

N O T I Z I E

L'uso dei media da parte dei minori

Due ricerche, a supporto del ruolo istituzionale del Corecom Lombardia, su come i bambini usano Internet e televisione e sui limiti dell'approccio protettivo costruito sui divieti e le sanzioni

Giungono a compimento in queste settimane la ricerca *Italian kids online. Come i bambini usano Internet*, parte di un approfondimento della Commissione Europea in ventuno paesi europei, e l'indagine *Proteggere non basta. Principi, linee guida e criteri della programmazione per minori*, dedicata al rapporto tra minori e televisione, problematico sia per le istituzioni educative che per i fornitori di programmi. Entrambe sono state affidate ad IRER dal Corecom – Comitato regionale per le comunicazioni, organo funzionale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e organismo di consulenza della Giunta e del Consiglio regionale della Lombardia (www.corecom-lombardia.it).

I risultati raggiunti dalle due ricerche innovano i tradizionali punti di vista sulle implicazioni sociali e culturali che le nuove tecnologie e l'evoluzione dei media televisivi stanno determinando sui più giovani e sulle loro famiglie. L'età in cui si accede per la prima volta ad un uso intensivo di Internet tende, per esempio, progressivamente a diminuire e per i più piccoli l'accesso è mediato sempre più dall'utilizzo di piattaforme mobili come console di videogiochi, telefoni cellulari, altri strumenti difficilmente subordinabili alla supervisione parentale. A questo si aggiunge che le applicazioni più utilizzate su internet sono interattive, di social-networking e peer-to-peer, nelle quali l'attività tradizionale di fruizione si fonde, a tratti, con la produzione di contenuti. Trasversalmente ai vari Paesi, si riscontra inoltre una grande enfasi sui rischi connessi ai contenuti (pornografia, violenza, odio, ecc.) mentre una scarsa attenzione è stata riservata finora a cosiddetti *conduct risks* e *contact risks*, ovvero a quelle situazioni potenzialmente pericolose in cui i bambini agiscono da partecipanti o attori (bullismo, stalking, creazione e messa in rete di materiale pornografico). C'è una generale tendenza a collocare i bambini nel ruolo delle vittime; tuttavia, alcune ricerche recenti dimostrano come molti dei cosiddetti *contact risks* abbiano un'origine spesso rintracciabile all'interno dello stesso gruppo dei pari. Da tutto ciò si può ricavare che rischi e opportunità implicati dalle attività online sono più variegati ed eterogenei di quanto finora considerato, ciascuno di essi richiama la responsabilità di diversi soggetti (media company, governi, autorità di regolamentazione, istituzioni, famiglie), e reclama interventi regolatori ad hoc e leve di azione specifiche e diversificate.

Sul fronte del rapporto tra minori e televisione, un elemento di conoscenza da evidenziare riguarda i limiti del sistema di tutela negativa, in generale ritenuto appropriato a filtrare la fruizione di contenuti con codici di autoregolamentazione, sistemi di rating, uso delle fasce orarie di programmazione e uso della segnaletica. Sta in realtà emergendo che un sistema fatto soprattutto di divieti non è di per sé garanzia di un'offerta televisiva soddisfacente e adeguata alle esigenze dei minori e delle loro famiglie. Vanno imposti paradigmi più attenti nei confronti di «ciò che si deve fare» per i giovani telespettatori piuttosto che nel definire «cosa non si deve fare» a tutela e a promozione dei più piccoli. È quindi sempre più necessario alimentare una riflessione comune tra i diversi *stakeholders* coinvolti: *policy makers* e responsabili dei processi di regolamentazione, singoli *broadcaster* autori, produttori e operatori culturali dedicati ai minori, ricercatori, il mondo dell'associazionismo a promozione dell'infanzia e a tutela dei minori, le famiglie. Il vero interrogativo riguarda la «cultura dell'infanzia» che, specie del nostro Paese, alimenta le politiche audiovisive e televisive e le «pedagogie condivise» a cui fanno riferimento. Occorre, in definitiva, interrogarsi su «quali adulti» vogliamo per il futuro.

Sull'impatto delle ricerche la prospettiva di Corecom, come conferma la presidente Maria Luisa Sangiorgio, è ora quella di favorire il coinvolgimento dei genitori e dei docenti per sviluppare una consapevolezza sull'uso e significato dei media e degli operatori (produttori e *broadcaster*) per una sempre maggiore cultura della responsabilità. (Cod. IRER 2008C003, 2008C004 – a.c.)

Gestione associata e pratiche di sussidiarietà nei Piani di zona: indicazioni dal modello lombardo

Confermando sia la centralità del soggetto pubblico che il ruolo della sussidiarietà, l'opzione associativa risulta prevalente, in particolare nella forma dell'azienda speciale consortile e dell'accordo di programma, garantendo ottimi risultati di performance

La ricerca ha l'obiettivo di analizzare le forme di gestione associata realizzate all'interno dei Piani di zona lombardi. L'ipotesi sottesa all'indagine identifica in tali forme delle soluzioni potenzialmente innovative, fondate sull'implementazione di partnership tra diversi soggetti del sociale presenti in Lombardia, in grado di dare concretezza al principio di sussidiarietà.

