



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di Economia
Marco Biagi

Il *valore* delle comunità residenziali per genitor* con figl* in Emilia-Romagna

Riflessioni intorno alla pluralità dell'offerta

Analisi a cura di: Andrea Barigazzi, Eleonora Costantini

Supervisione scientifica: Prof. Massimo Baldini

Il *valore* delle comunità residenziali per minori in Emilia-Romagna.

Un'indagine conoscitiva sulle comunità per genitori con figli.

A cura di

Eleonora Costantini¹, Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia

Andrea Barigazzi², Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia

Maggio 2022

¹ eleonora.costantini@unimore.it

² andrea.barigazzi@unimore.it

Sommario

1. Premesse: capitalizzare le conoscenze.....	4
2. Il metodo e gli strumenti: un percorso partecipato	5
3. Le comunità integrate: indirizzi della Regione Emilia-Romagna e Linee Guida Ministeriali	7
4. La mappatura dell'offerta regionale: gli esiti del questionario.....	11
5. Le caratteristiche dell'utenza e la variazione della vulnerabilità nel tempo.....	18
6. La struttura dei costi delle comunità residenziali per genitori con figli	23
7. Riflessioni conclusive	38

1. Premesse: capitalizzare le conoscenze

L'indagine realizzata nel corso del 2020 sui costi delle comunità socio-educative in Emilia-Romagna³ approdava ad alcune considerazioni conclusive – di metodo e di merito - da cui questo lavoro prende le mosse. Innanzi tutto, in riferimento ai temi oggetto di indagine, lo studio metteva in luce come il processo di definizione di una «retta standard» debba necessariamente muovere dall'obiettivo di erogare un servizio in grado di rispondere ai bisogni dell'utenza (variabili), che sia sostenibile per l'organizzazione (variabile); la sostenibilità dell'organizzazione, infatti, è garanzia della qualità del servizio erogato. Si proponeva, dunque, di considerare la «retta standard» come un parametro di riferimento, da intendersi come «soglia» sotto la quale entra in crisi la qualità del servizio erogato perché entra in crisi la sostenibilità dell'organizzazione che lo eroga.

Di conseguenza, come tutte le misure teoriche, deve trattarsi di un parametro «adattabile» alle situazioni concrete, ossia deve potersi differenziare per accogliere le variabilità delle organizzazioni e dei fenomeni sociali. Pensare la «retta standard» come «soglia adattabile» (ossia una forbice con un minimo e un massimo) permette di:

- identificare un *benchmark* comune a cui tendere ma realistico, perché costruito a partire da una esperienza comune e condivisa;
- evitare la cristallizzazione di un prezzo unico per servizi che sono caratterizzati da un'alta componente di variabilità (i bisogni dell'utenza/personalizzazione ma anche modificazioni nei fenomeni, come dimostra l'incidenza del tasso di saturazione) e, d'altra parte, evitare eccessive oscillazioni legate alla discrezionalità dei committenti;
- affermare la possibilità di modifiche nel tempo o tra situazioni (perché cambia il contesto, perché cambia l'utenza, perché cambiano le organizzazioni, perché cambiano i servizi);
- costruire in modo informato e coerente l'elenco degli eventuali costi extra.

Il tema dell'adattabilità, intesa come variazione del parametro in relazione alle situazioni concrete di applicazione, è stato assunto come principio guida della seconda fase di analisi, realizzata nel corso del 2021, che ha avuto ad oggetto il segmento delle comunità residenziali integrate⁴.

Dal punto di vista del metodo, anche per questa terza fase di analisi – che ha come tema l'offerta di accoglienza per genitori e figli minori - è stata capitalizzata l'esperienza di co-progettazione del

³ Il rapporto di ricerca è scaricabile dal sito <https://www.gruppoceis.it/valori-e-costi-delle-comunita-residenziali-per-i-minori-fuori-famiglia/>

⁴ Il report sulle comunità integrate socio-sanitarie è consultabile al seguente link: https://www.ccf.emiliaromagna.it/materiale/report_comunita_integrate_per_diffusione.pdf

percorso e degli strumenti e co-valutazione dei risultati già sperimentata nella prima e nella seconda fase di indagine.

2. Il metodo e gli strumenti: un percorso partecipato

L'esperienza partecipata, condotta nel corso del 2020 sulle comunità socio-educative, aveva rappresentato in sé un elemento di valore, consentendo non soltanto di costruire una ricca base dati, funzionale alle successive elaborazioni per rispondere alla domanda di ricerca, ma anche di produrre una riflessione sui risultati, giudicata utile tanto dai committenti (il Coordinamento enti autorizzati alla gestione di Comunità Educative per i Minori regione Emilia-Romagna) che dagli interlocutori della Regione e degli Enti Locali, diversamente coinvolti nella presentazione dei risultati. Il report di ricerca è stato diversamente utilizzato, nei mesi successivi, all'interno dei processi di messa a bando dei servizi residenziali, orientando in qualche misura i processi di decisione politica e tecnica. Non va, inoltre, sottovalutato che la ricerca ha prodotto come output una struttura di rilevazione dei costi unitaria e condivisa (nella struttura e nei significati di ciascuna voce), ancorata alle Linee Guida Nazionali, a beneficio di tutti gli Enti Gestori.

Anche la seconda fase di indagine, di approfondimento sulle comunità integrate, si è ispirata agli stessi principi metodologici e ha portato esiti di particolare interesse, soprattutto in riferimento alla co-costruzione di un «indice di complessità» in riferimento alla mappatura dell'utenza. L'indice è stato, infatti, costruito capitalizzando le conoscenze del personale educativo in dialogo con il gruppo di ricerca, rappresentando un output eventualmente utilizzabile in future attività di monitoraggio e valutazione dell'offerta di accoglienza.

Si è dunque deciso di riproporre – anche in questa terza fase - il medesimo percorso partecipato che si è andato strutturando nelle seguenti fasi:

- *Disegno della ricerca*: è stato predisposto un progetto di massima, in capo ai ricercatori universitari, successivamente discusso e validato nel corso di un incontro allargato alle comunità «Mamme con bambini», associate al C.C.E.M. E-R, disponibili a far parte del campione di analisi. L'incontro è stato l'occasione per meglio definire l'obiettivo conoscitivo dell'indagine, raccogliendo le opinioni dei partecipanti circa il significato complessivo da attribuire all'indagine stessa. Nel corso dell'incontro è emerso come fosse necessaria una mappatura dell'offerta regionale – particolarmente variegata – come punto di partenza per delineare future traiettorie di lavoro, identificando alcune dimensioni caratterizzanti.

- *Costruzione di uno strumento di mappatura*: a partire dagli stimoli emersi nel primo incontro e da una precedente rilevazione promossa dallo stesso Coordinamento Regionale, i ricercatori hanno costruito un questionario, successivamente sottoposto alla valutazione delle comunità aderenti alla ricerca. Per la stesura del questionario, i ricercatori hanno utilizzato non soltanto le Linee Guida Ministeriali ma anche il Nomenclatore degli Interventi e Servizi Sociali, redatto dal CISIS in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁵. L'obiettivo del questionario, coerentemente con l'obiettivo dell'intera ricerca, era quello di individuare dimensioni caratterizzanti dell'offerta (che avessero un valore per le comunità) che problematizzassero quelle già esistenti, sintetizzate nella dicotomia «autorizzate-non autorizzate», cristallizzata nel tempo a partire dalla Direttiva Regionale 1094 del 2011 (e successive modifiche e integrazioni).
- Il prodotto ottenuto è stato inviato successivamente ai referenti delle comunità e discusso nel dettaglio in un ulteriore incontro assembleare. L'obiettivo era, infatti, costruire uno strumento da integrare all'analisi dei costi. Successivamente, il gruppo di ricerca ha strutturato un questionario on-line⁶, successivamente testato da ciascun gestore. Al termine della fase di test, il questionario è stato adattato in base ai feedback ricevuti per renderlo ancora più condiviso in fase di compilazione. Il questionario è stato compilato in totale da 22 comunità (situate soprattutto nella zona della Romagna).
- *Adattamento dello strumento per la raccolta dei costi* (già disponibile): in uno degli incontri con le persone referenti per le comunità è stato presentato il file di raccolta dei costi messo a punto nella precedente ricerca, chiedendo di valutare se fossero necessarie modifiche per adattarlo maggiormente alla realtà delle comunità Mamme e bambino.
- *Restituzione dei dati*: è stato organizzato un nuovo momento assembleare, alla presenza delle comunità del campione e del Direttivo del Coordinamento, per la presentazione e discussione dei dati. L'analisi sui costi delle comunità ha riguardato in tutto 15 comunità per l'annualità 2019 e 17 comunità per l'annualità 2020.
- Successivamente alla presentazione dei dati è emersa la necessità, da parte dei referenti delle comunità, di inserire nell'analisi alcuni elementi relativi alle trasformazioni dell'utenza come dimensione cruciale soprattutto in prospettiva. A tal fine, le comunità partecipanti all'indagine hanno individuato una codifica comune attraverso cui mappare le vulnerabilità dei nuclei

⁵ È stata utilizzata la versione più recente pubblicata, relativa all'anno 2013.

⁶ Il questionario utilizzato è presente come appendice del report.

accolti nel 2015⁷, nel 2019 e nel 2020. L'analisi di questi dati è stata integrata ai risultati del precedente questionario. A questa seconda rilevazione hanno partecipato 20 comunità, per un totale di 111 nuclei mappati per il 2015; 153 per il 2019 e 187 per il 2020.

3. Le comunità integrate: indirizzi della Regione Emilia-Romagna e Linee Guida Ministeriali

L'accoglienza residenziale di minori soli o fuori famiglia trova una propria definizione nazionale nella legge 184/1983, oltre, naturalmente, a individuare come proprio obiettivo di efficacia la «suprema tutela del minore», sancita a livello universale dalla Dichiarazione dei diritti del Fanciullo del 1923. Nel 2017, inoltre, il sistema di accoglienza di arricchisce di specifiche indicazioni riguardanti i Minori Stranieri Non Accompagnati, attraverso la legge n. 47.

Nel 2011, la Regione Emilia-Romagna interviene con la DGR 1094 nella ridefinizione di «un sistema regionale di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari», integrando successive modifiche attraverso la D.G.R. n. 1106/14 luglio 2014, la D.G.R. n. 1153/25 luglio 2016 e la D.G.R. n. 425/25 marzo 2019.

Tanto la norma nazionale quanto – soprattutto - quella regionale provvedono alla definizione delle diverse tipologie di accoglienza per minori fuori famiglia, definendo un «modello» di attività, declinato in requisiti strutturali, del personale impiegato e delle reciproche responsabilità tra pubblica amministrazione e soggetto gestore.

Nella regolazione regionale, le strutture di accoglienza residenziali e semiresidenziali per gestanti e per madre con bambino devono:

- «assicurare una connotazione di tipo familiare attraverso relazioni affettive personalizzate e personalizzanti, [...] e una familiare condivisione della quotidianità»;
- «garantire una costante e forte collaborazione con i Servizi socio-sanitari di riferimento e un continuo coinvolgimento delle opportunità offerte dal territorio»;
- «rinforzare e integrare i ruoli genitoriali temporaneamente indeboliti o compromessi da difficoltà familiari [...]»;
- «promuovere e incrementare dove possibile e in raccordo con i Servizi territoriali, le potenzialità del nucleo familiare e la riappropriazione delle funzioni educative genitoriali, anche attivando le risorse parentali, umane e sociali dell'ambiente di vita del nucleo stesso»;

⁷ L'anno 2015 è stato compilato dalle sole comunità allora già attive.

- «contenere il numero complessivo degli ospiti e assicurare un rapporto numerico tra questi e gli adulti, tali da favorire la personalizzazione delle relazioni e la familiarità dell'ambiente di vita».

Si tratta, dunque, di strutture residenziali di tutela sociale e sostegno alla genitorialità, la cui «finalità primaria» è «di assicurare la tutela dei bambini che stanno per nascere o dei minori, investendo, a tale scopo, soprattutto sul sostegno e sullo sviluppo delle capacità genitoriali». Pertanto è «la necessità di una rilevante intensità tutelare del bambino» a caratterizzare questa tipologia di comunità, tanto che – almeno nella definizione regolativa – sono escluse le comunità volte al sostegno della madre la cui genitorialità è ritenuta sufficientemente adeguata.

Sono individuate come persone potenzialmente destinatarie dell'intervento: le gestanti, anche minorenni, e i «nuclei mono-genitoriali con figli minori, che si trovano in situazione di difficoltà nello svolgimento delle funzioni genitoriali, eventualmente sancita da un provvedimento del Tribunale per i minorenni, e di fragilità o di disagio». Il progetto di vita definisce la durata dell'accoglienza, a cui collaborano diverse organizzazioni del territorio, con l'obiettivo di sostenere le madri accolte nelle loro esigenze psicologiche e materiali e nel percorso di autonomizzazione (ricerca di soluzioni abitative autonome, di lavoro e di opportunità di qualificazione professionale; capacità di utilizzare i servizi del territorio, di usare adeguatamente il proprio tempo e il denaro, di conciliare gli impegni personali con quelli genitoriali...).

Più nel dettaglio, la Direttiva Regionale identifica le seguenti attività come assi dell'accoglienza:

- «sviluppare la capacità di aiutare il figlio a comprendere, in relazione all'età e capacità di discernimento, il senso dell'esperienza che sta vivendo, con particolare riferimento alla propria situazione familiare, alle funzioni assolate dagli adulti che si prendono cura del nucleo, alla prospettiva che il progetto di accoglienza persegue per lui e la madre»;
- «realizzare il superamento di eventuali situazioni di disagio sociale e psicologico»;
- «supportare percorsi di crescita ed apprendimento»;
- «incrementare le capacità di relazione all'interno della comunità e nei contesti sociali frequentati»;
- «favorire la maturazione delle autonomie personali».

