallito l'obiettivo di una 'democratizzazione' dell'istruzione superiore, che rimane ancora oggi prevalentemente appannaggio delle classi più colte e dallo status socio-economico elevato.

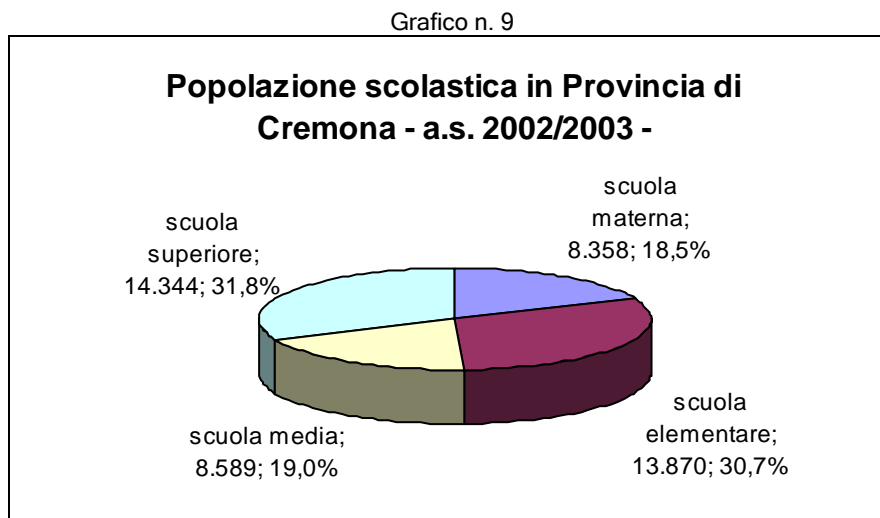
Uno schema di analisi molto interessante sulla dispersione scolastica proposto dall'ISTAT per il 1999 ricostruisce il percorso formativo di 1000 iscritti presso la scuola media inferiore per giungere a rilevare il numero di coloro che arrivano alla laurea:

Grafico n. 8



Cremona ma provenienti dalle zone limitrofe (ad esempio Piacenza, Milano, Brescia, Parma).

Cominciamo dunque con il descrivere il complesso della popolazione scolastica presente nella Provincia di Cremona: nell'anno scolastico 2002/2003 gli studenti delle scuole sono stati 45.161: il 18,5% frequenta la scuola materna, il 30,7% la scuola elementare, il 19,0% la scuola media inferiore e il 31,8% la scuola media superiore.



Fonte: Provincia di Cremona- Ufficio statistica

La presenza femminile per ordine scolastico si assesta sul 47,9% per la scuola materna, 48,7% per la scuola elementare, 48,2% per la scuola media inferiore e 47,2% per la scuola media superiore: questo non denota una minore partecipazione scolastica delle ragazze bensì l'influenza del fattore demografico sul tasso di femminilizzazione. Nascono infatti più uomini che donne e la prevalenza dei primi si riscontra fino alle età adulte, momento in cui, a causa della più elevata mortalità maschile, il rapporto si ribalta (nelle leve più giovani della popolazione vediamo infatti che le femmine rappresentano il 49,0% dei bambini tra i 3 e i 5 anni, il 48,8% dei bambini tra i 6 e i 10 anni, il 48,2% tra gli 11 e i 13 anni e il 48,7% tra i 14 e i 18 anni).

Altri indicatori utili nella riflessione sul fenomeno della dispersione scolastica che considereremo per il territorio cremonese riguardano le ripetenze, gli abbandoni e più in generale il dato sulla 'dispersione scolastica' inteso come 'quota percentuale sugli iscritti degli alunni non valutati agli scrutini finali per qualunque ragione, o rinviati alle prove suppletive' (Fonte MURST).

#### *Gli alunni delle scuole materne<sup>10</sup>*

Nell'anno scolastico 2002/2003, le scuole materne presenti in provincia di Cremona erano in tutto 147, per la maggior parte (91, ovvero il 61,9%) a gestione statale, mentre le 56 scuole materne non statali si ripartivano in

- a) Scuole gestite da "enti locali territoriali" (18 scuole - 12,4%);
- b) Scuole gestite da "altri enti pubblici" (5 - 3,4%);

<sup>10</sup> I dati relativi al territorio provinciale sono tratti dalle banche dati della Provincia.

- c) Scuole gestite da "enti religiosi" (25 - 17,0%);
- d) Scuole gestite da "enti e persone private laiche" (8 - 5,4%).

I bambini frequentanti erano in tutto 8.358 suddivisi nel seguente modo:

- 4.800 ( 2.539 maschi e 2.261 femmine) nelle scuole STATALI (57,4%);
- 3.558 ( 1.812 maschi e 1.746 femmine) nelle scuole NON STATALI (42,6%).

Considerando che la popolazione provinciale di età compresa tra i 3 e i 5 anni è pari a 8.442 unità<sup>11</sup> e che gli iscritti alle scuole materne risultano essere 8.358, si può concludere che nell'anno scolastico 2002/2003, **il 99,0% dei bambini dai tre ai cinque anni ha frequentato le scuole materne situate sul territorio provinciale.**

Da questo punto di vista non si registrano molte differenze a livello nazionale, nel complesso la Provincia di Cremona presenta un tasso di scolarizzazione in linea con quello del suo territorio di riferimento come mostra la seguente tabella:

**Tabella n. 16**

**Il sistema scolastico: indicatori relativi alla scuola materna**

ripartizione geografica - Anno scolastico 2000-2001

	Italia	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Scuole	25.044	5.380	4.281	4.310	11.073
Bambini	1.576.562	375.307	266.744	274.836	659.675
Insegnanti	128.972	29.327	21.778	22.883	54.984
Bambini per insegnante	12,2	12,8	12,2	12,0	12,0
Bambini per sezione	23,1	24,4	23,1	23,2	22,5
Tasso di scolarità	98,4	99,2	98,2	97,8	98,4

*Fonte: MIUR e Istat (dati provvisori)*

### *Gli alunni delle scuole elementari<sup>12</sup>*

Nell'anno scolastico 2002/2003, le scuole elementari situate sul territorio provinciale erano 111 di cui 102 a gestione statale (91,9%) e 9 a gestione privata (8,1%).

Gli alunni frequentanti sono risultati in tutto 13.870, che rapportati alla popolazione residente in età 6 - 10 anni **danno un tasso di scolarità<sup>13</sup> pari al 98,8% per i maschi, al 99,6% per le femmine, per un totale complessivo del 99,2%.<sup>14</sup>**

<sup>11</sup> I *tassi di scolarità* nella provincia di Cremona sono stati calcolati sulla base del numero di iscritti agli istituti statali e non statali del territorio nell'anno scolastico 2002-2003 e del numero di giovani residenti al 31 dicembre 2002 secondo quanto rilevato dall'Ufficio statistico della Provincia di Cremona e disponibile sul sito Internet dell'ente.

<sup>12</sup> I dati relativi al territorio provinciale sono tratti dalle banche dati della Provincia disponibili sul sito Internet dell'Ente

<sup>13</sup> I *tassi di scolarità* nella provincia di Cremona sono stati calcolati sulla base del numero di iscritti agli istituti statali e non statali del territorio nell'anno scolastico 2002-2003 e del numero di giovani residenti al 31 dicembre 2002 secondo quanto rilevato dall'Ufficio statistico della Provincia di Cremona e disponibile sul sito Internet dell'ente.

In particolare, gli iscritti alle scuole statali erano 12.822, ovvero il 92,4% del totale, divisi in 6.566 maschi e 6.256 femmine, mentre gli iscritti alle scuole non statali erano 1.048 (il 7,6% del totale) e precisamente 547 maschi e 501 femmine.

La distinzione per anno di corso è la seguente:

**Tabella n. 17**

---

**Isritti alle scuole elementari per anno di corso (a.s. 2002-2003)**

---

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Scuole non statali	222	208	211	193	214	1.048
Scuole statali	2.527	2.592	2.567	2.541	2.595	12.822
<b>Totale</b>	<b>2.749</b>	<b>2.800</b>	<b>2.778</b>	<b>2.734</b>	<b>2.809</b>	<b>13.870</b>

---

Per quanto riguarda i **ripetenti** il numero è estremamente basso: nell'anno scolastico considerato si sono avuti complessivamente 18 alunni (8 maschi e 10 femmine), 17 dei quali frequentavano le scuole statali e un bambino quelle non statali. Il dettaglio dei ripetenti per anno di corso era il seguente:

**Tabella n. 18**

---

**Ripetenti alle scuole elementari per anno di corso (a.s. 2002-2003)**

---

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Scuole non statali	0	0	0	0	1	1
Scuole statali	7	5	1	1	3	17
Totale	7	5	1	1	4	18
% sugli iscritti	0,25%	0,18%	0,03%	0,04%	0,14%	0,13%

---

Nell'anno scolastico 2000/2001 il tasso di ripetenza rilevato a livello nazionale e di macro area è risultato il doppio: da 0,15 del livello provinciale a 0,3 del livello nazionale e di macro area.

**Tabella n. 19**

---

**Il sistema scolastico: indicatori relativi alla scuola elementare**

---

ripartizione geografica - Anno scolastico 2000-2001

	Italia	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Scuole	18.854	4.634	3.612	3.369	7.239
Alunni	2.810.337	632.669	450.501	495.256	1.231.911

---

<sup>14</sup>I dati riguardanti la regione Lombardia vedono un numero di alunni frequentanti la scuola elementare pari a 396.361 su un totale della popolazione in quella fascia di età pari a 396.118 per un tasso di scolarità pari al 100,1%.

A livello nazionale gli alunni che frequentano la scuola elementare sono 2.718.444 su una popolazione dai 6 ai 10 anni pari a 2.813.380 per un tasso di scolarità pari al 96,6%.



Insegnanti	287.344	68.155	49.557	51.068	118.564
Alunni per insegnante	9,8	9,3	9,1	9,7	10,4
Alunni per classe	18,3	18,1	17,4	18,3	18,8
Ripetenti per 100 iscritti	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4
Ripetenti femmine per 100 iscritt e	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Ripetenti al 1° anno per 100 iscritti al 1° anno	0,5	0,3	0,4	0,3	0,6
Licenziati per 100 esaminati	99,8	99,8	99,7	99,8	99,8
Tasso di scolarità	99,9	100,5	100,4	100,7	99,1

Fonte: MIUR e Istat (dati provvisori)

Tabella n. 20

Alcuni indicatori di confronto relativi alla scuola elementare (valori percentuali)			
	Provincia di Cremona	Lombardia	Italia
Alunni ripetenti per 100 frequentanti (a.s. 1998/1999)	0,15	0,26	0,34
Alunni respinti per 100 scrutinati (a.s. 1997/1998)	0,13	0,38	0,6
Alunni interni non valutati per cause non formalizzate agli scrutini finali ogni 100 frequentanti (a.s. 1997/1998)	0,02	0,01	0,04
Tasso di dispersione <sup>15</sup> (a.s. 2002-2003)		0,08	0,18

Fonte: Provincia di Cremona, Istat, MPI, MURST

Se già il livello lombardo è decisamente inferiore rispetto a quello nazionale, la Provincia di Cremona si colloca ad un livello di ancora più basso.

### *Gli alunni delle scuole medie inferiori<sup>16</sup>*

Il numero delle scuole medie presenti in provincia di Cremona vede complessivamente 49 istituti di cui 47 statali (95,9%) e 2 gestiti da enti religiosi (4,1%).

Il numero degli alunni frequentanti nel corso dell'anno scolastico 2002/2003 è pari a 8.589 (4.450 maschi e 4.139 femmine), di questi 8.295 frequentano le scuole statali (4.308 maschi e 3.987 femmine) e 294 le non statali (142 maschi e 152 femmine).

Se rapportiamo questi numeri con la popolazione residente nella fascia di età di riferimento otteniamo un tasso di scolarità al **pari al 102,1% per i maschi, al 99,2% per le femmine, per un totale complessivo del 100,7%.**<sup>17</sup>

La distinzione per anno di corso era la seguente:

<sup>15</sup> Quota percentuale sugli iscritti degli alunni non valutati agli scrutini finali per qualunque ragione, o rinviati alle prove suppletive

<sup>16</sup> I dati relativi al territorio provinciale sono tratti dalle banche dati della Provincia disponibili sul sito Internet dell'Ente

<sup>17</sup> I dati riguardanti la regione Lombardia vedono un numero di alunni frequentanti la scuola media inferiore pari a 245.461 su un totale della popolazione in quella fascia di età pari a 233.960 per un tasso di scolarità pari al 104,9%.

**Tabella 21**  
**Totale iscritti per anno di corso (a.s. 2002-2003)**

Scuole/iscritti	1° anno		2° anno		3° anno		Totale
	M	F	M	F	M	F	
Scuole non statali	87	4	113	1	94	0	294
Scuole statali	2.761	0	2.737	0	2.797	0	8.295
<b>Totale</b>	<b>2.848</b>	<b>4</b>	<b>2.850</b>	<b>1</b>	<b>2.891</b>	<b>0</b>	<b>8.589</b>

I **ripetenti** sono in tutto 148, tutti provenienti dalle scuole statali (102 maschi e 46 femmine) come mostra la tabella seguente:

**Tabella n. 22**  
**Alunni ripetenti nelle scuole medie statali (a.s. 2002-2003)**

Classi	1° anno				2° anno				3° anno				Totale			
	Ripetenti		Pluri-ripetenti		Ripetenti		Pluri-ripetenti		Ripetenti		Pluri-ripetenti		Ripetenti		Pluri-ripetenti	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Tempo normale	23	4	1	0	30	14	1	0	19	10	0	0	72	28	2	0
Tempo prolungato	15	6	1	1	8	5	1	0	7	7	1	2	30	18	3	3
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>38</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>102</b>	<b>46</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
% sugli iscritti	2,6%	0,7%	0,1%	0,1%	2,7%	1,4%	0,1%	-	1,8%	1,3%	0,1%	0,1%	2,4%	1,1%	0,1%	0,1%

L'indicatore alunni ripetenti/alunni iscritti (pari all'1,7%), risulta essere decisamente più basso rispetto alla media nazionale e di macro area: nel primo caso si registra infatti un valore pari a 3,9% e nel secondo 3,4%.