La ricerca si è articolata in due fasi: la prima di carattere quantitativo, la seconda di natura qualitativa. La finalità della fase quantitativa è focalizzare gli elementi strutturali e organizzativi delle gestioni associate in esame; queste informazioni sono state reperite analizzando dati disponibili e somministrando ai responsabili dei Piani di zona lombardi un questionario ad hoc.

Nella seconda fase è stata operata una selezione volta a identificare sei casi emblematici da esaminare in modo approfondito: tre casi in cui la forma di gestione associata ha dato vita a un nuovo soggetto – due aziende speciali consortili e una società a responsabilità limitata – e tre fattispecie in cui si è fatto ricorso all'accordo di programma, senza dare vita a un nuovo ente. I nuovi soggetti della gestione associata sono i seguenti:

- azienda sociale Centro Lario e Valli, sita a Menaggio (ASL Milano 3);
- azienda speciale consortile per i servizi alla persona di Castano Primo (ASL Milano 1);
- società (srl) di servizi socio-sanitari della Valle Seriana (ASL Bergamo).

Viceversa, si segnalano le seguenti forme di gestione associata che non hanno dato vita a un nuovo soggetto:

- accordo di programma del distretto di Morbegno (ASL Sondrio);
- accordo di programma del distretto di Mortara (ASL Pavia);
- accordo di programma del distretto Bassa bresciana orientale-Montichiari (ASL Brescia).

Di seguito vengono schematicamente richiamate le principali evidenze empiriche acquisite dalla ricerca:

- *differenziazione territoriale*: un primo dato che si è rivelato decisivo per comprendere la natura dei Piani di zona riguarda la differenziazione territoriale che qualifica la Regione e i suoi distretti;
- *forma organizzativa (soggetto terzo oppure accordo di programma)*: la quasi totalità degli ambiti zonal ha dato origine a una forma di gestione associata (oltre il 90%). Tra quelle che hanno dato vita a un nuovo ente giuridico, la modalità più diffusa è l'azienda speciale consortile (circa il 50%), seguono la srl (18%) e il consorzio e la comunità montana. Nei casi in cui si è fatto ricorso a una soluzione che non ha portato a un nuovo soggetto, lo strumento privilegiato è l'accordo di programma (circa il 65% dei casi), poi la convenzione (30%) e il protocollo d'intesa (5%). La formula associativa risulta una strategia positiva che migliora la performance delle prestazioni sociali;
- *governance tra funzioni programmatiche e gestionali*: il dilemma sullo stile di governo da adottare, se orientato a soluzioni di *government* o di *governance*, impatta con un primo rilevante nodo concernente la relazione tra le funzioni di programmazione e quelle di gestione dei servizi;
- *cultura della responsabilità*: la possibilità di governare la materia sociale, in termini di policy e di azioni concrete, necessita di una preventiva assunzione di responsabilità che va al di là della cogenza delle leggi;
- *reticolarità*: la ricerca quantitativa ha messo in luce come i Piani di zona attivi sul territorio possono contare sull'esistenza di una buona reticolarità tra i vari soggetti sociali;
- *relazione con le organizzazioni di terzo settore*: il legame con la forma di gestione associata è condizionato sia dalle effettive risorse di privato sociale presenti sul territorio, sia dalle pratiche di relazione maturate nel corso del tempo. Non si evincono rapporti negativi, o particolarmente problematici, quanto una variabilità connessa alla natura e all'intensità della relazione tra pubblico e terzo settore;
- *forme di gestione associata: verso quale welfare locale?* La ricerca sociologica più recente identifica tre polarità in base alle quali orientare, o ri-orientare, le *policies* e i modelli di *welfare* locali: l'offerta istituzionale, il mercato sociale regolato e il *welfare* societario e relazionale. Si tratta naturalmente di ideal-tipi che difficilmente sono rinvenibili nelle singole dimensioni locali. Complessivamente l'indagine mette in luce la centralità del soggetto pubblico e la forza, e l'ambivalenza, che i soggetti terzi possono giocare nell'ambito delle partnership sociali attuate. Quest'ultimi mostrano un'attitudine alla gestione diretta dei servizi e un'altalenante capacità di coinvolgimento delle organizzazioni di terzo settore nell'implementazione delle politiche sociali. Le aziende speciali presentano una commistione tra i livelli programmatori e quelli gestionali che rischia di rendere le collaborazioni più faticose. Dal punto di vista programmatico occorre esplicitare la funzione specifica degli Uffici di piano, chiarendo se questa debba orientarsi verso un'azione di *service* nei confronti del territorio e degli attori che erogano i servizi, oppure se debba comprendere anche un'erogazione diretta degli interventi, seppure mediata dal ricorso a soggetti pubblici terzi. (cod. IRER 2008B083 – l.p.)