Qualora la competenza genitoriale sia gravemente compromessa e/o sussista decreto del Tribunale per i minorenni di affidamento del minore ai servizi con suo collocamento assieme alla madre in struttura, la comunità deve predisporre un progetto educativo individualizzato, integrato con il

progetto di vita della madre. Nel caso di gestanti minorenni, viene definito, con le opportune modalità concertative, un progetto educativo individualizzato specifico per la madre.

Come per le altre tipologie di strutture, la Direttiva identifica una serie di requisiti a cui le comunità devono adeguarsi per ottenere un'«autorizzazione al funzionamento»; si tratta di requisiti fisici (come la dotazione degli ambienti/spazi essenziali allo svolgimento dell'attività di accoglienza) e requisiti di personale (figure educative, responsabile, assistente sociale, ecc..). Il requisito chiave, sulla base del quale viene definita la capacità ricettiva della struttura (e di conseguenza l'ammontare della retta) è il «rapporto numerico» tra personale educativo e numero di minori accolti.

Parzialmente diversa è l'immagine del servizio che restituiscono le Linee Guida Ministeriali. Innanzi tutto, si parla di un «servizio per bambino genitore» prefigurando un'accoglienza non necessariamente legata alla presenza materna (quindi anche padri o familiari in senso ampio) e un bilanciamento maggiore tra il sostegno educativo all'esercizio della responsabilità del genitore (ammettendo, quindi, anche il genitore come destinatario della presa in carico) e le esigenze di cura e tutela del bambino. Si caratterizza per una «prevalente funzione tutelare», per l'assenza della cura sanitaria; riguarda, prioritariamente, nuclei con figli di età compresa tra 0 e 6 anni, con la possibilità in specifici casi di estendere l'accoglienza anche a figli di età superiore, ma comunque minorenni (massimo quattro nuclei accolti).

La presenza strutturata del personale educativo deve essere definita in «modo flessibile e in base al numero e alle necessità degli accolti» (quindi, ancora una volta è la *diade* destinataria della presa in carico); assicurare la presenza di almeno un operatore per l'intero arco delle 24 ore; con una modalità gestionale «improntata al coinvolgimento attivo degli accolti per una loro progressiva responsabilizzazione, con particolare attenzione alle dinamiche della *diade*».

Le Linee Guida Ministeriali, inoltre, fanno esplicito riferimento anche a servizi di «semi-autonomia per nuclei genitore-bambino, in uscita da percorsi di accoglienza residenziale, caratterizzati dalla presenza non continuativa di operatori che svolgono funzione di monitoraggio della buona gestione della vita comunitaria e di accompagnamento al reinserimento sociale, abitativo, lavorativo», il cui obiettivo prioritario è «uno specifico lavoro sulla responsabilizzazione e sulla valorizzazione delle competenze del genitore».

Infine, sia la Delibera Regionale che le Linee Guida Ministeriali fanno esplicito riferimento alla possibilità di «forme sperimentali» di accoglienza in connessione al mutamento dei bisogni sociali.

Delibera Regionale	Linee Guida Ministeriali
La Regione Emilia-Romagna sostiene progetti e azioni innovative, anche in via sperimentale, volti ad affrontare nuovi ed emergenti bisogni, a migliorare le condizioni di vita delle giovani generazioni e a qualificare la capacità di risposta del sistema dei servizi e degli interventi pubblici e privati.	Sperimentazione di nuove tipologie (R439) La continua evoluzione delle esigenze e dei bisogni dei bambini e delle loro famiglie richiede <u>che anche il sistema dell'accoglienza residenziale sia disponibile a ricercare e sperimentare, nell'ambito di regole chiare e garanzie per la tutela degli ospiti, soluzioni innovative.</u> Raccomandazione Le amministrazioni regionali programmano e sperimentano, e regolamentano propriamente, esperienze di innovazioni nell'accoglienza residenziale per i bambini tenendo conto delle prospettive e delle esperienze di tutti gli attori partecipanti al sistema dell'accoglienza residenziale e semiresidenziale/diurna per minorenni.

La lettura comparata degli strumenti di regolazione – regionale e nazionale – rimandano alcuni elementi di interesse per l'analisi successiva:

- innanzi tutto, l'accoglienza residenziale viene descritta come un processo di acquisizioni successive (di natura materiale, psicologica e di autonomia), tutte parimenti rilevanti, che possono richiedere intensità diverse di intervento educativo;
- che questo processo deve riguardare insieme genitore e figlio, sia come singole soggettività che come diade;
- che l'intensità dell'accoglienza può prevedere forme diversificate di residenzialità (dall'H24 all'accoglienza semi-residenziale);
- che è necessario contemplare forme ampie di genitorialità, non necessariamente facenti capo alla figura materna;
- che, a fronte del cambiamento dei bisogni sociali, è sempre auspicata la sperimentazione di interventi innovativi.

Come per le altre forme di accoglienza residenziale, le Linee Guida Ministeriali delegano alle amministrazioni regionali la regolazione delle caratteristiche del personale e l'organizzazione delle attività con riferimento a uno «uno stabile e intenso ricorso alle opportunità di inclusione sociale offerte dal territorio in cui è inserito il servizio». Tra i temi approfonditi nel documento ministeriale, di specifico interesse per questo lavoro è quello relativo ai costi.

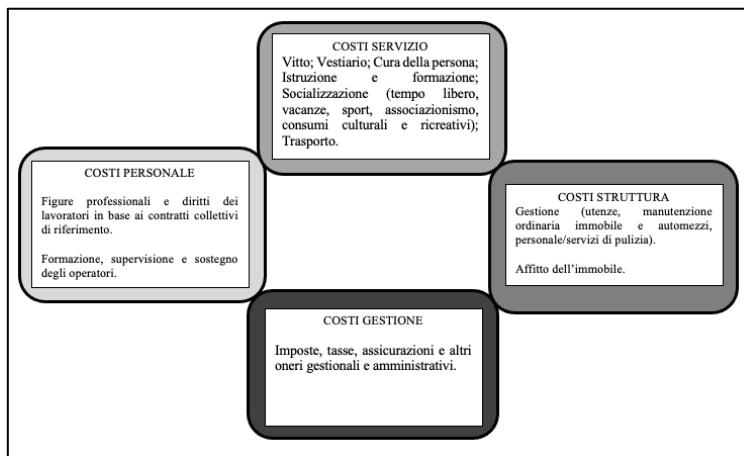
Nel documento si ricorda, innanzi tutto, l'importanza di disporre di «voci di spesa omogenee» e di «quantificazioni coerenti» al fine di evitare squilibri e una «qualità inadeguata dei servizi offerti»; nei livelli successivi di dettaglio, il Ministero dispone una serie di raccomandazioni e indicazioni operative.

In particolare, esso sottolinea l'opportunità di:

- «definire a livello regionale i criteri di definizione dei costi e la tariffazione del sistema dell'accoglienza residenziale dei minorenni», attraverso un atto di tariffazione, vincolante, «realistico ed equilibrato», in grado di quantificare un'adeguata remunerazione dei soggetti gestori in funzione di un tasso di utilizzo minimo realistico;
- «valutare gli eventuali parametri che, in specifiche e definite situazioni con la quantificazione correlata, possono modificare le tariffe regionali standard del sistema dell'accoglienza residenziale dei minorenni definite a livello regionale», ossia prevedere una variabilità della retta standard in funzione di specifiche esigenze riconducibili alla condizione individuale (casi particolarmente complessi) o alle condizioni di contesto (modificazione dei fenomeni).

Il documento ministeriale si spinge ancora più nel dettaglio, elencando le macro-voci di costo minime da considerare nella composizione della tariffa, che qui si riportano per area di pertinenza (Costi di personale, costi del servizio, Costi della struttura, Costi di gestione) e che hanno rappresentato la base per la raccolta dei dati nel corso delle diverse fasi di ricerca.

Figura 1 – Voci di spesa secondo le Linee Guida del Ministero



Fonte: elaborazione degli autori

4. La mappatura dell'offerta regionale: gli esiti del questionario

Alla rilevazione hanno preso parte 22 comunità, situate prevalentemente nella zona della Romagna e nel territorio di Bologna. Gli esiti del questionario, dunque, non hanno pretese di generalizzazione all'intero universo regionale delle comunità «genitore con figli» ma rappresentano una indagine

conoscitiva utile ai fini del quesito di partenza, ossia individuare dimensioni caratterizzanti dell'offerta come base per la programmazione futura.

Il questionario si componeva di 16 domande raggruppate in tre macro-aree:

- Dotazione strutturale e di personale (collocazione della struttura, natura del soggetto gestore, carattere della residenzialità, intensità dell'assistenza sanitaria, posti massimi per minori e per adulti, posti in emergenza, autorizzazione al funzionamento, ore educative medie a settimana, vigilanza notturna retribuita/non retribuita).
- Varietà dei servizi offerti (esplicitazione dei servizi offerti, ad esclusione del supporto educativo, compresi nella retta base).
- Varietà del target di intervento (target di utenza prevalente).

Nella logica della ricerca partecipata, la formulazione delle alternative di risposta è stata costruita insieme alle persone referenti per le comunità affinché fossero opzioni rappresentative della realtà quotidiana.

La domanda di apertura, inoltre, chiedeva a ciascuna comunità di definirsi in funzione della propria «funzione prevalente», dimensione cruciale nella successiva analisi dei dati. Particolare attenzione è stata spesa nella declinazione delle tre funzioni, oggetto di ripetuti confronti e aggiustamenti nel corso dell'intera indagine. Una prima definizione è stata proposta dal gruppo di ricerca a partire dal materiale raccolto nel primo incontro assembleare, integrato con la consultazione del Nomenclatore nazionale. Questa prima formulazione è stata perfezionata nel corso di un successivo incontro e completata a valle della ricerca, grazie alle osservazioni fatte pervenire tramite mail ai ricercatori.

Di seguito le tre «funzioni prevalenti» individuate:

- **Prevalente funzione tutelare.** Osservazione sociale, valutazione e sostegno: il tipo di protezione da parte dei servizi territoriali è elevata ed è finalizzato all'osservazione, alla valutazione e al sostegno delle competenze genitoriali. Accompagnamento sociale: accoglienza rivolta a utenti che hanno accettato un Progetto di assistenza individuale, eventualmente definito da provvedimento dell'autorità giudiziaria, e sono in fase di ri-acquisizione delle competenze genitoriali.
- **Prevalente funzione di consolidamento.** Sostegno e assistenza educativa di carattere professionale a genitore e minori, consolidamento delle competenze genitoriali e verso l'autonomia, intervento dei servizi basso o medio-basso.
- **Prevalente funzione di mantenimento e riattivazione.** Offre ospitalità e assistenza, occasioni di vita comunitaria. In relazione al tipo di utenza fornisce supporto educativo nelle attività quotidiane, stimoli e possibilità di attività occupazionali e ricreativo-culturali, di

mantenimento e riattivazione. Intervento dei servizi sociali e del tribunale medio o medio basso.

Pur rappresentando una forzatura ai fini di ricerca, ciascuna comunità poteva identificarsi in una soltanto delle funzioni prevalenti, avendo tuttavia condiviso che ciascuna di esse è perseguita con intensità diverse in tutte le comunità, in relazione dei percorsi di vita delle singole persone accolte. La tabella seguente (Tabella 1) sintetizza le caratteristiche delle 22 comunità mappate in relazione alla funzione prevalente dichiarata e del possesso (o meno) dell'autorizzazione al funzionamento regionale.

Tabella 1 – Divisone delle comunità per funzione prevalente dichiarata e autorizzazione al funzionamento

Funzione Prevalente	Autorizzate	Non autorizzate
Funzione tutelare	15	
Funzione di consolidamento		3
Funzione di mantenimento/riattivazione		4
Totale	15	7

Fonte: elaborazione degli autori

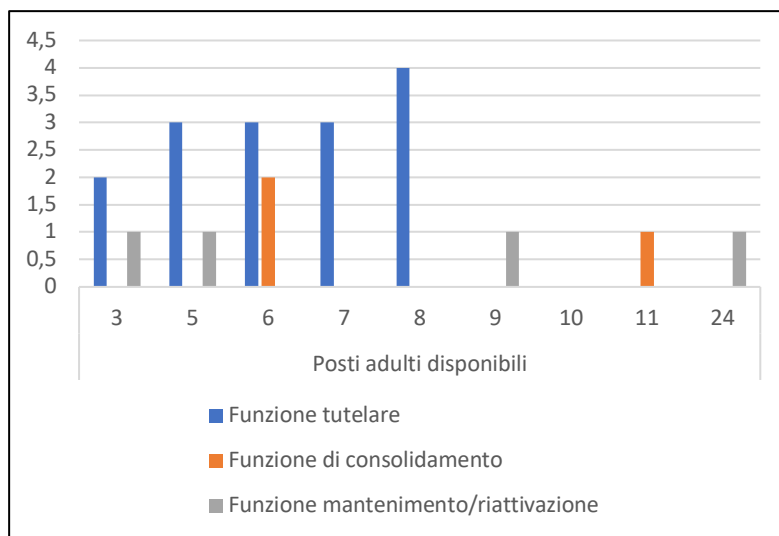
La tabella 1 mostra come tutte le comunità a prevalente funzione tutelare siano anche in possesso dell'autorizzazione regionale al funzionamento mentre tra quelle che ne sono prive, sono rappresentate sia alcune a prevalente funzione di consolidamento che a prevalente funzione di mantenimento/riattivazione. Pur ribadendo che si tratta di dati molto parziali, questa prima distinzione fa emergere una complessità dell'offerta, che travalica la semplice autorizzazione al funzionamento regionale.