**Tabella n. 23**

<b>Il sistema scolastico: indicatori relativi alla scuola media inferiore</b>					
ripartizione geografica - Anno scolastico 2000-2001					
	Italia	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Scuola media					
Scuole	7.908	1.939	1.399	1.337	3.233
Alunni	1.776.889	385.750	269.742	308.551	812.846
Insegnanti	209.829	47.100	32.935	35.044	94.750
Alunni per insegnante	8,5	8,2	8,2	8,8	8,6
Alunni per classe	20,8	21,0	20,5	21,0	20,8
Ripetenti per 100 iscritti	3,9	3,4	3,3	3,5	4,5
Ripetenti femmine per 100 iscritte	2,4	2,0	1,8	2,1	2,9
Ripetenti al 1° anno per 100 iscritti al 1° anno	5,0	4,4	4,1	4,6	5,8
Licenziati per 100 esaminati	99,8	99,8	99,6	99,6	99,9
Tasso di scolarità (a)	103,9	103,4	103,5	104,3	104,0

Osserviamo anche in questo caso un insieme di indicatori che consentono un raffronto diretto tra le diverse dimensioni connesse alla dispersione scolastica:

**Tabella n. 24**

<b>Alcuni indicatori di confronto relativi alla scuola media inferiore (valori percentuali)</b>			
	Provincia di Cremona	Lombardia	Italia
Alunni ripetenti per 100 frequentanti (a.s. 1998/1999)	1,27	3,16	4,34
Alunni respinti per 100 scrutinati (a.s. 1997/1998)	1,87	4,41	5,46
Alunni interni non valutati per cause non formalizzate agli scrutini finali ogni 100 frequentanti (a.s. 1997/1998)	0,07	0,07	0,38
Tasso di dispersione <sup>18</sup> (a.s. 2002-2003)		0,26	0,89

Fonte: Provincia di Cremona, Istat, MPI, MURST, Annuario Statistico Regionale Lombardia

### *Gli alunni delle scuole medie superiori<sup>19</sup>*

Nell'anno scolastico 2002/2003 gli studenti iscritti alle scuole medie superiori pubbliche e private della provincia di Cremona erano complessivamente 14.344. Gli iscritti alle scuole statali erano il 96,5%, ovvero 13.848 (7.390 maschi e 6.458 femmine), 13.594 dei quali frequentava i corsi diurni e 254 quelli serali tenuti dagli istituti professionali "Sraffa" di Crema e "Beltrami" di Cremona.

<sup>18</sup> Quota percentuale sugli iscritti degli alunni non valutati agli scrutini finali per qualunque ragione, o rinviati alle prove suppletive.

<sup>19</sup> I dati relativi al territorio provinciale sono tratti dalle banche dati della Provincia disponibili sul sito Internet dell'Ente.

Gli iscritti alle scuole non statali erano il 3,5%, pari a 496 (183 maschi e 313 femmine) iscritti tutti a corsi diurni.

**Il tasso di scolarità è pari al 101,3% nel caso della popolazione maschile, al 97,5% nel caso della popolazione femminile per un valore a livello complessivo pari al 99,5%. Si tratta di un livello di scolarizzazione estremamente elevato, se si considera che la media nazionale è pari all'86,3% e la media regionale è pari all'85,3%<sup>20</sup>.**

Gli studenti frequentanti le scuole di Cremona erano 6.897, quelli frequentanti le scuole di Crema 6.433; le scuole di Casalmaggiore 637; quelle di Soresina 214; di Pandino 111 e di Soncino 52.

**Tabella . 25**

**Totale iscritti per anno di corso (a.s. 2002-2003)**

Scuole/iscritti	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Scuole non statali	94	94	112	110	86	496
Scuole statali	3.432	2.943	2.724	2.542	2.207	13.848
<b>Totale</b>	3.526	3.037	2.836	2.652	2.293	14.344

Vediamo, sempre sulla base dei dati provenienti dalle banche dati provinciali come si distribuiscono gli studenti per tipo di scuola

**Tabella n. 26**

**Distribuzione degli iscritti alle scuole secondarie superiori**

per tipo di scuola ( a.s. 2001/ 2002)

	%
Liceo classico	7,1
Liceo linguistico	1,6
Liceo Scientifico	10,3
Liceo Artistico	3,7
Istituto magistrale	9,5
Istituto Tecnico Commerciale/geometri/periti	46,1
Istituto Tecnico Agrario	2,7
Istituto Professionale	18,9
Totale	100,0

L'indicatore alunni ripetenti/ alunni presso le scuole statali assume un valore pari al 4,9%<sup>21</sup> contro una media nazionale e di macro area del 7%.

Come possiamo osservare nella seguente tabella si registrano delle differenze notevoli tra i due sessi, per cui le ragazze si confermano più "diligenti" rispetto ai compagni maschi

<sup>20</sup> Dati relativi all'anno scolastico 2001/2002.

<sup>21</sup> Complessivamente gli alunni ripetenti sono pari a 690 su un totale di 13.848 studenti iscritti alle scuole medie superiori statali.

**Tabella n. 27**

Alunni ripetenti nelle scuole medie superiori statali ( a.s. 2002- 2003)												
Classi	1° anno		2° anno		3° anno		4° anno		5° anno		Totale	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
v.a.	114	61	105	43	124	39	106	30	57	11	506	184
% sugli iscritti	5,9%	4,0%	6,8%	3,1%	8,5%	3,1%	7,9%	2,5%	5,0%	1,0	6,8%	2,8%

Vediamo di raffrontare questo dato con quelli relativi a dimensioni territoriali più vaste:

**Tabella n. 28**

**Indicatori relativi a scuole secondarie superiori per ripartizione geografica - Anno scolastico 2000-2001**

INDICATORI	Italia	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Scuole	6.624	1.449	1.099	1.262	2.814
Studenti	2.570.509	554.592	392.192	487.529	1.136.196
Insegnanti	307.279	67.814	49.662	59.055	130.748
Studenti per insegnante	8,4	8,2	7,9	8,3	8,7
Studenti per classe	21,1	21,0	20,6	20,8	21,5
Studenti iscritti ai licei (%)	29,4	28,1	26,9	33,6	29,1
Studenti iscritti agli istituti tecnici (%)	38,5	40,6	40,4	36,4	37,6
Studenti iscritti agli istituti professionali (%)	21,0	21,1	22,9	19,9	20,8
Studenti iscritti ad altre scuole (%)	11,1	10,2	9,8	10,1	12,5
Studenti femmine (%)	49,4	50,2	50,3	48,6	49,0
Ripetenti per 100 iscritti	7,0	7,0	6,2	7,2	7,3
Ripetenti femmine per 100 iscritte	4,9	5,2	4,2	5,1	5,0
Ripetenti al 1° anno per 100 iscritti al 1° anno	9,3	9,6	8,8	9,7	9,1
Diplomati per 100 19enni	73,5	69,8	73,4	82,4	71,9
Diplomati per 100 19enni - Maschi	68,9	62,1	67,1	77,8	69,3
Diplomati per 100 19enni - Femmine	78,3	77,8	80,0	87,2	74,6
Tasso di scolarità	86,3	85,5	86,7	94,3	83,6

Tabella n. 29

Alcuni indicatori di confronto relativi alla scuola media superiore (valori percentuali)			
	Provincia di Cremona	Lombardia	Italia
Alunni ripetenti per 100 frequentanti (a.s. 1998/1999)	4,62	7,83	7,29
Alunni respinti per 100 scrutinati (a.s. 1997/1998)	8,8	15,66	17,08
Alunni interni non valutati per cause non formalizzate agli scrutini finali ogni 100 frequentanti (a.s. 1997/1998)	0,23	0,47	1,12

Fonte: Provincia di Cremona, Istat, MPI, MURST, Annuario Statistico Regionale Lombardia

### 1.3.3 In sintesi:

I dati osservati finora, sebbene parziali e non completi rispetto ai vari indici osservabili, offrono un panorama della realtà cremonese estremamente positivo in merito alla tenuta del sistema formativo locale, soprattutto se raffrontati con quanto emerge sia a livello lombardo che a livello nazionale.

In particolare:

1. il **tasso di scolarità** nelle scuole dell'obbligo è superiore rispetto alla media regionale e nazionale, grazie sicuramente ad un tasso di ripetenza decisamente inferiore alla media
2. il **tasso di ripetenza** rilevato a livello provinciale è circa la metà rispetto a quello della macro area e della media nazionale per le elementari e per le medie superiori, e un terzo per le medie inferiori.

#### 1.4 I percorsi lavorativi alternativi alla scuola

Al termine del nono anno di scuola i ragazzi entrano nel cosiddetto *obbligo formativo*. L'obbligo formativo, introdotto in primo luogo dalla Legge 144/1999 art. 68 e poi regolamentato dal Decreto del Presidente della Repubblica 257/2000, prevede che tutti i giovani, nati a partire dal 1985, rimangano "in formazione" fino al compimento dei 18 anni, oppure fino all'ottenimento di un Diploma di Stato o di una Qualifica Professionale.

Ogni giovane può scegliere di "stare in formazione" seguendo uno fra tre possibili percorsi:

1. la Scuola, frequentando un Istituto di istruzione secondaria superiore;
2. la Formazione Professionale, frequentando un corso di formazione professionale riconosciuto;
3. il Lavoro, mediante il contratto di apprendistato o altro tipo di contratto che preveda comunque la frequenza di attività formative esterne all'azienda.

L'obbligo formativo può essere assolto utilizzando più d'un percorso tra quelli appena elencati. Tra Scuola, Formazione Professionale e Lavoro è infatti possibile effettuare dei passaggi per rispondere meglio alle esigenze dei giovani e ai loro progetti di vita e professionali. Il passaggio da un sistema all'altro è reso possibile dallo strumento dei crediti formativi, con il quale si stabilisce quali conoscenze e competenze il giovane ha appreso fino a quel momento, ma anche quale valore avrà questo apprendimento nel nuovo percorso di formazione.

All'interno del territorio della provincia di Cremona gli enti che nel corso dell'anno 2002/2003 hanno attivato corsi per minori in obbligo formativo sono sostanzialmente cinque (tre con sede a Cremona e due a Crema)<sup>22</sup>:

CFP Provinciale di Cremona, Via Cesari, 7 - CREMONA

Fondazione Enaip Lombardia Centro Servizi Formativi di Cremona, Via Giordano, 128 - CREMONA, (sede staccata presso l'OCRIM in via Massarotti, 76)

IAL Lombardia Cremona, Via Dante, 121 - CREMONA

CFP Provinciale di Crema, Via Capergnanica, 8/g - CREMA

Fondazione ENAIP Lombardia Centro Servizi Formativi di Crema, Piazza Carlo Manziana, 17 - CREMA

Complessivamente i giovani che hanno scelto di seguire i percorsi formativi offerti da questi enti sono 339 (pari al 2,9% dei giovani nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 18 anni): 281 (pari all'82,9% del totale) hanno frequentato i corsi di formazione professionale mentre coloro che hanno seguito i corsi di formazione per l'apprendistato risultano essere 58 (pari quindi al 17,1%).

Nell'analizzare le informazioni relative ai corsi di formazione professionale, si osserva che le tipologie attivate sono diverse e variano da quelli rivolti alla ristorazione ("Addetto ai servizi di cucina" e "Panificatore pasticcere"), ai corsi per acconciatore sia femminile che

<sup>22</sup>Le informazioni e le analisi contenute in questo paragrafo sono state possibili grazie al contributo dell'Ufficio Formazione Professionale della Provincia di Cremona che si è occupato della rilevazione dei dati.

maschile, al corso di impaginatore grafico, di installatore manutentore di impianti elettrici fino alla “Scuola bottega” che in parte li ricomprende e all’interno della quale troviamo corsi che formano alle seguenti categorie professionali:

- per il **CFP di Cremona**: installatore manutentore di impianti elettrici BT, operatore del legno, carpentiere, carrozziere, riparatore di motocicli, aiuto cuoco e pasticciere;
- per il **CFP di Crema**: meccanico d'auto, carrozziere, riparatore di cicli e motocicli, carpentiere, manutentore e riparatore di impianti termoidraulici, addetto ai servizi di cucina, macellaio, addetto ai servizi di sala bar.

Osserviamo quanti sono gli iscritti per ciascuna tipologia di corso, distinti per anno di frequenza, e l’incidenza di questo valore sul totale della popolazione nella fascia di età corrispondente all’obbligo formativo:

ENTE ORGANIZZATORE	DENOMINAZIONE CORSO	1° anno	incidenza sulla popolazione 15-18 anni ( valori per mille)	2° anno	incidenza sulla popolazione 15-18 anni ( valori per mille)
CFP CREMONA	Scuola bottega	51	4,41	-	-
CFP CREMONA	Addetto ai servizi di cucina	-	-	13	1,12
ENAIP CREMONA	Panificatore pasticciere	16	1,38	14	1,21
ENAIP CREMONA	Acconciatore femminile e maschile	16	1,38	19	1,64
IAL CREMONA	Impaginatore grafico	-	-	15	1,30
CFP CREMA	Acconciatore femminile e maschile	21	1,82	17	1,47
CFP CREMA	Scuola bottega	48	4,15	31	2,68
CFP CREMA	Installatore manutentore impianti elettrici BT	20	1,73	-	-

Fonte: Ufficio Formazione Professionale, Provincia di Cremona

Osservando il numero degli studenti per ciascuna tipologia di corso ( prendendo in considerazione sia il primo che il secondo anno) notiamo come il maggior numero di frequenze si concentri all’interno della “Scuola bottega”, fenomeno spiegabile e riconducibile alle diverse attività e percorsi da questa organizzati. Al secondo posto delle preferenze troviamo i corsi per acconciatore e quindi “a scalare” gli altri, come riassunto dalla tabella seguente:



DENOMINAZIONE CORSO	Numero iscritti	% sul totale degli iscritti ai corsi di formazione professionale
Scuola bottega	130	46,3%
Acconciatore femminile e maschile	73	26,0%
Panificatore pasticciere	30	10,7%
Installatore manutentore impianti elettrici BT	20	7,1%
Impaginatore grafico	15	5,3%
Addetto ai servizi di cucina	13	4,6%
<b>Totale</b>	<b>281</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ufficio Formazione Professionale, Provincia di Cremona

Osserviamo a questo punto quanto si rileva a proposito del successo / insuccesso nel percorso formativo ovvero il numero e la percentuale degli studenti del primo anno ammessi alla frequenza dell'anno successivo e il numero e la percentuale degli studenti che raggiungono la qualifica professionale sugli iscritti al secondo anno:

ENTE ORGANIZZATORE	DENOMINAZIONE CORSO	Studenti ammessi al 2° anno	% sugli iscritti	Studenti qualificati	% sugli iscritti
CFP CREMONA	Scuola bottega	36	70,6%	-	-
CFP CREMONA	Addetto ai servizi di cucina	-	-	10	76,9%
ENAIP CREMONA	Panificatore pasticciere	14	87,5%	14	100,0%
ENAIP CREMONA	Acconciatore maschile e femminile	11	68,7%	17	89,5%
IAL CREMONA	Impaginatore grafico	-	-	12	80,0%
CFP CREMA	Acconciatore femminile e maschile	19	90,5%	17	100,0%
CFP CREMA	Scuola bottega	46	95,8%	29	93,5%
CFP CREMA	Installatore manutentore impianti elettrici BT	19	95,0%	-	-

Fonte: Ufficio Formazione Professionale, Provincia di Cremona

Complessivamente possiamo notare come le percentuali dei qualificati sugli iscritti siano piuttosto alte ( in media del 90,8%) con punte pari al 100% registrate per il corso di "Panificatore e pasticciere" organizzato dall'Enaip di Cremona e per il corso di "Acconciatore femminile e maschile" organizzato dal CFP di Crema.

Osserviamo infine quanto rilevato a proposito dell'apprendistato:

ENTE ORGANIZZATORE	DENOMINAZIONE CORSO	Qualificati	% sugli iscritti
ENAIP CREMONA	Formazione apprendisti: settore meccanico/ metallurgia	8	66,7%
ENAIP CREMA	Formazione apprendisti: settore meccanico/ metallurgia	12	92,3%
CFP CREMA	Formazione apprendisti: settore elettricità/ elettronica	14	82,3%
IAL LOMBARDIA	Formazione apprendisti: settore meccanico/ metallurgia	13	81,2%

Fonte: Ufficio Formazione Professionale, Provincia di Cremona

I corsi offerti risultano più circoscritti e riguardano campi ben delimitati come la metallurgia e l'elettronica, anche in questo caso le percentuali dei qualificati sugli iscritti sono piuttosto alte, segnale di un interessamento dei giovani nel portare a termine il percorso intrapreso.

#### *Alcune considerazioni di sintesi...*

Il territorio della provincia di Cremona offre diverse possibili strade affinché i giovani che vi risiedono possano assolvere l'obbligo formativo andando incontro alle esigenze dei ragazzi non più intenzionati a seguire i corsi di studio più tradizionali ma allo stesso tempo desiderosi di specializzarsi in qualcosa che li possa facilitare ad entrare nel mondo del lavoro con una preparazione più precisa e definita. Le percentuali comunque alte di successo nel passaggio dal primo al secondo anno di corso e dal secondo anno alla qualifica finale possono essere considerate come un segnale positivo del reale interesse dei giovani iscritti verso i percorsi formativi offerti e quindi una implicita indicazione per la Provincia di Cremona nel proseguire quanto avviato.

## CAPITOLO 2: ANALISI CRITICA DEL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI

### 2.1 Dall'analisi dei bisogni alla programmazione strategica

Tra gli strumenti per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e dei servizi sociali, la l.328/2000 ha introdotto all'articolo 19 il Piano di zona, quale strumento principe di programmazione delle politiche sociali territoriali. Tra le altre cose esso è chiamato ad offrire un quadro del territorio dal punto di vista dei bisogni/della domanda che esso esprime e della capacità del sistema di offerta di rispondervi.

La Regione Lombardia nell'ambito delle linee guida per la stesura dei piani di zona (Circolare 7/2002) ha individuato nella descrizione dei principali fenomeni sociali e dell'offerta dei servizi esistenti una modalità di "lettura dei punti di forza e di debolezza del tessuto sociale dell'area territoriale interessata"<sup>23</sup>. A tal fine ha individuato quale percorso metodologico idoneo a favorire una corretta attività programmatoria quello che partendo da una individuazione dei punti di forza e di debolezza del territorio pone degli obiettivi strategici, a cui seguono priorità di intervento e le azioni di sistema necessarie per implementare e sostenere le proposte avanzate, le modalità organizzative e gestionali degli interventi previsti, le risorse finanziarie, strutturali ed umane necessarie per la realizzazione degli obiettivi, le modalità di integrazione, collaborazione e coordinamento ed infine l'eventuale definizione di accordi con i soggetti titolari.

In questo paragrafo ci occuperemo in particolar modo di come all'interno della Provincia di Cremona siano stati analizzati nei tre Piani di zona corrispondenti ai relativi ambiti territoriali (Casalmaggiore, Crema e Cremona) i bisogni e le problematiche connesse alla *Prima infanzia ed adolescenza*, la congruità del sistema di offerta nel rispondere a tali bisogni e di conseguenza a quali obiettivi strategici e priorità di intervento abbiamo dato luogo.

Cominciamo innanzitutto col dire che l'area riservata all'approfondimento dei diritti dei minori assume una diversa connotazione in ciascuno dei tre contesti: per il distretto di Casalmaggiore essa viene definita "Area diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", per il distretto di Crema "Area minori e famiglia" mentre nel distretto di Cremona la fascia di popolazione in età inferiore ai 18 anni rientra in due aree distinte quali l'"Area responsabilità familiari- Prima infanzia" e l'"Area giovani e dipendenze".

Prima di procedere con la lettura trasversale dei Piani di zona è molto importante sottolineare che la stesura dei piani di zona 2002 deve necessariamente essere considerata ancora una fase sperimentale di questa nuova modalità programmatoria che per i comuni e gli ambiti territoriali rappresenta una assoluta novità, soprattutto considerando la complessità derivante dal fatto di abbandonare la prospettiva che faceva a capo al singolo Comune e di adottare un'ottica "d'insieme" a livello di ambito distrettuale.

Si può dunque provare ad analizzare i Piani per coglierne gli elementi utili a capire se gli step previsti dalla Regione e comunque utili ad effettuare un percorso programmatorio che, a partire dalle reali esigenze dei territori arriva a promuovere le azioni necessarie con una visione sufficientemente strategica e una ricaduta operativa sufficientemente concreta, sono stati seguiti; tuttavia, tenendo presente che si tratta di una assoluta novità ci si può in qualche modo limitare a verificare se un orientamento in questo senso traspare dai piani oppure no.

---

<sup>23</sup> Circolare 7/2002

I tre Piani di zona hanno evidenziato il tentativo di programmare il sistema di offerta a partire dai bisogni emersi: tutti e tre i piani sono partiti da una, seppur in certi casi molto succinta e ancora poco mirata, analisi dei bisogni e una (più ampia) analisi dell'offerta di servizi presenti sul territorio, per giungere ad individuare le carenze in termini di rapporto tra bisogno/domanda e offerta attuale e le priorità di intervento che ne discendono. Meno attenzione è stata posta alla individuazione degli obiettivi strategici.

Proviamo dunque attraverso una rappresentazione grafica, ad evidenziare il percorso programmatico seguito dai tre territori.

La tabella che segue dunque comprende le descrizioni abbastanza approssimative relative ai bisogni evidenziati nei piani di zona, mentre dal punto di vista dell'analisi dell'offerta dei servizi presenti sul territorio, la lettura predisposta all'interno dei Piani di zona è risultata precisa e puntuale: vengono evidenziati i servizi presenti e le relative caratteristiche, la loro distribuzione nel territorio e la capacità di rispondere alle necessità dell'utenza in termini di posti disponibili ed eventuale presenza di liste d'attesa ed infine le priorità di intervento identificate .

Distretto di Casalmaggiore

Analisi del bisogno	Analisi dell'offerta	Capacità dell'offerta di rispondere ai bisogni rilevati/ Bisogni emergenti	Obiettivi strategici	Priorità di intervento
<p>La famiglia ha bisogno di sostegno in particolare nell'esercitare il suo ruolo genitoriale.</p> <p>Dall'analisi dei dati emerge un consistente numero di famiglie con problematiche genitoriali che hanno dato luogo all'intervento del Tribunale dei Minori per la predisposizione di interventi di affidamento o l'assegnazione a Comunità.</p> <p>L'attenzione alla popolazione giovanile riguarda la prevenzione del disagio</p>	<p>Vengono descritti l'offerta di asili nido, con relativa capienza, lista di attesa, bambini con handicap inseriti, bambini extracomunitari inseriti e viene proposto un raffronto tra la capacità di offerta e la popolazione residente nel territorio per quella fascia di età.</p> <p>Esistono poi sul territorio interventi quali il tempo famiglie, la ludoteca ed altre iniziative in attuazione della l.23/1999</p> <p>Sono presenti interventi di integrazione del ruolo genitoriale.</p> <p>Nell'ambito della prevenzione del disagio giovanile, sia gli enti pubblici che il privato sociale hanno dedicato una particolare attenzione verso la popolazione adolescenziale che si è concretizzata in una serie di iniziative oltre ai CAG quali:</p> <p>a) la collaborazione tra il</p>	<p>L'offerta del nido appare superiore rispetto alla media nazionale (sul territorio i posti coprono il 15,3% della popolazione contro una media nazionale del 5%); tuttavia data la presenza di rilevanti liste di attesa si riporta un bisogno insoddisfatto in tale area.</p> <p>Le tipologie di interventi presenti non vengono ritenute soddisfacenti per cui si sottolinea una carenza di offerta aggregativa / preventiva</p> <p>Non sono previsti interventi economici a sostegno del ruolo genitoriale</p>	<p>1. Assistenza domiciliare con estensione delle funzioni educative</p> <p>2. Rete distrettuale per l'infanzia e l'adolescenza</p>	<p>Rispetto all'obiettivo 1: Ci si propone di favorire l'attivazione sperimentale di un servizio di Assistenza domiciliare per minori con estensione di funzioni educative a livello distrettuale e con le seguenti finalità:</p> <p>a) prevenire il rischio sociale;</p> <p>b) prevenire l'insorgenza di stati di abbandono, abuso, ecc;</p> <p>c) qualificare l'intervento da socio - assistenziale ad educativo.</p> <p>Rispetto all'obiettivo 2: L'azione ha l'obiettivo di mettere le famiglie nelle condizioni di poter usufruire di servizi adeguati ai bisogni di crescita e di educazione dei figli. Pertanto si seguiranno due diversi percorsi:</p> <p>a) mettere a disposizione</p>

	<p>Comune di Casalmaggiore e l'oratorio di S. Stefano per finanziare la presenza di un educatore di strada;</p> <p>b) l'apertura di una mediateca quale servizio aggregato alla biblioteca comunale di Casalmaggiore;</p> <p>c) il reperimento da parte del Comune di locali per l'attività svolta da complessi musicali composti da giovani;</p> <p>d) il potenziamento del servizio "Informagiovani";</p> <p>e) l'attivazione di tirocini formativi presso enti e/o aziende.</p>		<p>dei soggetti pubblici e privati che intendono avviare ovvero ampliare le possibilità di offerta di servizi anche di tipo innovativo e sperimentale (vedansi le possibilità definite dalla Legge 285/97) per l'infanzia e l'adolescenza, contributi per l'avvio della gestione delle attività;</p> <p>b) sostegno economico alle famiglie attraverso l'erogazione di titoli sociale - voucher - per favorire l'accesso ai servizi attualmente attivi e poi a quelli che potranno essere attivati, ciò per favorire uno specifico aiuto soprattutto per le situazioni di fragilità sociale del contesto familiare.</p>
--	--	--	---