Di certo, la componente maggioritaria delle comunità che ha partecipato alla rilevazione svolge come prevalente la funzione tutelare, risposta consolidata per i target di riferimento (gestanti e madri con figli minori); tuttavia, le altre due tipologie di comunità rendono conto delle sperimentazioni che, negli anni, sono state realizzate come risposta a specifici bisogni nei percorsi individualizzati delle persone accolte (fasi successive di acquisizione dell'autonomia) oppure in risposta a nuovi bisogni sociali emergenti (accoglienze di padri con figli minori o altri nuclei mono-genitoriali).

Da un punto di vista strutturale, il questionario ha rilevato il numero di posti disponibili per adulti e minori, mostrando – come ipotizzabile - una maggiore omogeneità tra le comunità a prevalente funzione tutelare, vincolate ai parametri della Delibera Regionale e della relativa autorizzazione al funzionamento.

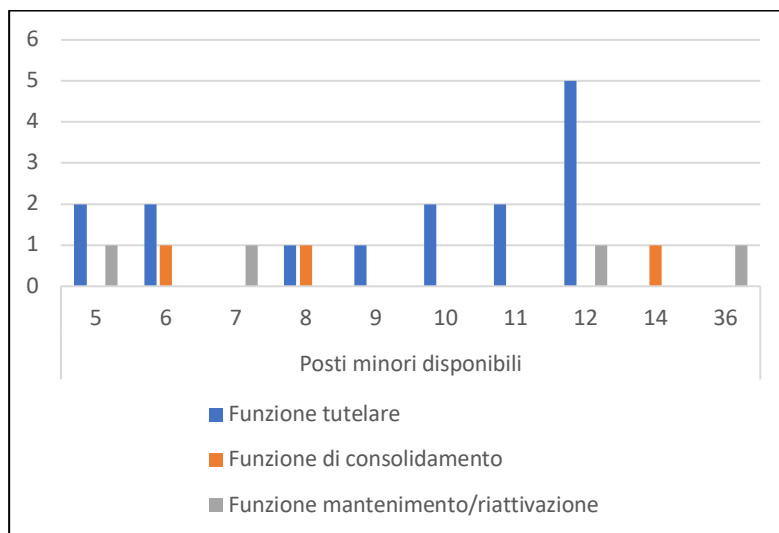
Interessante notare come, per le altre tipologie di strutture, la varietà sia molto ampia oscillando tra dimensioni molto ridotte (4 posti adulti, 6 posti minori) e dimensioni più ampie (24 posti adulti, 36 posti minori). In particolare, va sottolineato come tra le comunità a prevalente funzione di consolidamento e di mantenimento/riattivazione siano stati mappati anche gruppi di alloggi (nella forma di appartamenti e/o mini-appartamenti), offerta coerente con gli obiettivi prevalenti dell'intervento socio-educativo.

Grafico 1 – Posti adulti disponibili per funzione prevalente



Fonte: elaborazione degli autori

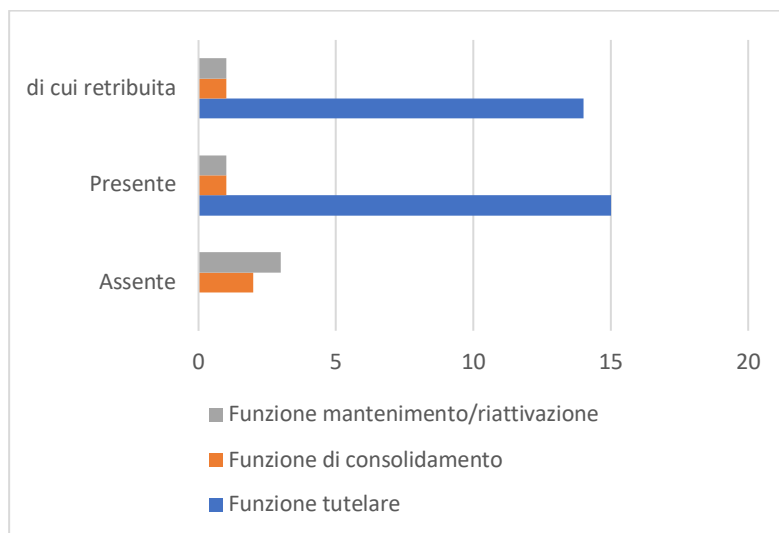
Grafico 2 – Posti minori disponibili per funzione prevalente



Fonte: elaborazione degli autori

La vigilanza notturna (in tutti i casi retribuita) è garantita in tutte le comunità a prevalente funzione tutelare (anche qui esiste un vincolo per ottenere l'autorizzazione regionale) ma è presente anche in alcune delle altre tipologie (anche in questo caso, quando presente, è retribuita).

Grafico 3 – Vigilanza notturna per funzione prevalente



Fonte: elaborazione degli autori

Infine, utilizzando le medie dei posti disponibili e delle ore educative settimanali, è stato possibile calcolare il rapporto tra ore educative e posti disponibili. Vanno fatte due importanti precisazioni: la prima riguarda la standardizzazione della misura che, appunto, è stata costruita sulle medie tra valori molto diversi tra loro; la seconda precisazione riguarda la natura delle ore che possono essere inserite nella retta delle comunità e che riguardano, in via esclusiva, i minori accolti. Nonostante questi limiti, tuttavia, la tabella 2 rimanda una relazione diretta tra l'intensità delle funzioni svolte dalla comunità e le ore educative per posto autorizzato. Questo dato, insieme alle precedenti precisazioni, assume valore se letto in modo integrato con quanto emerso in relazione ai servizi offerti nelle comunità e a quanto verrà detto più oltre in relazione alla tipologia di target accolto. L'attività educativa, che caratterizza l'offerta residenziale e ne rappresenta il cardine, è tuttavia da pensarsi come risorsa modulabile in funzione delle vulnerabilità presenti tra le persone accolte e modulabile in funzione degli obiettivi dei progetti di accoglienza che trovano luogo nelle diverse forme di residenzialità.

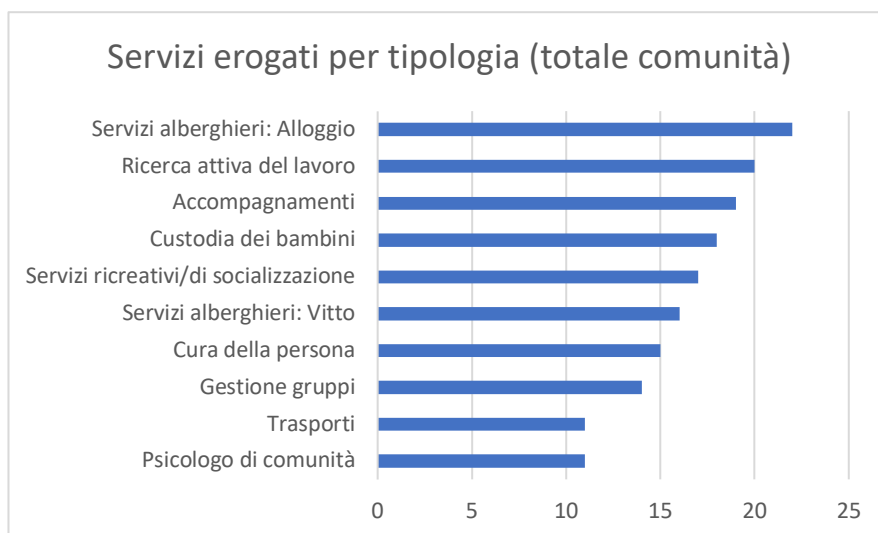
Tabella 2 – Posti medi e media ore educative settimanali per funzione prevalente

	Posti adulti (media)	Posti minori (media)	Ore educative settimanali/posti totali
Funzione tutelare	6,3	9,4	13,7
Funzione di consolidamento	7,6	9,3	4,1
Funzione mantenimento/riattivazione	10,25	15	3

Fonte: elaborazione degli autori

Il questionario intendeva indagare il tipo di servizi offerti nelle comunità oltre al supporto socio-educativo. Anche in questo caso, la lista dei servizi tra cui scegliere è stata costruita con le comunità che hanno preso parte alla rilevazione, rendendola il più aderente possibile all'esistente. Il grafico 4 illustra la situazione dei servizi erogati sul totale delle comunità. Da notare come, rispetto ai servizi alberghieri, solamente l'alloggio è erogato da tutte le comunità mentre lo stesso non vale per il vitto e la cura della persona che, come si vedrà più avanti, caratterizzano le comunità a prevalente funzione tutelare. Allo stesso modo, anche la ricerca del lavoro è una attività che viene erogata dalla quasi totalità delle comunità come elemento imprescindibile nei processi di autonomia delle persone adulte accolte.

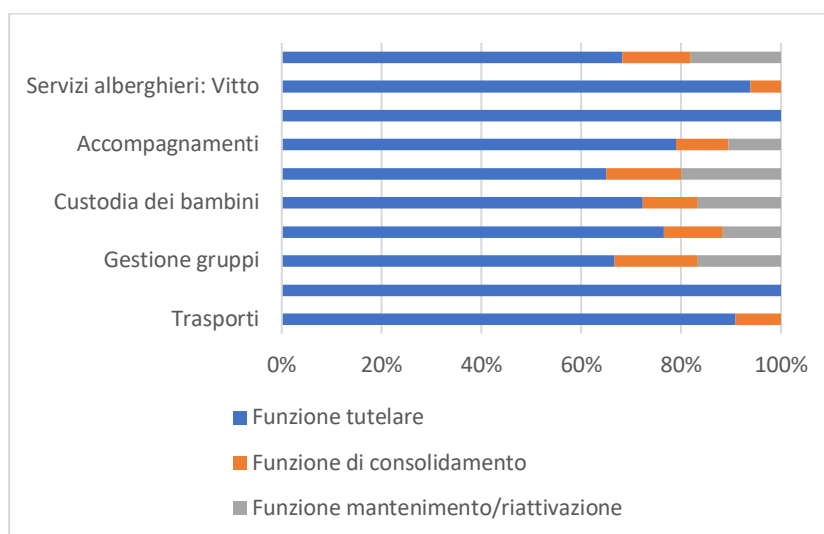
Grafico 4 – Servizi erogati per tipologia (totale comunità)



Fonte: elaborazione degli autori

Più interessante è vedere come i servizi si distribuiscono per funzione prevalente delle comunità, nell'ottica di far emergere alcuni degli elementi caratterizzanti l'offerta (Grafico 5).

Grafico 5 – Servizi offerti per funzione prevalente



Fonte: elaborazione degli autori

Emerge chiaramente come l'intensità e la natura dei servizi erogati siano proporzionati al tipo di funzione esercitata dalla comunità e, di conseguenza, alle fasi dei progetti individuali delle persone accolte. Se, dunque, scendiamo nel dettaglio è utile osservare che:

- Tutte le comunità a prevalente funzione tutelare erogano i servizi di alloggio, vitto, cura della persona e accompagnamenti. Meno frequenti i servizi di gestione gruppi, trasporti, psicologo di comunità.
- Tutte le comunità a prevalente funzione di consolidamento erogano i servizi di alloggio, ricerca attiva del lavoro e gestione gruppi. Meno frequenti vitto e psicologo di comunità.
- Tutte le comunità a prevalente funzione di mantenimento/riattivazione erogano il servizio di ricerca attiva del lavoro. Meno frequenti i servizi di vitto, cura della persona, trasporti, psicologo di comunità.

Ribadendo la limitatezza nel numero delle comunità che hanno preso parte all'indagine, l'analisi di dettaglio condotta sui servizi erogati rimanda una modularità dell'offerta che risponde ai bisogni di autonomia delle persone accolte, passando da contesti estremamente protetti e protettivi in cui, ad esempio, vengono erogati anche servizi primari come il vitto e la cura della persona, a contesti maggiormente orientati all'autonomia, dove l'intervento principale è, coerentemente, il supporto nella ricerca di una occupazione.

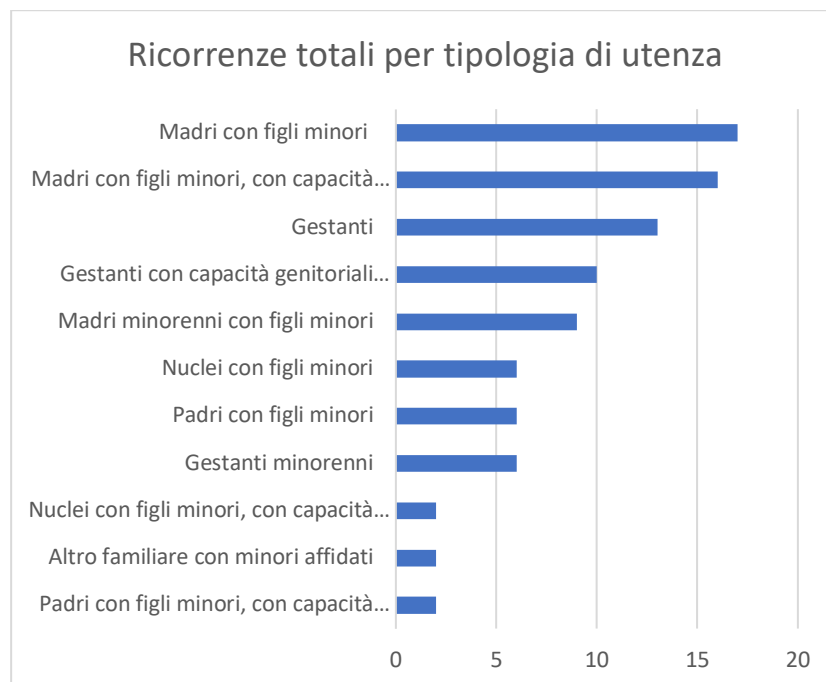
Una domanda specifica mirava a comprendere se nelle comunità venisse erogata direttamente assistenza sanitaria: in 17 casi è totalmente assente; in 5 è erogata con bassa intensità, ribadendo dunque la natura socio-educativa delle strutture di accoglienza.