Distretto di Crema

Analisi dei bisogni	Analisi dell'offerta	Capacità dell'offerta di rispondere ai bisogni rilevati/ Bisogni emergenti	Obiettivi strategici	Priorità di intervento
<p>Le famiglie più a disagio del territorio esprimono domande connesse al soddisfacimento dei bisogni primari: aiuti economici, alloggi, lavoro in quanto condizioni essenziali al raggiungimento dell'autonomia della persona.</p> <p>La fragilità della famiglia richiede interventi di sostegno che prevedano la possibilità della presa in carico durante le diverse fasi del ciclo di vita familiare e una flessibilità nei servizi che consenta di rispondere ad una domanda sociale diversificata</p> <p>Le scuole evidenziano la necessità di azioni di mediazione culturale che aiutino i bambini stranieri ad inserirsi nel contesto scolastico. Un altro bisogno espresso dalla scuola è connesso all'inserimento scolastico degli alunni disabili.</p> <p>Emerge un fenomeno di dispersione scolastica sul territorio con un incremento del fenomeno rispetto agli anni</p>	<p>Il territorio è dotato di:</p> <p>a) servizi di natura socio-sanitaria ( quali servizi sociali professionali, consultorio familiare, sportelli di ascolto e di informazione, servizi di consulenza e di formazione, neuropsichiatria infantile, servizio affidi e tutela minori, servizi per disabili, case di accoglienza per minori, servizi per l'integrazione degli stranieri);</p> <p>b) servizi di natura socio-educativa ( quali asili nido, scuole di ogni ordine e grado, servizi di orientamento e di sostegno scolastico, servizi ricreativi per il tempo libero);</p> <p>c) servizi di natura culturale ed ambientale ( quali campi sportivi, palestre, parchi gioco, biblioteche);</p> <p>d) servizi legati alle esigenze legate alla fruizione scolastica (trasporto sostegno , refezione)</p>	<p>Si rilevano bisogni emergenti in merito a:</p> <p>a) l'insufficiente presenza di asili nido e servizi per la prima infanzia;</p> <p>b) la limitata diffusione di specifici interventi di Assistenza Domiciliare Minori;</p> <p>c) la carenza di strutture di tutela del minore e del nucleo, anche con risvolti abitativi, ed in regime di pronto intervento;</p> <p>d) il numero limitato di Centri di Aggregazione Giovanile rispetto alla popolazione giovanile del distretto;</p> <p>e) le esperienze limitate e frammentarie di sostegno alla genitorialità e alla maternità;</p> <p>f) l'insufficiente presenza di servizi di mediazione familiare</p> <p>g) carenza di apporti</p>	<p>1) Attivazione del sperimentale del Servizio distrettuale Assistenza domiciliare Minori</p> <p>2) Attivazione della rete distrettuale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza</p> <p>3) Sostenere nuove azioni innovative per il pronto intervento, la prima e la seconda accoglienza e l'integrazione sociale</p>	<p>Rispetto al primo obiettivo viene istituito un nucleo di intervento educativo sui minori e sul nucleo familiare sia di tipo domiciliare sia per la promozione di iniziative che abbiano una ricaduta di respiro distrettuale.</p> <p>Rispetto al secondo obiettivo l'attivazione della rete distrettuale si propone di valorizzare l'operato degli Enti Locali e del Terzo Settore e di riconoscere il ruolo educativo e promozionale degli oratori e dei luoghi di aggregazione legati al mondo del volontariato, assegnando anche alla famiglia il ruolo prioritario di luogo di promozione ed educazione dei minori. In particolare ci si propone di</p>

<p>precedenti: le cause sono ricondotte ad una molteplicità di fattori (fragilità della carriera scolastica, insuccesso, demotivazione, allo studio, carenza di iniziative di orientamento/riorientamento per i ragazzi in difficoltà)</p> <p>Si rileva la difficoltà nel sensibilizzare le famiglie all'affido per supportare quei minori che devono essere allontanati temporaneamente dal nucleo di appartenenza.</p> <p>I genitori esprimono il bisogno di supporti e servizi di accoglienza per conciliare i tempi di lavoro con i tempi familiari e personali</p>		<p>specialistici per diagnosi e terapie</p> <p>h) carenza di apporti specialistici per interventi di sostegno economico/abitativo</p>	<p>a) sostenere l'attività di Enti Pubblici e del Terzo Settore che già operano in questa area di intervento;</p> <p>b) favorire la fruizione dei servizi presenti nell'ambito distrettuale da parte dei nuclei familiari al di là della residenza nei comuni provvisti di queste unità d'offerta;</p> <p>c) incentivare l'apertura, da parte dei Comuni interessati, di servizi per la prima infanzia (asili nido, ludoteche, micronidi) a gestione diretta e/o esternalizzata.</p> <p>Rispetto al terzo obiettivo ci si propone di costituire un sistema di servizi di pronto intervento, di prima e seconda accoglienza e di integrazione sociale valorizzando le capacità progettuali degli enti di promozione sociale e del volontariato.</p>
---	--	---	--



Distretto di Cremona

Analisi dei bisogni	Analisi dell'offerta	Capacità dell'offerta di rispondere ai bisogni rilevati/ Bisogni emergenti	Obiettivi strategici	Priorità di intervento
<p>La crescita di un minore all'interno di un nucleo richiede il supporto di servizi educativi che ne accompagnino le varie fasi di sviluppo facilitando il compito genitoriale della coppia.</p> <p>La difficoltà di conciliare l'esercizio delle responsabilità genitoriali con lo svolgimento di un'attività lavorativa necessaria, rappresenta un problema spesso diffuso per la famiglia ed oggi in particolare emerge per la famiglia straniera.</p> <p>Le famiglie esprimono la necessità di un ripensamento dei servizi di accudimento dei loro figli e di iniziative di supporto alla genitorialità, cercano risposte innovative che non prevedano lo sradicamento dei bambini dal territorio d'origine e forme più flessibili di servizio.</p> <p>La valutazione del territorio, prodotta attraverso i suoi</p>	<p>La rete dei servizi presenti nel Distretto è costituita da nidi oppure da forme di <i>micro-nidi</i>, <i>nidi familiari</i> forme di mutualità familiare che vengono intese come servizi flessibili a sostegno delle responsabilità genitoriali (spazi gioco, reti di famiglie, centri per le famiglie).</p> <p>Nell'ambito della tutela del minore i centri di Aggregazione giovanile e il Semiconvitto rappresentano opportunità di collocamento diurno del minore in spazi di tipo educativo ed esterni alla famiglia. Laddove la forma del disagio familiare appare clamorosa appare necessario l'intervento di alcuni servizi quali:</p> <p>a) prestazioni di sostegno e di aiuto educativo domiciliare;  b) servizi per l'affido familiare, anche nelle forme di Pronto intervento quindi di immediata collocazione del minore, in particolare se di età non superiore ai dieci anni, di tipo alternativo al nucleo d'origine per un tempo determinato;</p>	<p>a) per quanto concerne gli asili nido viene segnalata la presenza di liste d'attesa;</p> <p>b) rispetto ai centri ricreativi diurni si rilevano difficoltà nell'individuazione di nuove sedi idonee che si rendono necessarie dato l'aumento della richiesta, e la necessità di raccordo con i servizi invianti per la definizione delle modalità d'inserimento e d'accoglienza delle situazioni problematiche.</p> <p>c) rispetto ai servizi di supporto e di accompagnamento alla fragilità della famiglia con minori vi è la tendenza alla espansione della richiesta a fronte di una maggiore complessità e sensibilità degli interventi individuati</p> <p>d) per quanto riguarda le strutture di semi-convitto non si riesce a rispondere in modo specifico alla vasta gamma di richieste di inserimento</p> <p>e) rispetto ai servizi educativi di</p>	<p>a) i servizi a supporto delle responsabilità genitoriali;</p> <p>b) i servizi a sostegno dell'integrità dei nuclei familiari;</p> <p>c) le forme dell'allontanamento temporaneo, anche in relazione dell'intervento dell'Autorità Giudiziaria Minorile</p>	<p>a) per quanto concerne <b>gli asili nido</b> aumentare la ricettività in relazione alla flessibilità delle fasce d'orario</p> <p>b) per quanto riguarda i <b>Centri Ricreativi Diurni</b> si individuano come obiettivi di programmazione l'accoglienza di minori con possibilità di definizione di percorsi individualizzati per soggetti in condizione di difficoltà e il sostegno alla famiglia nei periodi di interruzione delle attività scolastiche</p> <p>c) Favorire e sostenere l'iniziativa dei giovani adolescenti nelle forme di cittadinanza attiva e di protagonismo.</p> <p>d) per il <b>semiconvitto</b> si propone di offrire al minore uno spazio di accoglienza e di</p>

<p>stessi operatori necessita di un approccio sempre più attento ai bisogni della famiglia verso soluzioni innovative, di sostegno, di prevenzione e, a lungo andare, di contrasto dell'emarginazione.</p> <p>La famiglia ha bisogno di una cultura positiva, non negativa che si fonda sul concetto di salute non di malattia, di "normalità" non di patologia, di educazione e di accompagnamento della famiglia verso una condizione di maggiore benessere e di più semplice gestione del quotidiano.</p> <p>Ci sono poi famiglie che esprimono forme di sofferenza e di rilevante disagio con minori che necessitano di spazi di tipo educativo esterni alla famiglia.</p> <p>L'espressione delle difficoltà familiari non sono tanto di tipo economico ma di pregiudizio ad una adeguata condizione di crescita sotto il profilo psico-socio-educativo del minore.</p> <p>I giovani esprimono esigenze</p>	<p>c) intervento educativo di comunità da attuarsi attraverso le comunità educative presenti nel territorio del Distretto, nella città di Cremona, quali servizi anche di Pronto intervento, rivolti ad un target pre e adolescenziale;</p> <p>Gli strumenti attualmente a disposizione sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centri di Aggregazione Giovanile</li> <li>2. Educativa di strada</li> <li>3. Centri Ricreativi Diurni</li> <li>4. A.D.M.</li> <li>5. Servizi Residenziali</li> <li>6. Affidato familiare</li> <li>7. Consultori</li> <li>8. SERT</li> <li>9. Progetti specifici finalizzati ex Lege 285/97 e 45/99</li> <li>10. Sportelli informagiovani</li> <li>11. Fondi Sociali Europei</li> <li>12. Inserimenti in Comunità terapeutiche</li> </ol>	<p>residenza si evidenziano elevati costi di gestione delle comunità; Turn-over delle figure educative anche a fronte dell'alta complessità degli interventi richiesti; Scarsa attivazione delle famiglia di origine in percorsi integrati alla comunità e non sempre sostitutivi</p> <p>Il Servizio che si occupa di allontanamento familiare ha attraversato momenti di difficoltà, a causa della prolungata assenza della psicologa, sostituita solo parzialmente, e della concomitante riduzione del tempo pieno dell'a.s. - vi è la necessità di potenziamento dell'attività delle équipes integrate (Servizio affidi + Servizi di Base)</p>	<p>socializzazione durante gli orari di interruzione delle attività scolastiche</p> <p>e) per <b>gli Istituti Educativi, le Comunità Alloggio e i Centri di Pronto Intervento</b> vengono indicati come obiettivi specifici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il qualificare l'intervento delle comunità educative presenti nel territorio di Cremona in particolare per ciò che riguarda i percorsi di accompagnamento degli ospiti in fase di dimissione;</li> <li>- il favorire il collegamento tra le comunità alloggio e le associazioni presenti nel territorio impegnate nell'intervento educativo e di prevenzione a favore di giovani adolescenti.</li> </ul> <p>f) Rispetto agli allontanamenti familiari l'obiettivo è la riduzione degli inserimenti di minori in comunità o istituto, oltre al contenimento delle spese.</p>
---	--	---	---

<p>di emancipazione e di protagonismo, oltre che di occupazione, di imprenditorialità, di più facile accesso alle nuove tecnologie, di scambio culturale</p> <p>Si evidenziano anche situazioni di giovani a rischio di esclusione e di devianza che richiedono interventi preventivi</p>				<p>g) attivazione del territorio per un progetto a favore dei giovani e degli adolescenti</p>
---	--	--	--	---



## 2.2. Una lettura trasversale dei piani di zona

Come abbiamo avuto modo di osservare nel paragrafo precedente i Piani di Zona dei tre ambiti distrettuali della provincia di Cremona hanno programmato un'ampia gamma di servizi in risposta alle esigenze della popolazione under 18 e hanno individuato gli obiettivi strategici e priorità di intervento della programmazione locale sulla base dei bisogni individuati. Si intende ora leggere il sistema di offerta e le linee programmatiche presentate nei Piani di zona attraverso alcune specifiche chiavi di lettura volte ad individuare all'interno dei Piani quelle che possiamo definire le quattro grandi 'innovazioni' introdotte dalla 328/2000 attraverso il Piano di Zona:

1. la sintesi degli interventi e delle politiche del settore socio-assistenziale, mettendo insieme esperienze programmatiche e fonti di finanziamento tradizionalmente considerate in modo separato ed autonomo (i fondi ex L.285 per l'infanzia e l'adolescenza, i fondi ex L.45 per la lotta alle tossicodipendenze e i fondi ex L. 328/00);
2. la programmazione congiunta anche con l'Azienda Usl, non nella logica riduttiva della delega, ma in quella della collaborazione e/o integrazione operativa a livello territoriale nell'ambito socio-sanitario.
3. il passaggio da una programmazione nella prospettiva di *government* (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico), ad una prospettiva di *governance* (attività "del governare" svolta attraverso la mobilitazione di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale, della società civile);
4. la programmazione ad un nuovo livello: "l'ambito distrettuale", superando l'impasse storica delle politiche sociali del nostro paese legate alla parcellizzazione comunale;

Le chiavi di lettura adottate per la lettura dei Piani sono pertanto le seguenti:

- a) le strategie di integrazione degli interventi dell'area infanzia/ adolescenza con quelli promossi da altre aree e da altre politiche;
- b) il livello di integrazione socio-sanitaria nell'area infanzia/ adolescenza;
- c) le linee di consolidamento territoriale per l'area infanzia/ adolescenza previste dal Piano di zona
- d) l'attivazione e la promozione dei rapporti col terzo settore e l'associazionismo.