Un'ultima considerazione, recuperando quanto più sopra evidenziato sul rapporto ore educative/posti disponibili: l'intensità della presenza educativa, che è il perno dell'intervento di accoglienza, varia in funzione dei servizi erogati che, a loro volta, sono legati ai bisogni delle persone accolte (solo minori, come previsto da Delibera regionale). Si tratta, dunque, di una presenza educativa intensiva sui servizi che caratterizzano la funzione prevalente della comunità.

5. Le caratteristiche dell'utenza e la variazione della vulnerabilità nel tempo

Una domanda del questionario intendeva indagare le tipologie di utenza prevalente a cui le comunità si rivolgono, partendo dalle concrete esperienze di accoglienza realizzate (erano naturalmente possibili più risposte). Guardando al totale delle ricorrenze (Grafico 6), emerge come sia consolidata l'accoglienza di gestanti e madri con figli minori, di frequente con capacità genitori compromesse. Si tratta, in fin dei conti, della tipologia di utenza per cui l'offerta di accoglienza si è andata strutturando e sedimentando nel tempo. È tuttavia interessante notare come anche le altre tipologie di utenza trovino una loro presenza nel totale delle ricorrenze, con particolare attenzione ai padri e ai nuclei con figli minori.

Grafico 6 – Ricorrenze totali per tipologia di utenza

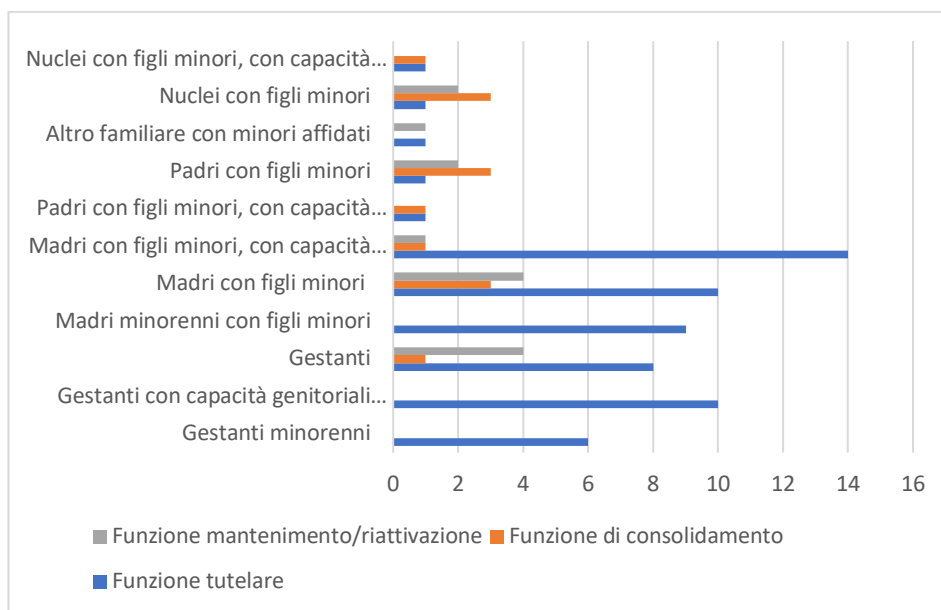


Fonte: elaborazione degli autori

Guardando alla suddivisione per funzione prevalente, emergono ulteriori elementi di interesse (Grafico 7). In particolare, è evidente come il segmento delle minorenni (sia gestanti che madri) sia

esclusivamente presente in comunità a prevalente funzione tutelare, dove il livello di protezione è massimo. La stessa protezione che, ad esempio, è richiesta per le gestanti. Tuttavia è interessante notare come, per la quasi totalità dei target identificati, non esista una corrispondenza unica con un certo tipo di comunità, come a dire che – in funzione della propria condizione individuale – è possibile accedere a una diversa accoglienza residenziale.

Grafico 7 – Tipologia di utenza per funzioni prevalenti



Fonte: elaborazione degli autori

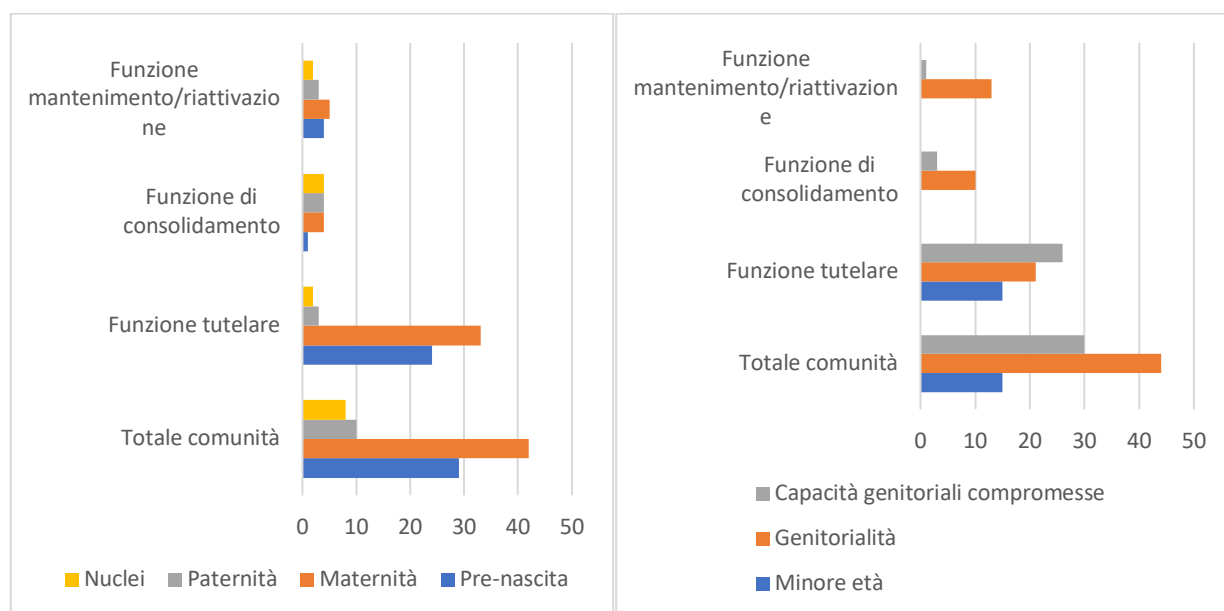
Altri due approfondimenti sono stati condotti sull'utenza, aggregando le 11 tipologie individuate in macro-categorie (Grafico 8):

- la prima aggregazione è avvenuta in base alla composizione del nucleo/funzione genitoriale, costruendo 4 macro-categorie: nuclei, paternità, maternità, pre-nascita⁸;
- la seconda aggregazione è avvenuta in base alle tipologie di vulnerabilità, costruendo 3 macro-categorie: capacità genitoriali compromesse, genitorialità, minore età⁹.

⁸ Le macro-categorie sono state accorpate come segue. Nuclei: nuclei con figli minori, nuclei con figli minori con capacità genitoriali compromesse, altro familiare con minori affidati. Paternità: padri con figli minori e padri con figli minori con capacità genitoriali compromesse. Maternità: madri minorenni con figli minori, madri con figli minori, madri con figli minori con capacità genitoriali compromesse. Pre-nascita: gestanti, gestanti minorenni, gestanti minorenni con capacità genitoriali compromesse.

⁹ Le macro-categorie sono state accorpate come segue. Capacità genitoriali compromesse: nuclei con figli minori con capacità genitoriali compromesse, padri con figli minori con capacità genitoriali compromesse, madri con figli minori con capacità genitoriali compromesse. Genitorialità: nuclei con figli minori, altro familiare con minori affidati, padri con figli minori, madri con figli minori, gestanti. Minore età: madri minorenni con figli minori, gestanti minorenni, gestanti minorenni con capacità genitoriali compromesse.

Grafico 8 – Tipologia di destinatari e tipologia di vulnerabilità per funzione prevalente



Fonte: elaborazione degli autori

I grafici confermano che le comunità a prevalente funzione tutelare sono quelle maggiormente destinate all'accoglienza di madri e gestanti (anche se naturalmente sul dato pesa la numerosità delle singole tipologie di comunità) e le uniche destinate all'accoglienza di madri o gestanti minorenni. Confermano anche che la distribuzione delle altre tipologie di utenza nelle diverse forme di comunità.

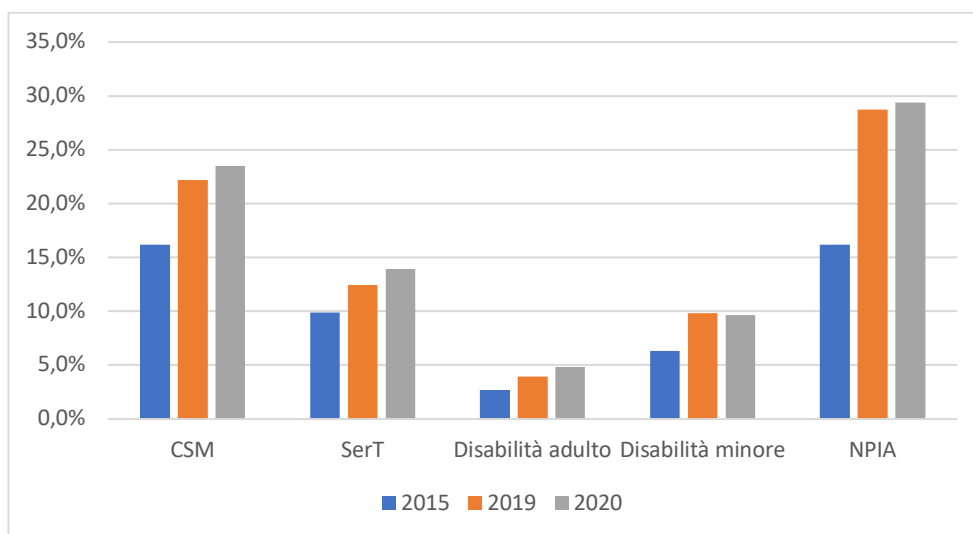
La vulnerabilità dell'utenza è stata oggetto di un ulteriore approfondimento conoscitivo, promosso direttamente dalle comunità aderenti all'indagine¹⁰. I singoli nuclei in carico negli anni 2015, 2019 e 2020 in ciascuna comunità sono stati censiti secondo i seguenti criteri:

- Csm – Centro di salute mentale (casi di adulti già in carico, casi con una diagnosi presente, casi con una diagnosi in corso)
- Sert – Servizio dipendenze patologiche (casi di adulti già in carico, valutazione in corso)
- Disabilità adulto (presente e certificata, in corso di certificazione)
- Disabilità bambino/a (presente e certificata, in corso di certificazione)
- NPIA – Neuropsichiatria infantile (casi già in carico, valutazione in corso).

I dati sono stati analizzati per nucleo e per singoli componenti (adulti/minori) e rimandano un effettivo aumento dei casi considerati particolarmente vulnerabili.

¹⁰ Le comunità, in un incontro assembleare senza la presenza dei ricercatori, hanno definito i criteri di vulnerabilità sulla base dei quali censire i casi in carico negli anni 2019 e 2020. Inoltre, per avere un termine di paragone più distante nel tempo, hanno condiviso di censire anche i casi in carico nel 2015 alle comunità già esistenti. Ciascuna comunità ha censito i propri casi e i risultati sono stati successivamente inviati al gruppo di ricerca, che ha proceduto a creare un unico database.

Grafico 9 – Come cambia la vulnerabilità negli anni (in termini percentuali)



Fonte: elaborazione degli autori

Il grafico 9 mostra come, per tutti i criteri di vulnerabilità ci sia stato un incremento di casi nel tempo, particolarmente marcato tra il 2015 e il 2019, meno marcato tra il 2019 e il 2020. Due dati colpiscono in modo particolare: l'incremento dei casi di adulti in carico al CSM e di minori in carico alla NPIA che, nel 2020, sono presenti in circa un terzo dei nuclei accolti.

Tabella 3 – Accoglienze per tipo di vulnerabilità (valori assoluti e percentuali sul totale dei nuclei accolti nell'anno)

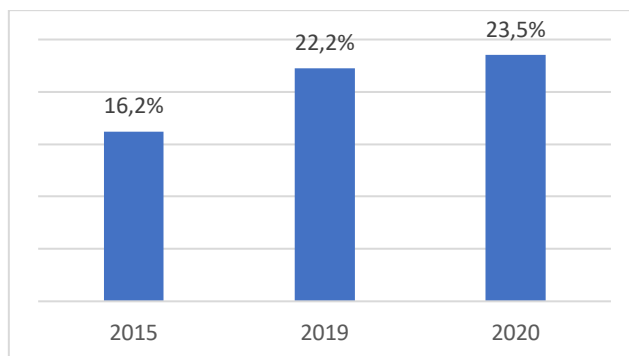
	Nuclei accolti	CSM	SerT	Disabilità adulto	Disabilità minore	NPIA	Nucleo con sia genitore che minore vulnerabile
2015	111	18	11	3	7	18	8
		16,2%	9,9%	2,7%	6,3%	16,2%	7,8%
2019	153	34	19	6	15	44	16
		22,2%	12,4%	3,9%	9,8%	28,8%	11,7%
2020	187	44	26	9	18	55	23
		23,5%	13,9%	4,8%	9,6%	29,4%	14,0%

Fonte: elaborazione degli autori

La tabella 3 riassume i dati raccolti in valore percentuale e valori assoluti rimandando così la consistenza numerica delle accoglienze. Interessante notare come nel tempo, oltre a esserci stato un aumento complessivo di accoglienze, un aumento sulle vulnerabilità individuali sia di adulti che di minori, si è assistito anche ad un incremento dei nuclei in cui sia adulto che minore sono vulnerabili: il dato passa dal 7,8% del 2015 al 14% del 2020, quasi raddoppiando.

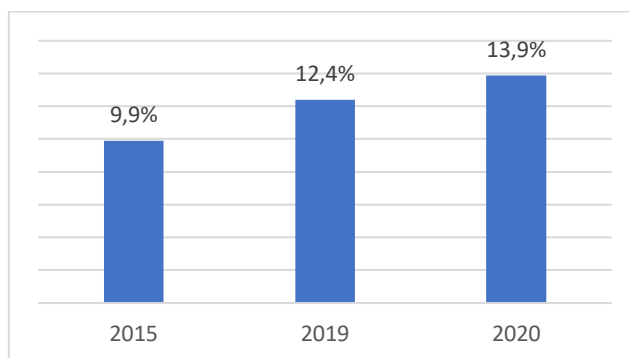
Nei grafici seguenti (10, 11 e 12) si propongono singoli approfondimenti condotti sui criteri di vulnerabilità utilizzati per la componente adulta del nucleo:

Grafico 10 – Percentuale nuclei con adulto in carico al CSM su totale nuclei



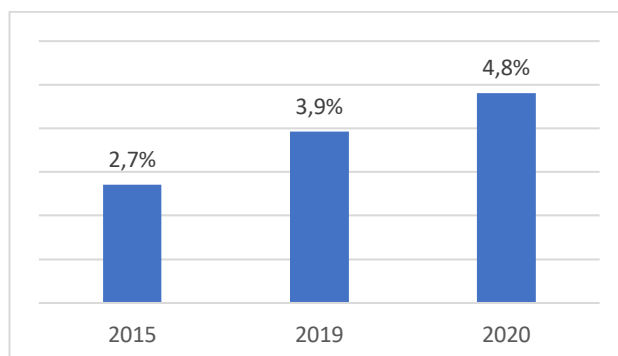
Fonte: elaborazione degli autori

Grafico 11 – Percentuale nuclei con adulto in carico al Sert su totale nuclei



Fonte: elaborazione degli autori

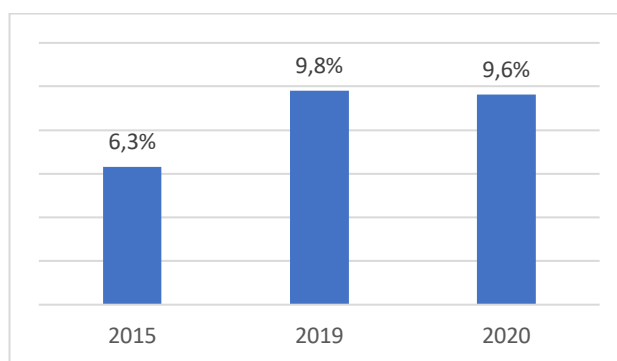
Grafico 12 – Percentuale nuclei con adulto certificato disabile su totale nuclei



Fonte: elaborazione degli autori

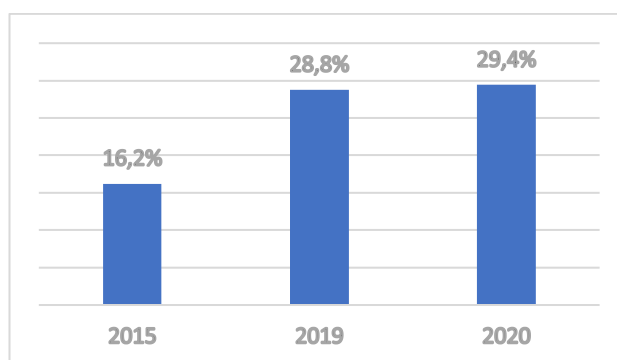
E per la componente minore (Grafici 13 e 14):

Grafico 13 – Percentuale nuclei con minore certificato disabile su totale nuclei



Fonte: elaborazione degli autori

Grafico 14 – Percentuale nuclei con minore in carico alla NPJA su totale nuclei



Fonte: elaborazione degli autori

6. La struttura dei costi delle comunità residenziali per genitori con figli

L'analisi sui costi delle comunità residenziali per genitori con figli ha riguardato in tutto 15 comunità per l'annualità 2019 e 17 comunità per l'annualità 2020. Rispetto alle 22 comunità che avevano risposto al questionario descrittivo il campione pertanto si restringe leggermente. Delle 15 comunità analizzate per l'anno 2019, 14 hanno partecipato anche all'indagine per l'anno 2020, garantendo così una continuità temporale di indagine. Undici comunità su quindici risultano essere autorizzate al funzionamento nel 2019, mentre il numero sale a tredici su diciassette per il 2020.

Sempre relativamente al 2020, tre comunità dichiarano come funzione prevalente quella di mantenimento/riattivazione, una quella di consolidamento e ben tredici quella tutelare. Delle 17 comunità di cui si dispongono i dati per il 2020, 11 sono Cooperative, 4 Associazioni e 2 Fondazioni. Come detto sopra, la distribuzione sul territorio regionale delle comunità non garantisce una piena rappresentatività, difatti il campione è composto da 11 comunità che provengono dalla provincia di Bologna, 1 dalla provincia di Ferrara, 4 dalla provincia di Forlì-Cesena e 1 dalla Provincia di Rimini.

Manca nel campione indagato una larga fetta del territorio emiliano, con le province di Piacenza, Parma, Reggio nell'Emilia e Modena che non vedono inserite nel campione neanche una comunità residenziale.

Lo strumento utilizzato per le elaborazioni relative alla struttura dei costi è il medesimo messo a punto nel 2020 e già adottato nelle analisi che hanno riguardato prima le comunità residenziali socio-educative¹¹ e poi le comunità integrate socio-sanitarie¹². Lo strumento, con i lievi adattamenti impiegati per le comunità residenziali per genitori con figli, riprende le raccomandazioni delle Linee Guida Nazionali (Figura 2), aggregando le singole voci di spesa in quattro macro-voci: Costi del Personale, Costi del Servizio, Costi della Struttura e Costi di Gestione (Figura 1).

Figura 2 – Le voci di costo, suddivise per macro-voce.

Costi del Personale	
1. PERSONALE	
Personale obbligatorio [come da Direttiva Regionale 1904/2011]	
	Coordinatore/Responsabile
	Educatori professionali o pedagogisti
Altro Personale [nel corso dell'anno]	
	Infermieri
	Altro personale sanitario
	Psicologi
	Assistenti Sociali
	OSS
	Altro (Tirocini retribuiti, Servizio Civile)
1. A FORMAZIONE DEL PERSONALE EDUCATIVO	
1. B SUPERVISIONE DEL PERSONALE EDUCATIVO	

¹¹ Il report sulle comunità residenziali socio-educative è consultabile al seguente link:

https://www.gruppoceis.it/wp-content/uploads/2020/10/201002_Report_minori_fuori_famiglia.pdf

¹² Il report sulle comunità integrate socio-sanitarie è consultabile al seguente link:

https://www.ccf.emiliaromagna.it/materiale/report_comunita_integrate_per_diffusione.pdf

Costi del Servizio

2. VITTO
Spese alimentari
3. VESTIARIO
Spese per abbigliamento
4. CURA DELLA PERSONA E DEGLI ALLOGGI
Materiali di consumo per igiene individuale
Personale pulizia/servizi di pulizia
Materiali di consumo per pulizia degli alloggi
Biancheria
Spese sanitarie
5. ISTRUZIONE E FORMAZIONE
Spese scolastiche
Cancelleria
6. SOCIALIZZAZIONE
Paghetta
Vacanze
Sport
Associazionismo
Consumi culturali e ricreativi
Spese per l'integrazione
9. TRASPORTI
R.C. Auto
Ammortamento mezzi
Manutenzione auto
Bollo
Carburante
Abbonamenti/biglietti mezzi pubblici
Noleggio mezzi
11. CONTRIBUTO GENERICO
vitto, cura personale, ecc.

Costi di Gestione

10. ONERI GESTIONALI E AMMINISTRATIVI
Spese amministrative e di segreteria (servizi)
di cui personale
CCIAA
IRAP
Contributo revisione annuale
Valori bollati
Altri ammortamenti
Costi sicurezza sul lavoro
Medico e DLGS 81/2008
Altri oneri finanziari

Costi della Struttura

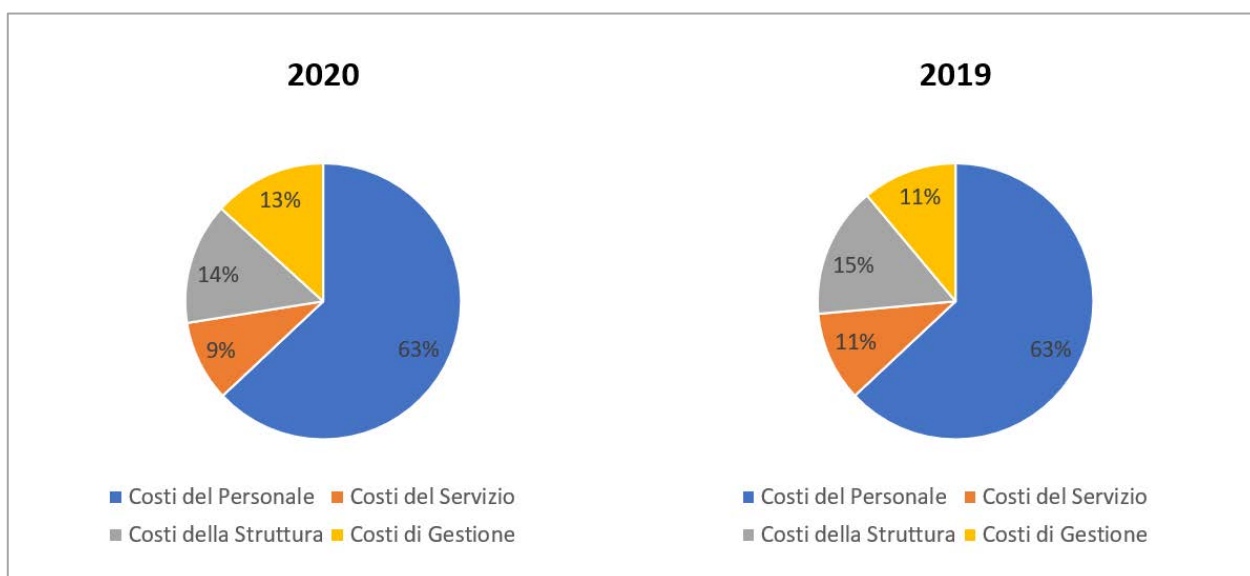
7. GESTIONE
Bollette Telefono
Bollette Acqua, Luce e Gas
Canone Rai, sky o altri
Assicurazione generale attività (0,3%)
Materiali di consumo (elettrodomestici, ferramenta)
Manutenzioni ordinarie
Manutenzioni straordinarie
Ammortamenti elettrodomestici + mobili
Cancelleria Ufficio
Noleggio stampanti
8. IMMOBILE (dove ha sede la comunità)
Condominio
Imposta registro
Affitto O Ammortamento mutuo

Fonte: elaborazione degli autori

Il grafico 15 sintetizza l'incidenza delle macro-voci di spesa sul totale dei costi, per gli anni 2019 e 2020. Come già riscontrato nell'indagine sui costi delle comunità socio-educative e delle comunità integrate, la macro-voce di spesa che incide maggiormente sul totale dei costi è quella relativa al personale (63% sia nel 2019 che nel 2020), mentre le altre macro-voci si aggirano tra il 10-15%.