### **2.2.1 Le strategie di integrazione degli interventi dell'area infanzia/adolescenza con quelli promossi da altre aree e da altre politiche**

La lettura dei Piani di zona attraverso questa chiave di lettura permette di individuare le connessioni e i rimandi, se presenti, tra gli interventi previsti all'interno dell'area infanzia e adolescenza e quelli, rivolti sempre ai minori, rientranti in altre aree o politiche. Il significato di questo tipo di analisi è quello di capire quanto gli interventi previsti per questa area si collocano all'interno di un complesso di strategie programmatiche più

ampio: ci si intende quindi chiedere se all'interno dei Piani di zona vengono individuati interventi e risorse che si indirizzano a più utenze contemporaneamente e se vi sono interventi che coinvolgono altre politiche (le politiche urbane, le politiche scolastiche ed educative, le politiche dei trasporti, ecc). E' per esempio interessante anche valutare se all'interno dei Piani di zona sono state considerate le iniziative e i percorsi realizzati attraverso la l.285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

Dalla lettura dei tre documenti programmatici la risposta a questi quesiti è sostanzialmente positiva sia in termini di interazione con altre politiche ed interventi sia in termini di richiami alle proposte nate sulla scorta delle leggi di settore.

Vediamo nel dettaglio cosa emerge nei tre territori:

#### *Distretto di Casalmaggiore*

All'interno del Piano di zona del distretto di Casalmaggiore rispetto all'area handicap si fa accenno alla necessità per i prossimi anni di una migliore programmazione delle iniziative di assistenza scolastica volte a favorire l'accesso al nido dei bambini con handicap; interazioni con altre politiche riguardano anche l'area dell'immigrazione rispetto alla necessità di avviare interventi rivolti a famiglie immigrate con minori che richiedono uno specifico supporto al ruolo genitoriale nonché la necessità di risposte al crescente fenomeno dei minori clandestini soli. Non vengono tuttavia avanzate proposte progettuali rispetto a queste tematiche per il futuro.

Il Piano richiama esplicitamente le iniziative e i percorsi realizzati mediante la 285 e sottolinea la necessità di assicurare una continuità a questi progetti. Vengono inoltre citate, seppure genericamente, le iniziative attuate grazie alla l.r. 23/99.

#### *Distretto di Crema*

Il Piano mostra una forte attenzione al tema della interazione con altre politiche e con altre aree, che vengono esplicitamente richiamate:

“...il territorio, per quanto riguarda l'area minori e famiglia, è dotato di **servizi di natura socio-sanitaria** (servizi sociali professionali, consultorio familiare, sportelli di ascolto e di informazione, servizi di consulenza e di formazione, neuropsichiatria infantile, servizio affidi e tutela minori, servizi per disabili e handicappati, case di accoglienza per minori, servizi per l'integrazione degli stranieri), **socio-educativa** (asili nido, scuole di ogni ordine e grado, servizi di orientamento e di sostegno scolastico, servizi ricreativi per il tempo libero), **culturale ed ambientale** (campi sportivi, palestre, parchi gioco, biblioteche), offerti sia da soggetti pubblici che del privato sociale, a favore della popolazione minorile...”.

Emerge chiaramente l'esistenza di stretti legami con le realtà scolastiche, di cui vengono richiamate alcune importanti esigenze, in particolare quella di azioni di mediazione culturale, nonché la criticità legata all'inserimento scolastico di alunni disabili, “per i quali si segnala l'insufficienza del rapporto tra le ore offerte a sostegno scolastico e le esigenze esplicitate”. Sono segnalate attività di educazione alla genitorialità realizzate congiuntamente dalle Amministrazioni Comunali e dalle scuole di ogni ordine e grado.

All'interno dell'area Handicap viene affrontato più nello specifico il tema dell'inserimento scolastico dei minori disabili, mentre nell'area Immigrazione vengono segnalati dati relativi alla presenza di minori sul territorio, sebbene non le problematiche connesse. Vengono invece segnalate le criticità del sistema dei servizi nell'ambito della gestione del problema dell'aumento della domanda di tutela per minori immigrati e le loro madri.

Una interessante azione innovativa che si rivolge a più aree di intervento, prevista quale priorità di intervento distrettuale, è relativa alla costituzione di azioni di pronto intervento,

di prima e seconda accoglienza e di integrazione sociale rivolti a minori soli e/o allontanati dal contesto familiare, ma allo stesso tempo anche a senza fissa dimora, immigrati, vittime della tratta, e più in generale a soggetti a rischio di emarginazione. Alla stessa utenza si rivolgono anche le azioni di sostegno economico e di “promozione sociale” per la promozione del diritto di cittadinanza, progetto che si propone di sostenere e diffondere la fruizione dei servizi assistenziali e delle opportunità promozionali presenti nel territorio da parte di persone in condizioni di difficoltà o in situazioni di bisogno.

Nel piano si segnala che alcune riflessioni sugli interventi da rivolgere ai minori sono state possibili grazie all’esperienza maturata sul territorio nell’ambito della progettazione 285.

#### *Distretto di Cremona*

Il distretto di Cremona al posto dell’area ‘Minori’ presenta un’ampia area ‘famiglia’, all’interno della quale viene trattato il tema del supporto alla famiglia con minori. Le problematiche giovanili invece vengono affrontate in un’area a sé stante.

Questo approccio favorisce un’ampia trasversalità nella lettura dei bisogni e nella predisposizione di interventi ed azioni: la gestione della famiglia comporta problematiche che intrecciano quelle degli anziani con quelle dei minori e quelle disabili, che richiedono risposte che tengano conto di questa compresenza.

Il punto di vista in questo caso è quello del benessere della famiglia nel suo complesso, benessere che passa attraverso la risoluzione dei problemi dei suoi diversi componenti.

“La famiglia che oggi conosciamo è ancora protagonista di nuove mediazioni sociali, tra ciò che è interno alla famiglia, che accomuna i bambini, gli adulti e gli anziani pur tenendo conto delle esigenze specifiche di ognuno, e ciò che è esterno ad essa... Nella famiglia che vive la condizione di rischio possono svilupparsi i fenomeni del maltrattamento, dell’abuso, della tossicodipendenza, del conflitto coniugale, della malattia, della povertà, della difficile transizione dall’adolescenza all’età adulta, dell’immigrazione extracomunitaria.”.

Nello specifico della tematica ‘Supporto alla famiglia con minori’ il Piano di zona presenta richiami all’area immigrazione, mentre l’area handicap offre un quadro preciso delle esigenze e delle opportunità rivolte ai minori disabili nelle diverse fasce di età: *0-6 anni*, all’interno della quale si ritrova anche un richiamo alla accessibilità della città e della casa e alla necessità del superamento delle barriere architettoniche, *6-14 anni*, all’interno della quale viene richiamato il tema del rapporto col mondo della scuola e dell’integrazione scolastica, *14-18 anni*, dove accanto al tema dell’integrazione scolastica viene affrontato il tema della formazione professionale.

Nell’ambito delle politiche giovanili viene affrontato il tema della prevenzione delle dipendenze, sul quale la zona ha avviato occasioni di riflessione e concertazione con tutti gli attori del territorio per arrivare alla definizione di un “PATTO EDUCATIVO”, che promuova percorsi di protezione, cura, emancipazione e protagonismo. A tal fine vengono individuate alcune azioni finalizzate a sviluppare nei giovani il senso di appartenenza al proprio contesto sociale e culturale ed un maturo senso di cittadinanza.

Nell’ambito dell’area immigrazione si osservano frequenti richiami al tema dell’infanzia ed adolescenza: si fa infatti cenno al bisogno delle famiglie immigrate che necessitano di interventi di mediazione culturale, nei servizi e nelle scuole (i cui beneficiari non sono solo i bambini stranieri ma anche quelli autoctoni), di interventi a sostegno dell’integrazione scolastica, che per quanto riguarda i minori nomadi ha evidenziato problematiche educative e di apprendimento scolastico che hanno richiesto specifici interventi di sostegno all’interno della scuola e nel loro ambiente di vita. Attualmente è attivo un

progetto di educativa al campo che, attraverso la presenza di due educatori si è posto i seguenti obiettivi:

- a) “sostegno ed accompagnamento scolastico per i minori che debbono adempiere all’obbligo scolastico;
- b) sostegno ed accompagnamento alla ricerca del lavoro dei minori che hanno assolto l’obbligo scolastico;
- c) prevenzione e monitoraggio di atteggiamenti a rischio di devianza nella fascia di età compresa tra i 13 e i 18 anni;
- d) collaborazione nella stesura di un progetto di ristrutturazione complessiva del campo;
- e) promozione di attività volte al recupero dei tratti culturali della comunità nomade”.

Rispetto alle interazioni con altre leggi di settore vengono citati i percorsi realizzati attraverso la l. 285 e la 45/99 nell’ambito della prevenzione delle dipendenze.

Tra le priorità di intervento il Piano di zona individua infine l’integrazione degli interventi a favore di soggetti in età evolutiva, progetto che vedremo meglio nel dettaglio nel paragrafo dedicato all’integrazione socio sanitaria.

### **2.2.2. Il livello di integrazione socio-sanitaria nell’area infanzia/ adolescenza**

Un secondo aspetto sicuramente interessante da analizzare è come viene affrontato all’interno dei Piani di zona il tema dell’integrazione socio-sanitaria nell’ambito degli interventi rivolti ai bambini e agli adolescenti e quale ruolo la Asl riveste in queste dinamiche.

Il tema dell’integrazione tra sociale e sanitario è richiamato all’interno di ciascuno dei tre Piani di Zona della Provincia di Cremona per lo più connesso con il tema dell’handicap, sebbene in misura molto differente tra i tre ambiti territoriali.

Rispetto all’integrazione scolastica dei minori portatori di handicap è stato avviato sul territorio provinciale un percorso che ha previsto la stipula di un Accordo di Programma tra la Provincia, i Comuni capofila dei tre distretti più Soresina, il Provveditorato, al Asl e le Aziende Ospedaliere di Crema e Cremona. In tutto il territorio provinciale si sono inoltre costruite equipe comprendenti operatori della scuola, dei servizi socio-sanitari territoriali e dei servizi sociali, per la stesura del progetto educativo-didattico individualizzato che accompagna ogni alunno diversamente abile lungo l’arco della scuola materna ed elementare.

#### *Distretto di Casalmaggiore*

Occorre in primo luogo sottolineare un importante cambiamento verificatosi sul territorio, richiamato dal Piano di Zona: la Asl, che fino allo scorso anno giocava ancora un ruolo rilevante nelle politiche sociali rivolte ai minori, col ritiro delle deleghe da parte dei comuni ha visto ridursi una parte di operatività: il servizio affidi, ad eccezione del Comune di Casalmaggiore era ad esempio delegato da tutti i Comuni alla Asl, delega che è stata ritirata all’inizio del 2003. Anche relativamente ai servizi rivolti ai minori disabili, quali il CSE e lo SFA la gestione negli ultimi due anni è stata ripresa dai Comuni.

Rispetto al tema dell’integrazione socio-sanitaria per l’area minori il Piano infatti segnala solamente interventi consulenziali di supporto alla gestione del ruolo genitoriale realizzati da equipe miste che possono offrire un sostegno sia psicologico che sociale.

#### *Distretto di Crema*



Abbiamo già richiamato nel paragrafo precedente i forti richiami del Piano di Zona ad interventi di natura socio-sanitaria all'interno dell'area minori.

Vengono in particolare richiamati i rapporti tra i servizi sociali professionali, il consultorio familiare, gli sportelli di ascolto e di informazione, i servizi di consulenza e di formazione, la neuropsichiatria infantile, il servizio affidi e tutela minori, i servizi per disabili e handicappati, le case di accoglienza per minori e i servizi per l'integrazione degli stranieri. Il Piano richiama il tema dell'integrazione scolastica dei minori portatori di handicap relativamente alla stipula dell'Accordo di Programma tra la Provincia, i Comuni capofila dei tre distretti più Soresina, il Provveditorato, al Asl e le Aziende Ospedaliere di Crema e Cremona.

Tra le criticità del territorio tuttavia il Piano segnala l'assenza di una precisa definizione di modalità operative condivise e di specifici protocolli d'intesa per una reale integrazione del sociale con servizi specialisti ASL e Azienda Ospedaliera.

### *Distretto di Cremona*

Il piano del distretto di Cremona dedica ampio spazio al tema dell'integrazione socio-sanitaria perché nel territorio vengono descritte varie interazioni tra diversi servizi ed interventi dell'ambito sociale e di quello sanitario: rispetto all'infanzia in particolare per quello che riguarda l'handicap si è realizzata una collaborazione tra i servizi educativi, il servizio sociale professionale, i servizi consultoriali e della riabilitazione.