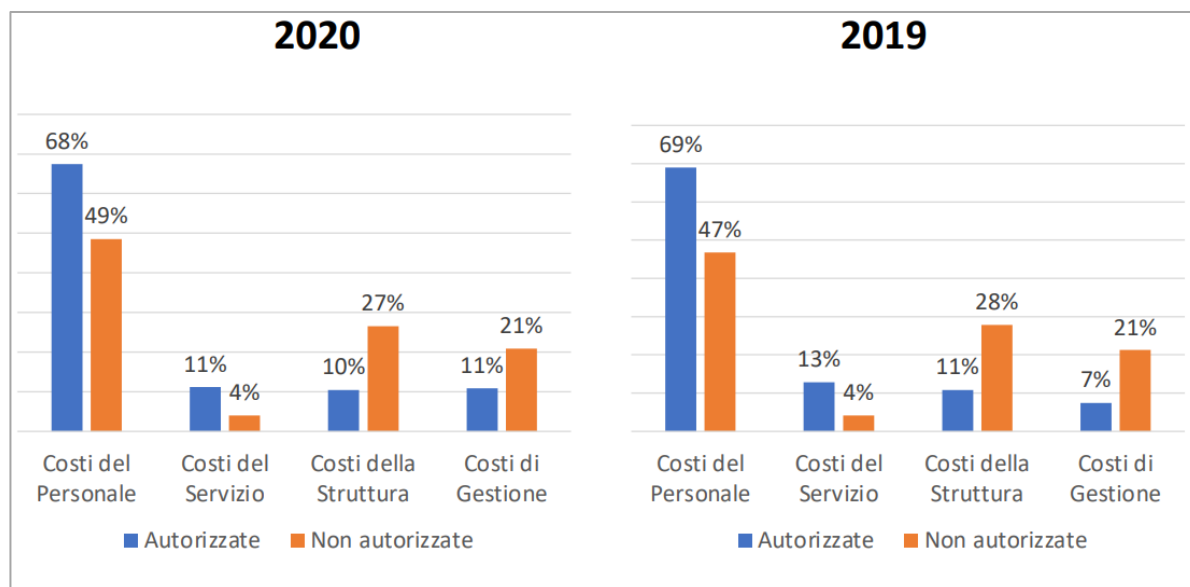
I risultati sono diversi invece se si scompone l'incidenza delle macro-voci di spesa distinguendo tra comunità autorizzate e non autorizzate (grafico 16) e tra comunità con funzione tutelare, abitativa e di mantenimento/riattivazione (grafico 17). Ciò che emerge è un'incidenza della macro-voce di spesa relativa al personale stabile intorno al 70% per le comunità autorizzate (e conseguentemente per quelle a prevalente funzione tutelare), mentre la quota scende al 50% per le non autorizzate (sia per quelle di consolidamento/riattivazione che per le comunità con funzione di consolidamento). Per le non autorizzate assumono una maggiore incidenza in particolare le spese della struttura e della gestione, con valori superiori ai 20 punti percentuali. Quest'ultimo dato (letto insieme a quanto sotto riportato circa la variazione dei costi entro ciascuna voce) può essere ricondotto a un certo «rischio organizzativo nella sperimentazione» ossia al fatto che, al di fuori dei vincoli regionali, i soggetti gestori si assumono maggiori oneri nell'approntare misure di accoglienza in grado di rispondere a bisogni sociali emergenti, per cui – ad esempio – non esiste una risposta già consolidata (ad esempio: accoglienza di padri con figli).

Grafico 15 - Incidenza delle macro-voci di spesa sul totale dei costi, anni 2019 e 2020



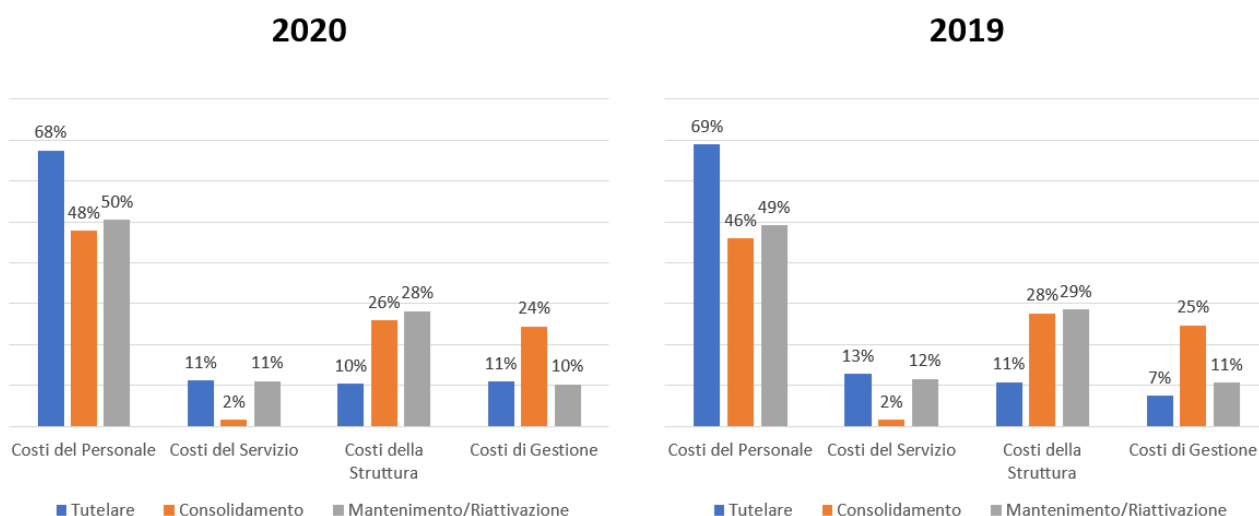
Fonte: elaborazione degli autori

Grafico 16 - Incidenza delle macro-voci di spesa sul totale dei costi in base all'autorizzazione, anni 2019 e 2020



Fonte: elaborazione degli autori

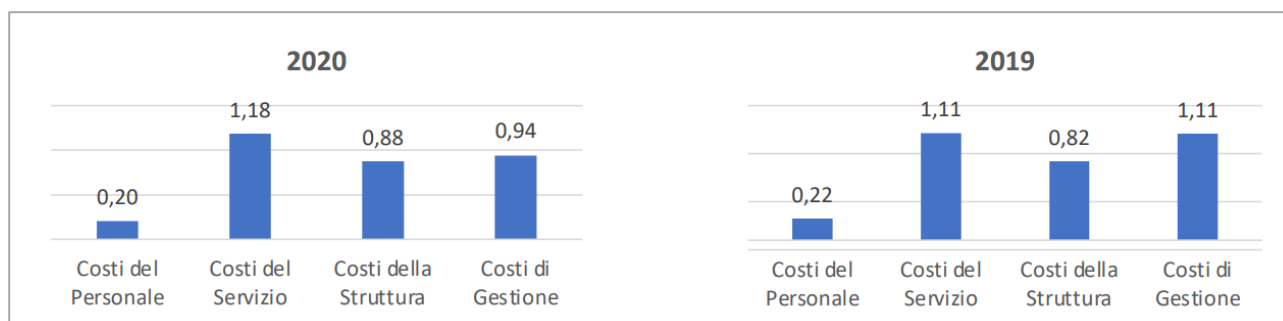
Grafico 17 - Incidenza delle macro-voci di spesa sul totale dei costi in base alla funzione prevalente, anni 2019 e 2020



Fonte: elaborazione degli autori

Calcolando il coefficiente di variazione¹³, si osservano livelli di dispersione diversi in base alla tipologia di costo. Per quanto concerne la spesa per il «personale», si riscontra una forte omogeneità tra le comunità analizzate, mentre per le altre macro-voci emergono differenze maggiori, sia per il 2019 che per il 2020 (grafico 18). Si conferma quanto già rilevato nelle precedenti indagini, ossia che la minore variabilità nei costi del «personale» è legata alle indicazioni vincolanti della Regione Emilia-Romagna; la maggiore variabilità nelle altre macro-voci è, invece, da ricondursi ai diversi assetti organizzativi dei soggetti gestori. Quanto detto è verificato sia per le comunità autorizzate sia per le comunità non autorizzate (grafico 19).

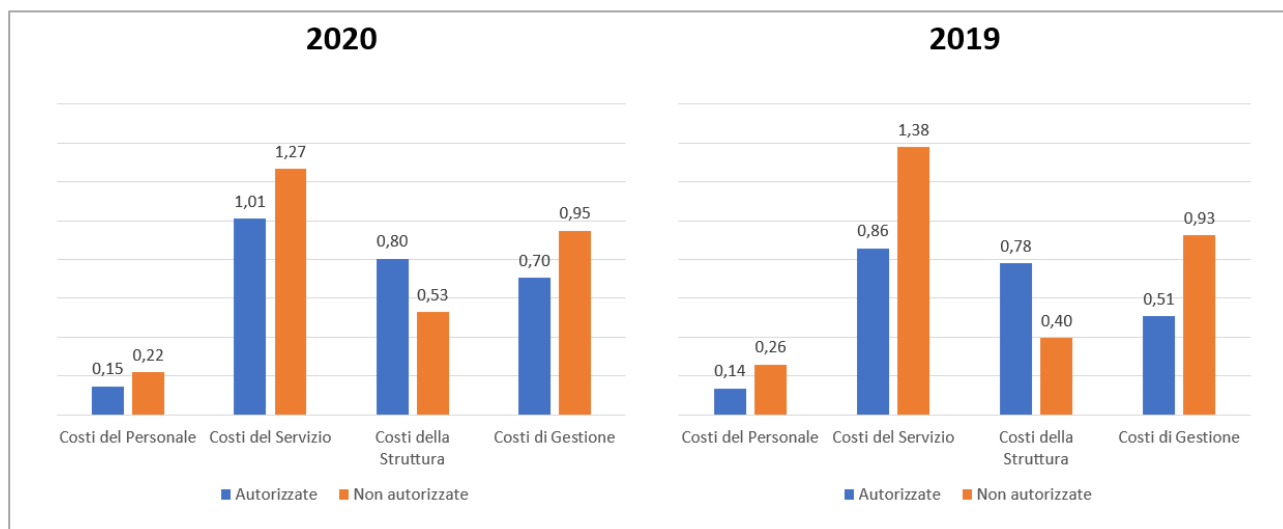
Grafico 18 – Dispersione interna alle macro-voci di spesa, anni 2019 e 2020



Fonte: elaborazione degli autori

¹³ È anche detto coefficiente di dispersione. È un indicatore statistico di dispersione relativa, calcolato come rapporto tra la devianza standard e la media della distribuzione. Più alto è il coefficiente di variazione, maggiore è la variabilità dei dati raccolti.

Grafico 19 – Dispersione interna alle macro-voci di spesa in base all'autorizzazione, anni 2019 e 2020



Fonte: elaborazione degli autori

La tabella 4 prende in considerazione i valori medi tra le comunità relativamente al tasso di saturazione¹⁴ delle strutture di accoglienza, al numero di posti massimi disponibili e al costo giornaliero ad utente registrato, distinguendo tra comunità autorizzate e comunità non autorizzate.

Tabella 4 – Valori medi del tasso di saturazione, numero posti massimi e costo giornaliero a utente

	Generale		Autorizzate		Non Autorizzate	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Tasso di saturazione	87,4%	82,7%	86,3%	82,6%	90,5%	83,2%
Posti massimi disponibili	17,9	17,4	13,9	13,9	28,8	28,8
Costo Giornaliero	63,7 €	68,1 €	78,0 €	80,5 €	24,3 €	27,8 €

Fonte: elaborazione degli autori

Partendo da queste statistiche descrittive si possono ipotizzare una serie di prime considerazioni. Innanzitutto, il tasso di saturazione sembra essere costante sia in ottica temporale (tra il 2019 e il 2020) sia tra le diverse tipologie di comunità. Il numero di posti autorizzati, che non subisce modifiche sostanziali tra il 2019 e il 2020, cambia invece tra comunità autorizzate e non autorizzate, con le

¹⁴ Il tasso di saturazione è il rapporto tra il numero di utenti accolti e il numero di posti disponibili, se ad esempio una struttura ha un numero massimo di posti pari a 6 e 3 utenti il tasso di saturazione sarà pari al 50%.

seconde che presentano un valore significativamente più grande rispetto alle prime. Lo stesso discorso ma in visione opposta si può ipotizzare per il costo giornaliero, con le comunità autorizzate che mostrano costi ampiamente più elevati rispetto alle non autorizzate (rispettivamente 80,5€ per le autorizzate e 27,8€ per le non autorizzate nell'annualità 2020). Il costo giornaliero ad utente infine aumenta leggermente nei due anni, con un incremento di 4-5€.

Queste prime considerazioni non dispongono tuttavia delle basi statistiche necessarie per validarne l'interpretazione, ci si può quindi chiedere se le differenze osservate nella tabella precedente sono statisticamente significative. Per rispondere a questa domanda si sono utilizzati i test statistici *test-T* e *l'analisi della varianza (ANOVA)*. Il test T è un test statistico che ha lo scopo di verificare se il valore medio di una distribuzione si discosta significativamente da un certo valore di riferimento (ad esempio, la media dei costi del 2019 è statisticamente diversa da quella del 2020 o le due medie non sono statisticamente diverse?). L'analisi della varianza permette invece di confrontare due o più gruppi di dati confrontando la variabilità interna a questi gruppi con la variabilità tra i gruppi. L'ipotesi, alla base di tale tecnica, è che dati G gruppi, sia possibile scomporre la varianza in due componenti: varianza interna ai gruppi (anche detta Varianza Within) e varianza tra i gruppi (Varianza Between). L'ipotesi nulla prevede che non esistano differenze statisticamente significative tra i diversi gruppi. Se, dunque, l'ipotesi nulla viene rigettata allora i gruppi sono statisticamente diversi tra di loro; se, invece, l'ipotesi nulla viene accettata allora le differenze non sono statisticamente significative. In altre parole, il confronto si basa sull'idea che se la variabilità interna ai gruppi è relativamente elevata rispetto alla variabilità tra i gruppi, allora probabilmente la differenza tra questi gruppi è soltanto il risultato della variabilità interna.

Figura 3 - Differenze di costo per anno

Two-sample t test with equal variances						
Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
2019	15	63.65112	8.056272	31.20181	46.37213	80.9301
2020	17	68.12931	6.347108	26.1698	54.67404	81.58458
combined	32	66.03016	4.994683	28.25419	55.84343	76.21688
diff		-4.47819	10.14148		-25.18985	16.23347
diff = mean(2019) - mean(2020)				t = -0.4416		
Ho: diff = 0				degrees of freedom = 30		
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 0.3310		Pr(T > t) = 0.6620		Pr(T > t) = 0.6690		

Fonte: elaborazione degli autori

La figura 3 mostra, con linguaggio statistico, l'esito dell'elaborazione sulle differenze di costo per anno condotte attraverso il test-T. L'ipotesi di partenza (H_0) è che le differenze tra il 2019 e il 2020 relativamente ai costi non sono statisticamente significative. Se il valore del P-Value è inferiore a 0,1 l'ipotesi nulla viene rigettata con confidenza pari al 90%; se inferiore a 0,05 con una confidenza del 95%; se inferiore a 0,01 con una confidenza del 99%. Troviamo la corrispondenza del P-Value nella dicitura $Pr(|T| > |t|)$ e questo valore è pari in questo caso a 0,66. Conseguentemente, l'ipotesi nulla (H_0) non può essere rigettata: le differenze tra 2019 e 2020 non sono statisticamente significative. In altre parole, i costi non differiscono tra un anno e l'altro in termini statisticamente significativi. È invece statisticamente significativa la differenza nei costi tra le comunità autorizzate e le non autorizzate, sia per il 2019 che per il 2020 (Figura 4; P-Value=0,0005 per il 2019 e P-Value=0,00 per il 2020 → l'ipotesi nulla (H_0) è rigettata: le differenze in base all'autorizzazione sono statisticamente significative).

Figura 4 - Differenze di costo per autorizzazione - Parte 1 (2019)

Two-sample t test with equal variances						
Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
no si	4	24.26877	4.818685	9.637371	8.933567	39.60398
	11	77.97197	6.668291	22.11622	63.11409	92.82985
combined	15	63.65112	8.056272	31.20181	46.37213	80.9301
diff		-53.70319	11.64365		-78.85777	-28.54862
diff = mean(no) - mean(si)				t =	-4.6122	
Ho: diff = 0				degrees of freedom =	13	
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 0.0002		Pr(T > t) = 0.0005		Pr(T > t) = 0.9998		

Parte 2 (2020)

Two-sample t test with equal variances						
Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
no si	4	27.76724	6.136727	12.27345	8.237434	47.29704
	13	80.54841	3.566575	12.85947	72.77751	88.31931
combined	17	68.12931	6.347108	26.1698	54.67404	81.58458
diff		-52.78117	7.286902		-68.31283	-37.2495
diff = mean(no) - mean(si)				t =	-7.2433	
Ho: diff = 0				degrees of freedom =	15	
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 0.0000		Pr(T > t) = 0.0000		Pr(T > t) = 1.0000		

Fonte: elaborazione degli autori

Le differenze tra autorizzate e non autorizzate risultano essere statisticamente significative nel numero di posti autorizzati (Figura 5; P-value = 0,002 → L'ipotesi nulla (H0) è rigettata: le differenze in base all'autorizzazione sono statisticamente significative) e non significative da un punto di vista statistico nei tassi di saturazione (Figura 6; P-value = 0,65 → L'ipotesi nulla (H0) non è rigettata: le differenze in base all'autorizzazione non sono statisticamente significative).

Figura 5 - Differenze nel numero di posti autorizzati per autorizzazione

Two-sample t test with equal variances						
Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
no	8	28.75	7.037527	19.90513	12.10889	45.39111
si	24	13.91667	1.00527	4.924797	11.83711	15.99623
combined	32	17.625	2.165413	12.24942	13.20861	22.04139
diff		14.83333	4.302024		6.047429	23.61924
diff = mean(no) - mean(si)				t =	3.4480	
Ho: diff = 0				degrees of freedom =	30	
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 0.9992		Pr(T > t) = 0.0017		Pr(T > t) = 0.0008		

Fonte: elaborazione degli autori

Figura 6 - Differenze nel tasso di saturazione per autorizzazione

Two-sample t test with equal variances						
Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
no	8	.8684642	.0391916	.1108504	.7757909	.9611375
si	24	.8431201	.0300521	.1472247	.7809525	.9052876
combined	32	.8494561	.0243545	.1377698	.7997848	.8991274
diff		.0253442	.0569865		-.0910377	.141726
diff = mean(no) - mean(si)				t =	0.4447	
Ho: diff = 0				degrees of freedom =	30	
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 0.6702		Pr(T > t) = 0.6597		Pr(T > t) = 0.3298		

Fonte: elaborazione degli autori

La tecnica Anova (analisi della varianza) serve infine per distinguere i costi in base alla tipologia di comunità, distinguendo tra tutelari, di consolidamento e di mantenimento/riattivazione (figura 7). Il P-value è pari a 0,00 (dicitura Prob > F), di conseguenza l'ipotesi nulla (H0) è rigettata: le differenze in base alla funzione prevalente sono statisticamente significative. Nel dettaglio (figura X parte 2), sono significative le differenze tra funzione tutelare e di consolidamento (P-Value= 0,004); tra

tutelare e mantenimento/riattivazione (P-Value=0,00); non è invece significativa la differenza tra mantenimento/riattivazione e di consolidamento (P-Value=1).

Figura 7 - Differenze di costo per funzione prevalente. Parte 1 Determinazione del P-value

	Summary of Costo giornaliero ad utente		
FPrev	Mean	Std. Dev.	Freq.
tutelare	80.548405	12.85947	13
consolida	26.679532	0	1
abitativa	28.129808	15.005592	3
Total	68.129308	26.169798	17

Analysis of Variance					
Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	8523.0057	2	4261.50285	24.50	0.0000
Within groups	2434.72718	14	173.909084		
Total	10957.7329	16	684.858305		

Parte 2 test post-hoc per individuare quale tipologia di comunità differisce dalle altre

Row Mean- Col Mean	tutelare	consolid
consolid	-53.8689 0.004	
abitativ	-52.4186 0.000	1.45028 1.000

Fonte: elaborazione degli autori

La seconda parte di analisi sulla struttura dei costi delle comunità residenziali per genitori con figli è dedicata esclusivamente alle comunità con funzione tutelare (autorizzate). Tali comunità, infatti, oltre ad essere in numero maggiore nel nostro studio, presentano caratteristiche comuni che facilitano un processo di indagine più approfondito sulla struttura dei costi. Ad esempio, si possono analizzare in modo più approfondito elementi che influenzano l'ammontare dei costi quali il numero di posti autorizzati, i tassi di saturazione, la collocazione territoriale, la forma giuridica o il numero di ore educative erogate settimanalmente. Non essendo statisticamente significative le differenze tra il 2019 e il 2020, l'attenzione verrà concentrata solo all'annualità 2020.

Attraverso l'analisi di regressione lineare è possibile stimare la relazione che intercorre tra una variabile dipendente - il costo giornaliero ad utente - e una serie di variabili esplicative - ad esempio, il tasso di saturazione - in modo da prevedere in che modo queste ultime influenzino o predicano la variabile dipendente.

Nella figura 8 vengono descritti gli esiti delle regressioni condotte sui costi giornalieri ad utente. Le stelle indicano i livelli di significatività statistica, più stelle ci sono più la relazione tra la variabile dipendente e la variabile indipendente è significativa dal punto di vista statistico. I segni indicano invece se la variabile indipendente condiziona la variabile dipendente in modo direttamente proporzionale (+) o in modo inversamente proporzionale (-).

Si prenda in considerazione il modello 4 (Figura 8), che imposta come variabili indipendenti il tasso di saturazione, il numero di posti autorizzati, il totale delle ore educative settimanali, la macro-area territoriale di appartenenza (che distingue tra le comunità interne alla provincia bolognese e le restanti comunità) e la forma giuridica (che distingue tra comunità con forma giuridica di cooperativa, fondazione o associazione): le variabili relative al tasso di saturazione, al numero di posti autorizzati e le ore educative settimanali risultano essere statisticamente significative; sono invece non significative dal punto di vista statistico le variabili *Macro Area* e *Forma Giuridica*, ovvero una loro variazione non è in grado di spiegare movimenti della variabile dipendente.

Il tasso di saturazione e il numero di posti autorizzati mostrano un segno negativo; pertanto, all'aumentare del tasso di saturazione il costo giornaliero ad utente decresce e allo stesso modo all'aumentare del numero di posti autorizzati il costo giornaliero ad utente scende. Viceversa, all'aumentare del numero di ore educative erogate il costo giornaliero aumenta, essendo direttamente proporzionale la relazione che intercorre tra queste due variabili.

I grafici 20 e 21 mostrano visivamente la relazione tra tasso di saturazione – costo giornaliero ad utente e tra posti autorizzati - costo giornaliero ad utente. Come detto all'aumentare delle due variabili esplicative la variabile dipendente decresce, ma si può osservare come la relazione sia più netta per quanto riguarda il tasso di saturazione; mentre la linea di tendenza che illustra l'andamento della relazione tra posti autorizzati e costo giornaliero ha una pendenza meno accentuata (più piatta).

Figura 8 - Costo giornaliero ad utente-Analisi di regressione lineare

Variabili	(1) costo giornaliero utente (1)	(2) costo giornaliero utente (2)	(3) costo giornaliero utente (3)	(4) costo giornaliero utente (4)
Tasso di Saturazione	-0.00708** (0.00236)	-0.0146*** (0.00326)	-0.0149** (0.00447)	-0.0116*** (0.00260)
Posti Autorizzati	-0.0140 (0.00772)	-0.0305*** (0.00773)	-0.0314*** (0.00643)	-0.0335*** (0.00385)
Ore educative settimanali		0.00195*** (0.000438)	0.00201*** (0.000485)	0.00129** (0.000347)
Macro Area			-0.0112 (0.0767)	-0.0848 (0.105)
2.Forma Giuridica (Associazione)				-0.174 (0.0929)
3.Forma Giuridica (Fondazione)				0.0729 (0.141)
Costante	5.156*** (0.234)	5.582*** (0.250)	5.613*** (0.363)	5.596*** (0.261)
Osservazioni	13	12	12	12
R-quadro	0.467	0.730	0.731	0.829

Robust standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: elaborazione degli autori

Grafico 20 – Relazione tra costo giornaliero ad utente e tasso di saturazione

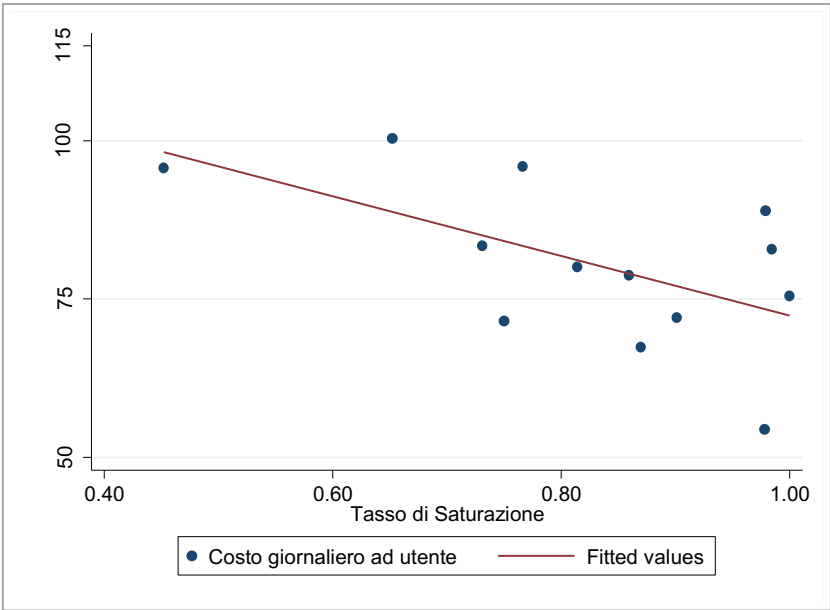
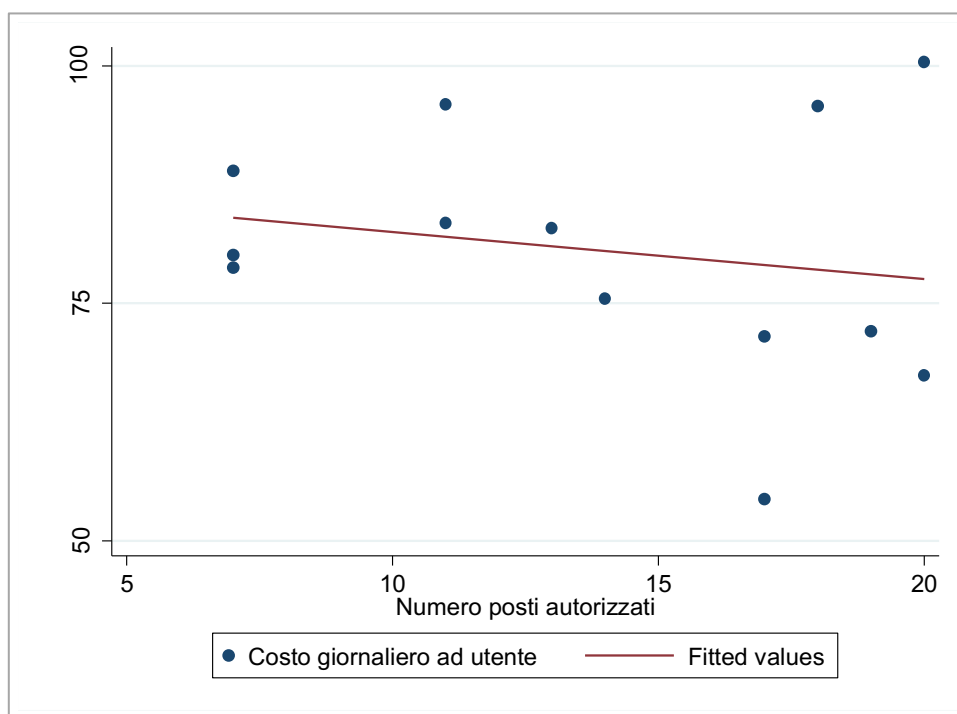


Grafico 21 – Relazione tra costo giornaliero ad utente e tasso di saturazione



Fonte: elaborazione degli autori

Traendo un quadro conclusivo e riassuntivo di quanto osservato sulla struttura dei costi delle comunità residenziali genitori con figli, emerge che:

- l'incidenza delle macro-voci di spesa sul totale dei costi ha sottolineato che i costi per il personale sono la voce di spesa che maggiormente pesa sul totale dei costi. Ciò nonostante, è anche la macro-voce che meno varia tra le comunità, riconfermando la minore variabilità legata alle indicazioni vincolanti della Regione;
- le differenze di costo tra l'anno 2019 e l'anno 2020 non sono statisticamente significative, mentre sono significative quelle in base all'autorizzazione e quelle in base alla funzione prevalente;
- l'analisi sui costi rivolta esclusivamente alle comunità con funzione tutelare ha fatto emergere una relazione inversamente proporzionale tra costo giornaliero ad utente e tasso di saturazione (al crescere del tasso di saturazione i costi decrescono);
- l'aumentare del numero di posti autorizzati fa decrescere i costi per utente. Entrambe le relazioni sono statisticamente significative;

- è significativo e con segno positivo il rapporto tra ore educative erogate e costi ad utente, ovvero all'aumentare delle ore educative erogate aumentano anche i costi per utente);
- i costi giornalieri ad utente variano generalmente tra 75-100 euro, con correzioni in base al tasso di saturazione, al numero di posti autorizzati e alle ore educative erogate. Con un aumento dei costi per tassi di saturazione più bassi, meno posti disponibili e meno ore educative erogate.