Un altro ambito di integrazione socio sanitaria è quello della prevenzione delle dipendenze che il Piano di zona segnala come integrazione tra i servizi sociali e alcuni servizi A.S.L. quali i servizi residenziali, l'affido familiare, il Consultorio e il SERT; tuttavia se il raccordo con l'ASL si è già sviluppato su direttrici importanti, ora il Piano sottolinea che risulta necessario definire importanti raccordi anche con l'Azienda Ospedaliera.

Nel complesso il piano del distretto di Cremona sottolinea la necessità che le due programmazioni (sociale e sanitaria) trovino opportuni raccordi per dare attuazione agli obiettivi della programmazione socio-sanitaria regionale per quello che riguarda in particolare gli interventi riguardanti la tutela dei minori e l'assistenza socio-sanitaria ai minori disabili. Nell'ambito delle azioni di sistema per il governo del Piano di Zona, il piano dedica un intero capitolo al tema dell'integrazione degli interventi a favore dei soggetti in età evolutiva, individuando nel protocollo lo strumento più idoneo:

“Un protocollo in tal senso ha lo scopo di creare le condizioni per la realizzazione d'interventi unitari, a favore della tutela dei minori e dei sottoposti a decreti e/o prescrizioni del Tribunale dei Minori ed a minori disabili, al fine di predisporre programmi per le aree interessate nei servizi socio-assistenziali, scolastici, socio-sanitari presenti nel territorio e favorire la partecipazione dei diversi soggetti pubblici e privati negli interventi verso i cittadini in età evolutiva ed in carico ai servizi... Le finalità di un primo accordo sono relative all'integrazione degli interventi a favore dei minori in tutela con il T.M. e dei minori disabili e comprendono:

- a) programmi sanitari a rilevanza sociale, cioè finalizzati alla promozione del benessere del minore in tutela T.M. e/o in condizione di handicap e della sua famiglia;
- b) programmi finalizzati alla prevenzione, riabilitazione, educazione, assistenza sociale e sanitaria degli stessi soggetti, al fine di rimuovere o contenere gli esiti degenerativi legati all'handicap, favorendo lo sviluppo e il potenziamento delle capacità residue;
- c) programmi sociali a rilevanza sanitaria, cioè tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in condizione di handicap o in tutela con il T.M., la sua famiglia e la rete informale a cui fa riferimento e comunque di sostenere percorsi di sensibilizzazione a favore di minori o giovani adulti con problemi di disabilità...

Gli obiettivi potrebbero essere quelli di:

- a. ricondurre a progetti individualizzati integrati i diversi interventi di natura terapeutico-riabilitativa e socio-assistenziale ed educativa;
- b. superare alcune difficoltà di valutazione unitaria da parte del sistema sanitario e sociale;
- c. valorizzare le risorse del territorio attraverso il collegamento con alcune realtà del Terzo Settore, impegnate nell'attivazione di interventi a favore di soggetti portatori di handicap e/o in tutela con il T.M., per ciò che riguarda l'integrazione sociale e scolastica, e delle loro famiglie, in particolare per ciò che riguarda la formazione e il sostegno alla genitorialità, durante il percorso di crescita del figlio disabile, con particolare riferimento alle esperienze di auto mutuo aiuto;
- d. intervenire in modo sinergico sulle diverse problematiche anche attraverso forme d'intervento innovative e flessibili.

Le Amministrazioni interessate costituiranno un'Unità Operativa di valutazione quale Commissione composta dai rappresentanti tecnici nominati dall'Azienda Ospedaliera, dall'ASL e dal Comune capofila, per definire e verificare periodicamente le modalità operative e l'andamento dei progetti concordati.”

### **2.2.3 Le linee di consolidamento territoriale per l'area infanzia/adolescenza previste dal Piano di zona**

L'adozione di una prospettiva a carattere distrettuale nella progettazione e nella organizzazione e gestione dei servizi rappresenta una delle principali sfide nella costruzione dei Piani di Zona: dalla lettura dei Piani emerge che in ciascuno dei tre ambiti distrettuali analizzati vengono segnalate difficoltà nella definizione di modalità uniformi di accesso ai servizi e viene descritta una situazione di scarsa omogeneità nella distribuzione dei servizi per cui risultano esserci alcune zone più ricche in tal senso di altre. Il fatto di individuare e segnalare questo problema rappresenta comunque un elemento significativo e senz'altro positivo in quanto significa il riconoscimento dell'importanza di una pianificazione delle politiche a livello di zona e non più di singolo comune, che in alcuni distretti diviene l'obiettivo strategico per il triennio.

#### *Distretto di Casalmaggiore*

Un richiamo significativo al tema del consolidamento territoriale rispetto all'area minori deriva da una importante criticità che il Piano sottolinea per quanto riguarda gli asili nido: l'analisi dell'offerta rivela infatti oltre alla presenza di una lista d'attesa nell'accesso al servizio anche la disomogeneità nella distribuzione delle strutture, assenti in 17 dei 20 comuni facenti parte il distretto<sup>24</sup>.

Il Piano di Zona prevede di sperimentare nel triennio due interventi volti al rafforzamento dell'offerta territoriale:

- da un alto il piano prevede la sperimentazione di un servizio di assistenza domiciliare per minori distrettuale a gestione centralizzata con interventi mirati nei diversi ambiti sovracomunali in funzione dei bisogni che potranno essere rilevati. La gestione del servizio vedrà anche la progettazione di iniziative ed attività di carattere promozionale e con funzione di prevenzione da realizzarsi nei diversi ambiti comunali.

---

<sup>24</sup> Gli unici tre comuni in cui sono presenti asili nido sono: Casalmaggiore ( 2 più uno in fase di attivazione), Gussola e Piadena.

- Dall'altro prevede l'avvio della rete distrettuale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, azione che ha quale obiettivo quello di mettere le famiglie nelle condizioni di poter usufruire di servizi adeguati ai bisogni di crescita e di educazione dei figli. L'ufficio di piano provvederà a predisporre un bando per individuare nuovi soggetti pubblici e/o privati che attivino un nuovo servizio a favore dei minori e da convenzionare nell'ambito distrettuale.

#### *Distretto di Crema*

Il distretto di Crema è caratterizzato da una disomogenea distribuzione dei servizi sul territorio:

“Per quanto riguarda la prima infanzia soltanto una piccola parte di Comuni del Distretto ha attivato Servizi di Asili nido o micronidi. I territori intorno al Comune di Capralba e intorno a Rivolta d'Adda ne sono completamente privi. Un'altra criticità è rilevabile in relazione al Servizio di Assistenza domiciliare Minori: soltanto tre comuni su 48 hanno attivato questa tipologia di servizio e in alcuni comuni sono attualmente in corso di progettazione. La presenza di servizi sul territorio distrettuale appare, invece, capillare, nell'ambito della risposta alle esigenze legate alla fruizione scolastica quali il trasporto, il sostegno e la refezione. Lo stesso si può dire per i Centri Ricreativi Estivi (GREEST) e per i Centri di Aggregazione Giovanile. Questi ultimi, infatti, prevalentemente gestiti dalle parrocchie (ma in molti casi anche direttamente dal Comune), coprono ampiamente il territorio e fungono da valido supporto per le politiche giovanili.”

Il consolidamento territoriale rappresenta di conseguenza una priorità per l'ambito distrettuale, che lo richiama nei principali obiettivi strategici rivolti all'area minori quale snodo chiave per garantire una reale diffusione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sul territorio distrettuale. Il Piano evidenzia come l'analisi e la progettazione degli interventi avvenga ormai a livello di zona e come si segnalino in questo senso positive esperienze di aggregazioni di comuni. Vengono tuttavia descritte difficoltà in termini di assenza di esperienze consolidate di collaborazione a livello sovra-comunale per la gestione dei servizi e una disomogeneità territoriale nei criteri di accesso ai servizi e alle prestazioni.

Tra le priorità di intervento Il distretto di Crema prevede inoltre un potenziamento del servizio di assistenza domiciliare minori per istituire, a livello distrettuale, accanto al Servizio Sociale Professionale, un nucleo di intervento educativo sui minori e sul nucleo familiare sia di tipo domiciliare sia per la promozione di iniziative che abbiano una ricaduta di respiro distrettuale. Il Servizio, durante il triennio sperimentale di attivazione, prevede una formula gestionale partecipata con un *coordinamento centrale* in capo all'aggregazione dei comuni (da realizzarsi mediante un operatore comunale qualificato in grado di realizzare continuità e collegamento tra l'azione delle Assistenti Sociali e del personale educativo) e attraverso una gestione esternalizzata.

Altro obiettivo strategico del Piano di Zona è quello di favorire la fruizione dei servizi presenti in ambito distrettuale da parte dei nuclei familiari residenti nei comuni sprovvisti delle specifiche unità d'offerta, nonché di incentivare l'apertura, da parte dei Comuni interessati, di servizi per la prima infanzia (asili nido, ludoteche, micronidi, ...) a gestione diretta e/o esternalizzata, andando a coprire i sub-ambiti distrettuali sprovvisti di unità d'offerta quali SUB-AMBITO 1 Pianengo, SUB-AMBITO 3 Rivolta d'Adda, SUB-AMBITO 7 Ripalta Cremasca, SUB-AMBITO 9 Sergnano ed incrementando il numero dei posti disponibili rispetto ai circa 200 posti attuali.

### *Distretto di Cremona*

La rilevanza attribuita al consolidamento distrettuale è evidenziato dalla programmazione di diverse azioni di sistema volte alla attivazione di sportelli distrettuali tematici, oltre ad uno sportello integrato del distretto che la finalità di:

1. sostenere le relazioni organizzative tra i Comuni e costituire la banca dati del Servizio Informativo Sociale;
2. gestire in modo qualificato la relazione con l'utenza e l'informazione alle famiglie, poiché consente di diffondere la conoscenza del sistema, delle sue regole, dei criteri di accesso, delle più qualificate informazioni;
3. permettere di raccogliere ampie informazioni per sostenere efficacemente gli ambiti della programmazione, anche per i necessari approfondimenti tematici;
4. supportare anche efficacemente forme di integrazione con il Servizio Informativo Sanitario.

Il Piano ribadisce la rilevanza di una pianificazione a livello di zona anche nell'ambito degli interventi previsti nell'area infanzia ed adolescenza. I principali nodi evidenziati sono quelli della diffusione territoriale degli interventi, della necessità di uniformazione di criteri e modalità di accesso e delle difficoltà di comunicazione tra gli attori:

- anche all'interno di questo ambito distrettuale viene sottolineata una dotazione di servizi squilibrata e disomogenea sul territorio in particolare per quanto concerne gli asili nido;
- Il Piano evidenzia anche la necessità di procedere alla definizione di modalità d'inserimento e d'accoglienza delle situazioni problematiche omogenee nei diversi Comuni, in particolare per quello che riguarda i Centri Ricreativi Diurni;
- Viene segnalata la necessità di potenziare la comunicazione tra gli attori di sistema in particolare per quello che riguarda i rapporti tra il Tribunale dei Minori, il Servizio Sociale di Base e di tutela dei Minori, gli Amministratori dei Comuni, gli organi di Polizia del territorio, il Privato Sociale e le famiglie al fine di potenziare la coesione operativa e di poter quindi sostenere il cambiamento prossimo venturo.

Il Piano individua quindi azioni di sistema anche in tema di omogeneizzazione dei regolamenti e di definizione di politiche tariffarie condivise. Per quanto riguarda nello specifico l'area minori il Piano di zona individua quale valore da sostenere la programmazione di interventi capaci di evitare lo sradicamento dei bambini dal territorio d'origine e l'avvicinamento alla famiglia di forme più flessibili di servizio. Tuttavia nei casi in cui non sia possibile diffondere maggiormente l'offerta la scelta programmatica operata è quella di sostenere col voucher l'impegno delle famiglie con redditi bassi che risiedono in Comuni sprovvisti di asilo nido. Questa scelta viene considerata nel Piano una forma di sostituto della convenzione tra i Comuni.

Nell'ambito del consolidamento dei rapporti all'interno dell'ambito distrettuale vengono programmate per il triennio le seguenti iniziative:

1. la diffusione dell'assistenza domiciliare educativa, programma già operativo nella città ed in alcuni comuni del distretto. L'obiettivo è quello di ampliare l'esperienza del Comune di Cremona all'intero distretto con il decentramento delle competenze nel sottoambito e nel suo territorio, per un lavoro che sia attento e prossimo anche alla diversità delle condizioni. Sul piano organizzativo saranno comunque fatte salve le esperienze in corso se adeguatamente strutturate.

2. La realizzazione di uno sportello informativo distrettuale: la costituzione di un servizio informativo distrettuale per i servizi sociali rappresenta un passaggio importante nel consolidamento territoriale dei servizi. Il servizio dovrebbe essere caratterizzato da un adeguato supporto tecnologico, che gli consenta di strutturarsi sul territorio garantendo il legame stretto con tutte le Amministrazioni Comunali del territorio che collaborano per la sua realizzazione

#### **2.2.4 L'attivazione e la promozione dei rapporti con il terzo settore e l'associazionismo**

La rete di rapporti con gli altri soggetti del territorio che si occupano di interventi rivolti ai minori è molto articolata. Emergono in ogni contesto frequenti richiami a rapporti di scambio e collaborazione che evidenziano una notevole intensità di rapporti tra soggetti istituzionali e terzo settore nell'ambito delle politiche minorili e giovanili.

Vediamo ora più in dettaglio la situazione dei tre distretti analizzando sia le potenzialità che le criticità rilevate all'interno dei Piani di zona

##### *Distretto di Casalmaggiore*

All'interno del Piano di Zona di Casalmaggiore troviamo segnalata già nel Quadro Istituzionale l'importanza di un'apertura agli altri attori del territorio nell'attuazione degli interventi previsti all'interno del Piano. Questa disponibilità alla collaborazione viene poi ripresa nell'ambito delle specifiche aree tematiche, e per quanto riguarda l'area minori e giovani viene segnalata come modalità operativa di grande rilevanza: viene ad esempio segnalato che l'attivazione dei Centri di aggregazione giovanile è stata possibile grazie all'intervento del privato sociale, il finanziamento dell'educatore di strada è stato realizzato grazie al contributo congiunto di comune e oratorio.

Uno dei due progetti prioritari per il triennio nell'ambito dell'area minori/giovani abbiamo già segnalato essere l'avvio della rete distrettuale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, che prevede una forte collaborazione con gli altri attori del sistema dei servizi: il progetto infatti intende

“mettere a disposizione dei soggetti pubblici e privati che intendono avviare ovvero ampliare le possibilità di offerta di servizi anche di tipo innovativo e sperimentale (vedansi le possibilità definite dalla Legge 285/97) per l'infanzia e l'adolescenza, contributi per l'avvio della gestione delle attività; sostegno economico alle famiglie attraverso l'erogazione di titoli sociale - voucher - per favorire l'accesso ai servizi attualmente attivi e poi a quelli che potranno essere attivati, ciò per favorire uno specifico aiuto soprattutto per le situazioni di fragilità sociale del contesto familiare. L'ufficio di piano provvederà a predisporre un bando per individuare nuovi soggetti pubblici e/o privati che attivino un nuovo servizio a favore dei minori e da convenzionare nell'ambito distrettuale.”

##### *Distretto di Crema*

Il coinvolgimento del privato sociale nelle varie tipologie di prestazioni rivolte ai minori è assai diffuso e si registrano significative esperienze di associazionismo e volontariato in relazione ad iniziative finalizzate all'aggregazione e all'animazione per una qualificazione del tempo libero. Esistono inoltre attività formative rivolte ai vari soggetti del territorio impegnati negli interventi rivolti ai minori. Tuttavia a fronte della disponibilità alla collaborazione con la rete territoriale dei servizi si rileva talvolta la mancanza di adeguati livelli di coordinamento tra strutture e soggetti pubblici e del Terzo settore.

Il progetto strategico volto al potenziamento dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza prevede, come già segnalato nel paragrafo precedente, di valorizzare l'operato del terzo settore e di riconoscere il ruolo educativo e promozionale e il coinvolgimento nella realizzazione degli interventi, mantenendo un coordinamento centrale a livello di ambito distrettuale.

“Il Gruppo di Piano, al fine di garantire una reale diffusione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza e a partire dall'analisi delle risorse dedicate all'Area Minori presenti nel territorio distrettuale, si propone di valorizzare l'operato degli Enti Locali e del Terzo Settore e di riconoscere il ruolo educativo e promozionale degli operatori e dei luoghi di aggregazione legati al mondo del volontariato”.

L'obiettivo forte del Piano per l'area minori è dunque quello messo in rete dei servizi a sostegno della famiglia e della valorizzazione delle risorse di cui la comunità locale dispone, a garanzia anche della flessibilità degli interventi e dei servizi tale da rispondere ad una domanda sociale diversificata.

#### *Distretto di Cremona*

Il Piano individua una prima importante attenzione da mantenere, quella della promozione delle reti di solidarietà primaria e della capacità progettuale dell'associazionismo familiare:

“Le reti di famiglie, come soggetti sociali che sanno promuovere nuove *iniziative*, nate dall'associazionismo e dal Privato sociale sottolineano la capacità della famiglia di svolgere un importante ruolo educativo anche attraverso l'autosoddisfacimento di bisogni ed una maggiore capacità di confronto e di interazione con le istituzioni e i servizi pubblici. L'attività espressa dalla rete di famiglie risulta essere in continua dinamicità e rispondere alla richiesta familiare di formazione, informazione, auto-aiuto, ricerca di opportunità di supporto; l'avvicinamento e l'accesso alle forme di servizio si concretizza mediante spazi di relazione e sostegno come ad esempio il modello “famiglia aiuta famiglia” che favorisce la conoscenza, l'informazione, la partecipazione attiva della famiglia alla progettazione. L'unione di famiglie che si avvicinano, ad esempio per sostenere l'affidamento familiare di minori anche nelle forme di affido part-time o di pronta accoglienza, sono sempre più riconosciute come forme di partecipazione attiva della famiglia alla gestione dei servizi sociali. La famiglia e le “reti di famiglie” partecipano alla creazione di spazi, luoghi, dimensioni relazionali in cui agio e disagio gradualmente si affiancano trovando punti di contatto, di convivenza e di ripensamento dei servizi.”

Un intero capitolo del piano di zona è inoltre dedicato al rapporto col no profit presente sul territorio distrettuale:

“Le organizzazioni no profit sono un soggetto sociale di grande importanza, in quanto svolgono funzioni rilevanti: aggregano persone e costruendo relazioni tra persone, offrono (prima ancora delle istituzioni o accanto ad esse) risposte ai bisogni più disparati. La presenza di organizzazioni no profit in un territorio è un indicatore della salute di un contesto sociale, della sua vitalità.”

Tra le priorità della programmazione zonale in tema di minori/famiglie e rapporti col terzo settore il Piano di Zona individua in particolare:

1. Lo sportello informafamiglie: in una prospettiva di lavoro di comunità e di attivazione di reti di collaborazione con l'associazionismo e il privato sociale diventa

essenziale un sistematico lavoro di conoscenza e di mappatura in profondità di tutte le opportunità e le esperienze presenti sul territorio.

2. nell'ambito delle politiche giovanili viene attribuito un forte rilievo all'accordo stipulato con la Federazione Diocesana Oratori, che è stata invitata a partecipare alla programmazione territoriale quale punto di partenza per costruire una partnership significativa, che riconosce la Parrocchia quale ente gestore anche di unità di offerta nell'ambito minorile e giovanile.
3. Per quanto riguarda le politiche rivolte alla popolazione nomade si prevede l'attivazione di una collaborazione mirata con il mondo del lavoro con protagonisti, oltre all'Amministrazione Comunale, la scuola materna, elementare e media inferiore, il servizio sociale del Comune e dell'ASL e il privato sociale
4. l'implementazione di progetti educativi per disabili attraverso l'erogazione di voucher. La necessità di accompagnare le famiglie in un percorso esistenziale importante invita a considerare nella programmazione di zona anche la necessità di sperimentare programmi di intervento come quello rappresentato da un voucher educativo. La funzione potrebbe adattarsi positivamente a supporto di progetti individualizzati per il sostegno di un soggetto disabile, con scelta autonoma della famiglia rispetto alla agenzia o impresa sociale cui rivolgersi.

### **2.2.5 In conclusione**

Con la realizzazione dei Piani di zona pur nei limiti che in certi casi essi presentano, si è senz'altro effettuato un significativo passo in avanti nella direzione del programmare sull'intero territorio, per la prima volta in modo interistituzionale, interventi tradizionalmente frutto di pianificazioni settoriali e locali, spesso disomogenee e fra di loro scarsamente collegate.

Gli ambiti distrettuali, attraverso il Piano di zona, hanno infatti in primo luogo raggiunto un risultato significativo, quello della razionalizzazione di una politica fino ad oggi "dispersa" fra le programmazioni dei singoli comuni e quelle legate a singoli settori e aree di finanziamento, eccezion fatta per l'esperienza realizzata attraverso la L. 285.

Un secondo risultato significativo che si è raggiunto riguarda la costruzione di legami sul territorio, fra enti, nell'ottica della sussidiarietà verticale e orizzontale. Si tratta di una modalità di lavoro che grazie al processo di costruzione dei Piani di zona si va consolidando sempre più sui territori. E' un risultato confortante, non solo in termini istituzionali, ma anche sul terreno della cultura e della partecipazione nelle e delle comunità locali. Infatti si vanno costruendo quelle solide reti solidaristiche che anche la legislazione oggi richiama e chiede di alimentare e promuovere.

## 2.3 Gli esiti del percorso di implementazione della legge 285/97<sup>25</sup>

La legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", come suggerisce il manuale del Centro nazionale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza<sup>26</sup> sollecita e sostiene una progettualità comunitaria di promozione del benessere dei più piccoli nel contesto del miglioramento delle condizioni di vita dell'intera comunità. L'obiettivo di questa legge è infatti quello di riconoscere i cittadini minori di età come *soggetti tra soggetti*, assicurando loro una quotidianità fatta di attenzione e di rapporti che, per essere davvero tale, deve collegare e coinvolgere attivamente tutti i diversi attori della comunità locale. L'introduzione di questa legge, infatti, ha comportato all'interno delle politiche sociali il superamento di approcci dirigistici di programmazione e il passaggio ad altri stili di programmazione denominati *community planning* ovvero facenti riferimento ad un insieme di modalità fondate sulla partecipazione attiva dei cittadini e su un coinvolgimento della comunità nei processi di formazione del Piano territoriale degli interventi<sup>27</sup>.

Questo paragrafo intende offrire in particolare un'analisi critica di quanto emerso nel corso del percorso di monitoraggio e valutazione che la Provincia di Cremona ha realizzato con la consulenza ed assistenza tecnica dell'IRS- Istituto per la Ricerca Sociale nel corso della prima annualità del secondo triennio di attuazione della legge 285/97<sup>28</sup>. Osserveremo in particolare quali sono i soggetti del territorio che si sono mobilitati in fase di progettazione e implementazione degli interventi, quali sono le modalità di azione che tra essi sono intercorse e le eventuali criticità rilevate, quali sono le tipologie di intervento presenti nel territorio provinciale e il loro livello di realizzazione, quali aspetti valutativi emergono come significativi.

### 2.3.1 I processi avviati nel territorio della Provincia di Cremona

La legge 285/97 ha giocato un ruolo chiave nel promuovere modalità inedite di costruzione dell'azione nel sociale, modalità fondate sulla costruzione di reti di attori scarsamente abituati a dialogare e confrontarsi. Ciò è stato possibile attraverso la stipula di Accordi di Programma che hanno consentito ai vari soggetti del territorio di attivarsi concretamente per la progettazione e la promozione degli interventi.

Entrando più nello specifico nell'analizzare quali dinamiche si sono attivate all'interno del territorio cremonese, possiamo osservare come nel corso di questa prima annualità siano stati realizzati complessivamente 10 Accordi ( uno per ogni intervento previsto) con un coinvolgimento di 101 comuni del territorio provinciale su un totale di 115. I processi di costruzione del piano degli interventi sono nati quasi ovunque ad un livello molto locale a partire da una soggettività comunale capace di sviluppare forme e processi di aggregazione intorno ad un'idea progettuale da estendere poi ad un ambito sovracomunale. Si evidenzia una modalità di aggregazione fondata prevalentemente

---

<sup>25</sup> Quanto riportato in questo paragrafo risulta essere una sintesi di quanto realizzato nell'ambito della 285 dalla Provincia di Cremona con la collaborazione dell'IRS. Si veda per ulteriori approfondimenti il relativo rapporto *Monitoraggio e valutazione dei progetti ex l. 285/97 della prima annualità del secondo triennio* realizzato nel marzo 2003.

<sup>26</sup> AA.VV., *Il calamaio e l'arcobaleno*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2000.

<sup>27</sup> Si veda Liliana Leone "Dalla valutazione di piano alla valutazione dei progetti nella l.285/97" in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 19-20, 2001.

<sup>28</sup> Ricordiamo che un altro aspetto innovativo della l. 285 è l'accento che essa pone sulla questione della valutazione. A questo scopo la legge incentiva i diversi attori coinvolti nell'implementazione dei piani e dei progetti ad individuare e sperimentare modelli di monitoraggio e valutazione adeguati a qualificare gli interventi e a esprimere giudizi sulla loro effettiva utilità sociale.



sulla vicinanza territoriale degli attori, motivata da un preciso interesse rispetto ai contenuti proposti e rafforzata dalle collaborazioni avviate in passato. In qualche caso, anche se in misura decisamente inferiore, tale aggregazione è avvenuta per una precisa volontà di coagularsi intorno al comune più grande per dimensioni e rappresentatività. Questo ultimo dato può essere considerato un segnale di una debole autonomia nella programmazione degli interventi da parte delle realtà comunali più piccole, affidando così, quasi in una sorta di “delega”, il ruolo di catalizzatore rispetto ai progetti 285 ai comuni di dimensioni più grandi e con una maggiore esperienza in merito.

Gli attori che hanno sottoscritto gli Accordi di programma sono in gran parte enti locali, la cui partecipazione al processo di costruzione dei progetti si è contraddistinta per l'apertura della progettazione a diversi soggetti del territorio, portatori di interessi specifici in materia di infanzia e adolescenza ( infatti, oltre al terzo settore, in particolare le cooperative sociali, sono state coinvolte sia le scuole che le parrocchie). Questo è senz'altro un indicatore importante e peculiare emerso dall'ambito provinciale, un contesto territoriale composto da realtà comunali di piccole dimensioni in cui sia le istituzioni scolastiche che quelle parrocchiali rappresentano ancor oggi l'offerta più consistente, e a volte l'unica, di opportunità aggregative e formative per i bambini e gli adolescenti.