7. Riflessioni conclusive

Questa terza fase di ricerca partecipata sul sistema regionale di accoglienza residenziale per minori ha definito come proprio obiettivo conoscitivo una mappatura dell'offerta – particolarmente variegata e storicamente sedimentata – come punto di partenza per delineare future traiettorie di lavoro, a partire dall'identificazione di alcune dimensioni caratterizzanti.

Seppure il campione di comunità che ha preso parte attiva alla ricerca presenta dei limiti (in termini di numerosità e rappresentatività statistica), l'adozione di un approccio partecipato ha permesso di far emergere alcuni elementi che possono essere capitalizzati in prospettiva futura, eventualmente attraverso una riflessione allargata all'intero universo delle comunità genitore con figli.

Venendo alle dimensioni caratterizzanti l'offerta, l'indagine mostra (in alcuni casi conferma) che:

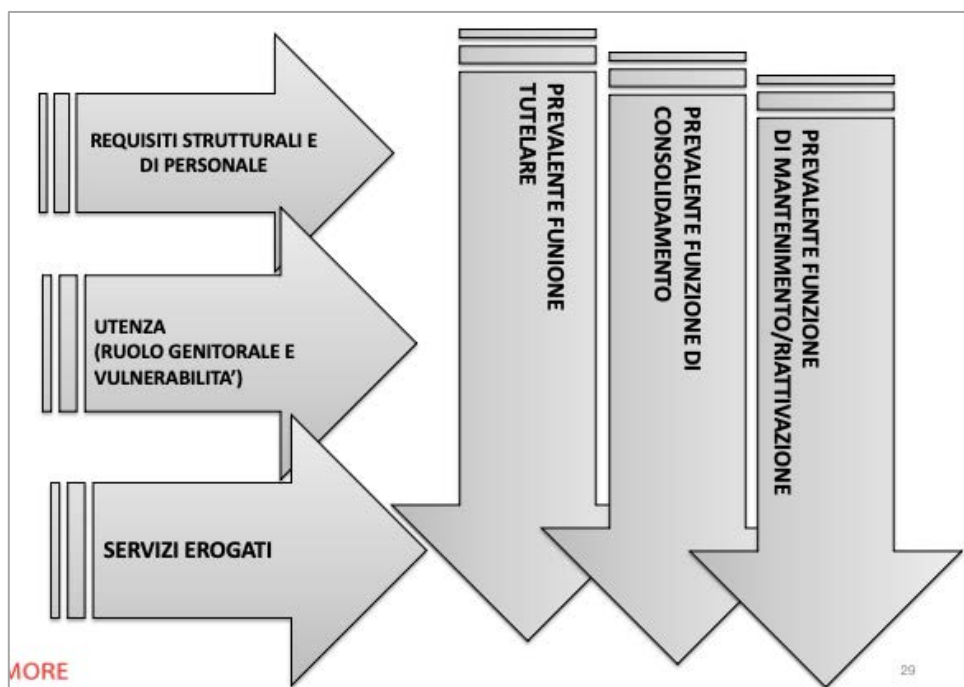
- la definizione del bisogno di accoglienza (e quindi la definizione dei target di riferimento) deve fare i conti con una complessità crescente, evidenziata - ad esempio - dall'intensificazione nel tempo di casi vulnerabili (con vulnerabilità multiple tanto della componente adulta del nucleo che della componente minore). Una complessità che riguarda anche la composizione dei nuclei accoglibili (comprendendo padri, altri familiari affidatari o i nuclei nella loro interezza) con innegabili ricadute sull'organizzazione delle stesse comunità (ad esempio nella gestione degli spazi a fronte di una varietà di genere maggiore);
- come per ogni processo di intervento e presa in carico, ciascuna situazione si snoda lungo un processo di acquisizioni successive (di natura materiale, psicologica e di autonomia), tutte parimenti rilevanti, che possono richiedere intensità diverse di intervento educativo, entro contesti altrettanto variabili (comunità H24, residenzialità leggera, alloggi di autonomia, come possibili esempi). Anche da questo punto di vista si pongono questioni di rilievo di tipo organizzativo che impattando, in modo specifico, sugli enti gestori nell'organizzazione dell'offerta;
- il processo appena descritto deve riguardare insieme genitore/adulto e figlio/figli (cfr. raccomandazioni delle *Linee Guida Ministeriali*), sia come singole soggettività che come

diade, prevedendo un adeguato accompagnamento socio-educativo e la costruzione di una rete adeguata sul territorio, soprattutto in relazione agli altri servizi coinvolti. In questo senso, i dati rilevati sulle dimensioni di vulnerabilità rappresentano un indicatore da non sottovalutare, soprattutto in relazione alla multi-problematicità dei nuclei.

- è sempre auspicabile mantenere uno spazio di sperimentazione, in grado di intercettare bisogni sociali emergenti, con la consapevolezza da parte degli attori in gioco che esiste un maggiore rischio organizzativo che ha ricadute in termini economici;
- il valore del servizio offerto passa innegabilmente dal lavoro socio-educativo che va modulato in funzione dei bisogni dei nuclei accolti e della fase del percorso di vita (e di accoglienza) in cui si collocano. Il lavoro educativo continua a rappresentare la dimensione più consistente nella composizione dei costi (circa il 60%, come mostrano le stime prodotte in relazione alle comunità a prevalente funzione tutelare con una forbice che varia tra i 75 e i 100€).

La figura 22 prova a sintetizzare quanto più sopra argomentato evidenziando come i requisiti strutturali e di personale, l'utenza (in termini di ruolo genitoriale ma anche di vulnerabilità) e i servizi erogati siano da mettere in relazione con le diverse funzioni (prevalenti) che le comunità possono esercitare.

Figura 9 – Dimensioni rilevanti dell'offerta residenziale



Fonte: elaborazione degli autori

Questionario Comunità M&B

*Campo obbligatorio

1. Denominazione della struttura *

2. Sede della struttura *

Inserire la sigla della provincia in cui ha sede la struttura.

3. Denominazione dell'Ente Gestore *

4. Carattere della residenzialità *

Contrassegna solo un ovale.

- ☐ Familiare. Struttura caratterizzata dall'organizzazione di tipo familiare, che riproduce le caratteristiche della vita in famiglia. Presenza di una coppia o di uno/due o più adulti residenti che svolgono funzioni educativo-genitoriali.
- ☐ Comunitario. Struttura, di dimensioni variabili a secondo dell'area di utenza, caratterizzata dalla presenza di operatori assistenziali, socio-sanitari o educatori e da un'organizzazione di tipo comunitario

5. Funzione prevalente di intervento sociale *

Considerando che le organizzazioni svolgono tutte o in parte le funzioni sotto elencate, rispondere pensando alla funzione prevalente, ossia a quella che caratterizza in modo specifico l'offerta di servizi della struttura.

Contrassegna solo un ovale.

- ☐ Prevalente accoglienza in emergenza. Ha la funzione di rispondere con immediatezza ai bisogni urgenti e temporanei di ospitalità e tutela per evitare l'esposizione a particolari fattori di rischio, in attesa dell'individuazione di soluzioni più adeguate da parte dei servizi sociali territoriali.
- ☐ Prevalente funzione di mantenimento e riattivazione. Offre ospitalità e assistenza, occasioni di vita comunitaria. In relazione al tipo di utenza fornisce supporto educativo nelle attività quotidiane, stimoli e possibilità di attività occupazionali e ricreativo-culturali, di mantenimento e riattivazione. Intervento dei servizi sociali e del tribunale medio o medio basso.
- ☐ Prevalente funzione tutelare. Osservazione sociale, valutazione e sostegno: il tipo di protezione da parte dei servizi territoriali è elevata ed è finalizzato all'osservazione, alla valutazione e al sostegno delle competenze genitoriali. Accompagnamento sociale: accoglienza rivolta a utenti che hanno accettato un Progetto di assistenza individuale, eventualmente definito da provvedimento dell'autorità giudiziaria, e sono in fase di ri-acquisizione delle competenze genitoriali.
- ☐ Prevalente funzione di consolidamento. Sostegno e assistenza educativa di carattere professionale a genitore e minori, consolidamento delle competenze genitoriali e verso l'autonomia intervento dei servizi basso o medio-basso.

6. Assistenza Sanitaria *

Servizi professionali di medici o infermieri equiparabili a quelli offerti dal SSN.

Contrassegna solo un ovale.

☐ Assente

☐ Bassa

☐ Media

☐ Alta

7. Target di utenza prevalente *

Domanda a scelta multipla. Inserire l'utenza prevalente nella struttura in analisi.

Seleziona tutte le voci applicabili.

☐ Gestanti minorenni

☐ Gestanti con capacità genitoriali compromesse

☐ Madri minorenni con figli minori

☐ con figli minori

☐ Madri con figli minori, con capacità genitoriali compromesse

☐ Padri con figli minori, con capacità genitoriali compromesse

☐ Padri con figli minori

☐ Altro familiare con minori affidati

☐ Nuclei con figli minori

☐ Nuclei con figli minori, con capacità genitoriali compromesse

8. Si tratta di una struttura multi-utenza? *

Contrassegna solo un ovale.

☐ Sì

☐ No

9. Posti massimi per adulti disponibili nella struttura *

Inserire il numero in cifre

10. Posti massimi per minori disponibili nella struttura *

11. Posti attivabili in emergenza *

Inserire il numero in cifre. Riferimento alla funzione prevalente di «accoglienza in emergenza».

12. La struttura è autorizzata al funzionamento? *

Contrassegna solo un ovale.

☐ Sì

☐ No

13. Indicare il totale delle ore educative erogate in una settimana. *

Inserire il totale delle ore educative settimanali di una settimana standard (educatori + coordinatore). Non inserire ore per il personale di supporto o per altri specialisti. Inserire il numero in cifre.

14. E' presente il servizio di vigilanza notturna? *

Contrassegna solo un ovale.

☐ Sì

☐ No

15. Se è presente, il servizio di vigilanza notturna è retribuito?

Contrassegna solo un ovale.

☐ Sì

☐ No

16. Ad esclusione del sostegno socio-educativo professionale a supporto dei progetti individuali e/o di nucleo, quali altri servizi sono previsti nella retta base?

Contrassegna solo un ovale per riga.

	Sì	No
Servizi alberghieri: alloggio. (Contributo economico settimanale oppure fornitura diretta dei beni oppure fornitura diretta integrata da contributo economico)	☐	☐
Servizi alberghieri: vitto (Contributo economico settimanale oppure fornitura diretta dei beni oppure fornitura diretta integrata da contributo economico)	☐	☐
Cura della persona (compresi farmaci) (Contributo economico settimanale oppure fornitura diretta dei beni oppure fornitura diretta integrata da contributo economico)	☐	☐
Attività ricreative e di socializzazione. (Gite, uscite organizzate, laboratori ludici-ricreativi organizzati internamente, vacanza estiva)	☐	☐
Ricerca attiva del lavoro	☐	☐
Custodia dei bambini in particolari momenti di necessità del genitore concordati (non sistematica o quotidiana)	☐	☐
Gestione gruppi	☐	☐
Accompagnamenti (personale e mezzo) compatibili con l'organizzazione della struttura per promuovere l'autonomia o	☐	☐

laddove il genitore è sospeso dalla propria
responsabilità genitoriale, nel comune in cui è
ubicata la struttura e/o a breve raggio da
essa

☐☐

Supporto, monitoraggio osservazione da
parte di uno psicologo (psicologo di
comunità; NO psicoterapia individuale NO
psicologo che fa educatore)

☐☐

Trasporti (indipendentemente dalla modalità di
erogazione)

☐☐