Come vedremo successivamente, gli interventi messi in atto in provincia di Cremona risultano essere piuttosto articolati e questo ha comportato di conseguenza maggiori complessità e problematicità nel creare legami, connessioni e integrazioni tra gli attori coinvolti. Si evidenzia dunque una certa difficoltà degli attori coinvolti a percepirsi in un'ottica d'insieme: se il coinvolgimento dei diversi attori, comuni, scuole, parrocchie e terzo settore risulta essere una positività, spesso legata alle peculiarità e al contesto del singolo territorio, è però spesso carente una metodologia condivisa di coinvolgimento e comunicazione all'interno dell'accordo e in misura maggiore a livello territoriale più ampio.

### 2.3.2 La tipologia di interventi presenti nel territorio e il loro livello di implementazione

I dieci progetti esecutivi approvati in questa prima annualità del secondo triennio hanno avuto dunque una articolazione molto complessa, includendo spesso in un unico progetto esecutivo molteplici azioni profondamente diversificate e afferenti ad aree distinte, rendendo alquanto difficile l'individuazione di riferimenti tematici precisi.

La seguente tabella sintetizza gli Accordi di programma stipulati con il territorio di riferimento e le aree di intervento previste

Accordo di programma	Territorio di riferimento	Progetto esecutivo	Aree di intervento
Pandino	Comuni coinvolti: Pandino, Agnadello, Dovera, Palazzo Pignano, Rivolta D'Adda, Spino D'Adda  Popolazione: 30.121	<i>Centro Servizi Girotondo</i>	Promozione e sviluppo di azioni di sostegno alla famiglia ( art.4) Prevenzione di abusi sessuali, violenza e maltrattamento dei minori e intervento tempestivo nell'affrontare e sostenere interventi di emergenza ( art.7) Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6)

			Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7)
Sergnano	Comuni coinvolti: Sergnano, Bagnolo Cremasco, Camisano, Casale Cremasco Vidolasco, Cataletto Vario, Castalgabbiano, Monte Cremasco, Ripalta Cremasca, Ripalta Guerina, Vaiano Cremasco  Popolazione: 20.636	<i>Fuori e dentro dal borgo</i>	Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6)
Offanengo	Comuni coinvolti: Offanengo, Casaletto di Sopra, Izano, Ricengo, Romanengo, Soncino, Ticengo  Popolazione: 19.016	<i>La scatola magica</i>	Promozione e sviluppo di azioni di sostegno alla famiglia ( art.4) Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6) Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7)
Soncino	Comuni coinvolti: Soncino, Casalbuttano ed Uniti, Castellone, Soresina  Popolazione: 28.811	<i>Soglia</i>	Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6) Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7) Promozione e sviluppo delle risorse della comunità locale ( trasversale)
Crema	Comuni coinvolti: Crema, Capergnanica, Chieve, Pianengo, Trescore Cremasco  Popolazione: 41.153	<i>Intrecci</i>	Promozione e sviluppo di azioni di sostegno alla famiglia ( art.4) Promozione e sviluppo delle risorse della comunità locale ( trasversale) Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6) Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7) Promozione dell'integrazione dei minori stranieri ( artt. 4 e 6)
Castellone	Comuni coinvolti: Castellone, Casaletto Ceredano, Fiesco, Formigara, Gombito,	<i>RE.TE - Relazione Educazione Territorio</i>	Promozione e sviluppo di azioni di sostegno alla famiglia ( art.4)

	<p>Montodine, Moscazzano, Rivalta Arpina.</p> <p>Tra i firmatari anche la scuola parificata "Canossa"</p> <p>Popolazione: 16.536</p>		<p>Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6)                  Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7)</p>
Soresina	<p>Comuni coinvolti: Soresina, Annicco, Azzanello, Cappella Cantone, Casalmorano, Castelvisconti, Genivolta, Paderno Ponchielli, San Bassano, Trigolo</p> <p>Popolazione: 20.145</p>	<i>Progetto Come Te</i>	<p>Promozione e sviluppo delle risorse della comunità locale ( trasversale)                  Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6)                  Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7)</p>
Cremona	<p>Comuni coinvolti: Cremona, Acquanegra Cremonese, Casalmaggiore, Castelveverde, Corte de' Frati, Crotta D'Adda, Gerre de' Caprioli, Olmeneta, Pizzighettone, Pozzaglio ed Uniti, Rivarolo del Re ed Uniti.</p> <p>Tra i firmatari anche la Cooperativa sociale "Iride" e il CISVOL - Centro Interprovinciale Servizi Volontariato</p> <p>Popolazione: 105.171</p>	<i>Protagonismo giovanile</i>	<p>Promozione e sviluppo di azioni di sostegno alla famiglia ( art.4)                  Promozione e sviluppo delle risorse della comunità locale ( trasversale)                  Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( artt. 4 e 6)                  Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7)</p>

<p>Sospiro</p>	<p>Comuni coinvolti: Sospiro, Cappella De' Picenardi, Cella Dati, Cicognolo, Derovere, Gabbioneta Binanuova, Gadesco Pieve Delmona, Grontardo, Isola Dovarese, Malagnino, Ostiano, Persico Dosimo, Pescarolo ed Uniti, Pessina Cremonese, Pieve d'Olmi, Pieve S.Giacomo, San Daniele Po, Scandolara Ripa D'Oglio, Stagno Lombardo, Vescovato, Volongo</p> <p>Popolazione: 29.963</p>	<p><i>Progetto A.P.E.</i></p>	<p>Promozione e sviluppo di azioni di sostegno alla famiglia ( art.4)                  Promozione e sviluppo delle risorse della comunità locale ( trasversale)                  Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( art. 4 e 6)                  Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7)</p>
<p>Piadena</p>	<p>Comuni coinvolti: Piadena, Ca' d'Andrea, Calvatone, Casteltidone, Cingia de' Botti, Drizzona, Gussola, Martignana di Po, Motta Baluffi, San Giovanni in Croce, San Martino del Lago, Scandolara Ravara, Solarolo Rainero, Spineda, Torre de' Picenardi, Torricella del Pizzo, Voltido.</p> <p>Tra i firmatari anche gli Istituti comprensivi di Gussola e Piadina</p> <p>Popolazione: 20.860</p>	<p><i>Il mondo che vorrei...bambini e ragazzi alla scoperta dei loro diritti</i></p>	<p>Promozione e sviluppo di azioni di sostegno alla famiglia ( art.4)                  Promozione e sviluppo delle risorse della comunità locale ( trasversale)                  Promozione della crescita, dello sviluppo personale e del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale ( art. 4 e 6)                  Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ( art.7)                  Promozione dell'integrazione dei minori stranieri ( art. 4 e 6)</p>

L'analisi di monitoraggio volta all'individuazione delle azioni previste all'interno di ogni singolo progetto esecutivo ha evidenziato per questa prima annualità una prevalenza di azioni orientate alla formazione e rivolte, nella maggior parte dei casi, ad un target adulto come genitori, insegnanti, volontari e animatori. Lo stato di attuazione risulta essere complessivamente nel pieno rispetto dei tempi in tre casi su quattro e questo è sicuramente da considerarsi un buon risultato. Per quanto concerne quel 25 % di azioni in ritardo rispetto ai tempi stabiliti in fase di progettazione, le motivazioni alla base di tali ritardi sono riconducibili prevalentemente a problematiche di tipo organizzativo: difficoltà nella gestione della "rete" degli attori coinvolti, necessità di riorganizzare e ripensare le attività a causa di una "sovrapposizione con altri interventi di enti diversi" o per una esigenza di preparazione e approfondimento rispetto ai contenuti dell'azione prima di procedere alla sua implementazione.

Una caratteristica interessante che emerge da questa prima annualità è una prevalenza di azioni indirizzate ad un target adulto, questo aspetto può essere riconducibile al buon sviluppo nella prima triennalità delle azioni rivolte ai bambini e agli adolescenti che ha lasciato così a questo secondo triennio il compito e lo spazio per effettuare un lavoro "a monte", più orientato cioè verso coloro che *si occupano* di minori.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie impiegate sono senz'altro da segnalare le strategie di fronteggiamento messe in atto: laddove ci si è trovati di fronte ad una scarsità di risorse si è ricorsi al reperimento di fonti aggiuntive con l'impiego di fondi propri degli enti locali affinché potesse essere portato a conclusione l'intervento. In un caso, quello dell'accordo di Cremona, si è cercato di sviluppare modalità di superamento dell'ostacolo in modo molto creativo e su più fronti: cercando sponsorizzazioni e finanziamenti da parte di imprese produttive del territorio, coinvolgendo il mondo del volontariato giovanile e infine cercando una integrazione con altri progetti afferenti ad altre leggi di settore (ad esempio la l.45).

La quasi totalità dei progetti ( 8 su 10) ha impiegato più di tre quarti del totale finanziato e questo dato comprova il buon stato di implementazione degli interventi. La quota più consistente del finanziamento viene investita direttamente per l'erogazione di prestazioni e di servizi: questo dato risulta particolarmente interessante in quanto si inserisce in un contesto caratterizzato da una forte tendenza degli enti locali del cremonese ad "esternalizzare" la gestione degli interventi appoggiandosi alla cooperazione sociale ed alle realtà del terzo settore del territorio, destinando a ciò più della metà delle risorse finanziarie a disposizione. Se questa tendenza da un lato spinge verso una "professionalizzazione" sempre maggiore del terzo settore, dall'altra richiama l'attenzione sul rischio di alleggerire il ruolo degli enti locali rispetto alla gestione dei servizi e conseguentemente di perdere il "presidio" e la capacità di intervento diretto nei confronti delle politiche per i minori nel caso in cui non ponessero adeguata attenzione agli strumenti legati al coordinamento del progetto.

### **2.3.1 I principali risultati del percorso di valutazione**

Oltre ad una prevedibile e significativa partecipazione degli enti locali nella progettazione e nell'implementazione degli interventi, la peculiarità della provincia di Cremona sembra essere il forte coinvolgimento, all'interno del Piano, di agenzie educative "tradizionali" come le parrocchie e le scuole, in misura decisamente superiore rispetto al mondo dell'associazionismo e della cooperazione sociale.

Per capire come è avvenuta l'implementazione dei progetti e come si sono relazionati i molteplici attori coinvolti, è utile indagare sulle principali difficoltà e sugli elementi di facilitazione che i progetti hanno riscontrato nel passaggio dalla fase di progettazione al momento dell'attuazione dell'intervento. Nella maggioranza dei casi l'avvio dell'attività non ha riscontrato particolari ostacoli mentre al contrario si sono segnalati elementi di

semplificazione quali ad esempio l'esperienza pregressa: collaborazioni già attive in altri campi e il lavoro svolto nel triennio precedente hanno permesso lo sviluppo e il consolidamento di alcune competenze risultate fondamentali nella gestione del Piano in questa prima annualità del secondo triennio.

Abbiamo visto come i progetti esecutivi realizzati nella provincia di Cremona si caratterizzano per la loro complessità, ma come questa è stata gestita dagli enti coinvolti? In primo luogo si è cercato di organizzare momenti di comunicazione e confronto periodici:

in genere si sono preferite forme di comunicazione *diretta*, come appunto gli incontri e i tavoli di lavoro, mentre decisamente più sporadici sono stati i contatti a distanza, come le news-letter, le e-mail e le telefonate; queste modalità di comunicazione sono risultate nel complesso efficaci. Per quanto concerne invece le relazioni a livello di ambito distrettuale, ovvero tra i diversi interventi che compongono il piano territoriale provinciale sono ancora poco diffuse le forme più organizzate di collaborazione tra differenti progetti nella provincia e purtroppo esistono situazioni in cui non si è verificato alcun contatto né un semplice passaggio di informazioni. Si rileva dunque che l'interazione e la cultura della rete sono facilmente attivabili sul proprio territorio dove sono già in atto forme di collaborazione, mentre risulta più difficile "uscire dal proprio seminato".

Il percorso di monitoraggio e valutazione seguito dai progettisti 285 chiedeva loro di individuare in conclusione quali erano state le principali "lezioni apprese", in questo senso sembra che l'apprendimento maggiore, sia riferito in prevalenza alla capacità di costruire un lavoro di rete. L'aspetto rilevante che emerge da questo primo anno di valutazione è che l'impegno nella costruzione di una rete sul territorio comporta l'acquisizione di nuove capacità di relazionarsi con tutte queste diversità, trovando quell'equilibrio che permetta di cogliere le risorse e le potenzialità di ciascun "nodo" della rete. Si riconosce dunque il valore aggiunto dato dalla costruzione di un gruppo di lavoro di natura multidisciplinare, in cui competenze tecniche sono sempre in contatto e a confronto con la parte politica del sistema. Sono da evidenziare quindi gli apprendimenti riferiti alla progettazione complessiva degli interventi: si riconosce l'importanza del fatto che i singoli comuni si riappropriano di un ruolo progettuale e che per questo sviluppino le loro competenze in merito, in particolare le capacità di valutazione delle risorse disponibili in relazione alle tipologie di intervento. Tali lezioni sembrano offrire ai progettisti alcune indicazioni e suggerimenti che delineano delle possibili linee di sviluppo per il proseguimento delle attività nella seconda annualità: si sottolinea così la necessità di una maggiore consapevolezza e accettazione delle diversità di ciascun ente nel progettare e nell'implementare le diverse azioni del progetto ma anche la necessità di acquisire capacità nella lettura del territorio con particolare attenzione alle relazioni tra le risorse presenti e disponibili e di favorire un maggiore coinvolgimento delle stesse all'interno dei Piani 285.