Analisi comparativa dei Piani di zona della Regione Lombardia

Attraverso l'analisi dei dati di monitoraggio generale e lo studio sul campo di dieci casi rilevanti, la ricerca offre alcuni elementi di conoscenza in vista delle Linee guida 2009/2011, in merito a governance dei piani di zona, titoli sociali, titoli ex circolare 31/2006 (buoni) e rete dei servizi

La Lombardia è stata una delle prime Regioni italiane a introdurre lo strumento dei Piani di zona, in funzione, fra le altre cose, del passaggio da una prospettiva di *government* a un'ottica di *governance* nella programmazione degli interventi di politica sociale. Fra gli obiettivi della loro introduzione, infatti, c'è il superamento dell'accentramento e dell'esclusività in capo al soggetto pubblico nel governo degli interventi, a favore di una gestione maggiormente partecipata e integrata che coinvolga, da un lato, i diversi livelli della pubblica amministrazione e, dall'altro, alcuni soggetti appartenenti al mondo del privato sociale e della società civile. Questa innovazione si muove nella direzione della transizione da un modello di *welfare state* a uno di *welfare community*, in cui alle domande di protezione individuali si cerca di rispondere mediante diversi canali, sia pubblici che privati, mobilitando il maggior numero possibile di risorse presenti sul territorio. Lo spostamento verso un diverso modello di Stato sociale rappresenta inoltre un'applicazione concreta del principio di sussidiarietà, sia nella sua dimensione verticale, relativa cioè al rapporto fra i diversi livelli istituzionali, che in quella orizzontale, riguardante da un lato il coinvolgimento in fase programmatica dei soggetti della società civile e del terzo settore, dall'altro l'implementazione di forme operative e gestionali in grado di stimolare la libertà di scelta, il pluralismo dei soggetti erogatori, una più efficace organizzazione dei servizi.

Al termine delle prime due triennali di programmazione zonale, è stata svolta un'analisi sistematica delle modalità operative con cui i Comuni lombardi hanno effettuato tale programmazione, al fine di determinare efficacemente le linee guida per la triennale 2009-2011. La ricerca ha avuto un triplice obiettivo:

1. contribuire a conoscere i punti di forza e di debolezza della programmazione sociale locale;
2. avere una visione sistemica delle esperienze attuate per porre in essere, attraverso le nuove linee di indirizzo, le politiche più idonee in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità a servire il benessere della persona e della famiglia;
3. individuare, infine, gli elementi essenziali per la definizione delle nuove linee guida.

Il lavoro di ricerca si è svolto, in prima battuta, attraverso una ricognizione analitica dei dati di monitoraggio raccolti dalla DG Famiglia e solidarietà sociale, evidenziando cinque aree fondamentali: la *governance* dei piani, la diffusione degli strumenti per il sostegno della libera scelta dell'utente, la dimensione di rete dei servizi, l'analisi delle forme di gestione associata e le modalità d'integrazione con le aziende sanitarie locali (ASL) territoriali. La seconda parte ha avuto invece natura qualitativa, selezionando dieci casi, ciascuno a suo modo rappresentativo dei principali elementi di forza e di debolezza evidenziati in sede di analisi quantitativa. In altre parole, si è optato per una tecnica di campionamento, le cui discriminanti sono state principalmente quelle relative alla maggiore o minore capacità di innovazione in senso sussidiario mostrata dai piani, in particolare rispetto all'introduzione di forme di sostegno alla libera scelta e di soluzioni innovative nell'ambito della gestione associata dei servizi.

A seguito di questo lavoro di selezione, i casi di studio da analizzare sono risultati i seguenti: Busto Arsizio, Corsico, Cremona, Garlasco, Lodi, Magenta, Mariano Comense, Merate, Orzinuovi, Valle Seriana Superiore. Una volta individuati i casi di studio, il lavoro successivo si indirizza verso la profilatura dei casi stessi, la rilevazione empirica e, infine, la redazione di report specifici dedicati a ciascun *case-study*.

Alla luce delle analisi effettuate dal gruppo di ricerca sui dati di monitoraggio e grazie al successivo approfondimento qualitativo – nondimeno, tenuto conto prime indicazioni emanate in materia dalla DG Famiglia e solidarietà sociale – è stato possibile pervenire ad alcune osservazioni funzionali alla definizione delle nuove Linee guida per il terzo triennio programmatico 2009/2011. I capitoli di questa elaborazione sono rappresentati dalla *governance* dei Piani di zona, dai titoli sociali, dai titoli ex circolare 31/2006 inerente ai buoni e dalla rete dei servizi. (cod. IRER 2008B033 – a.col.)

SEGNALAZIONI

60 anni per il futuro

La Costituzione e un patto rinnovato per il Paese



Il seminario ha inteso rivisitare le idee di fondo della Carta costituzionale, alla luce delle trasformazioni intervenute nel Paese dal dopoguerra ad oggi. Coordinata da Giampaolo Parodi, la sezione «Una nuova prospettiva» ha ospitato i contributi dei giurispubblicisti Lorenza Violini, Nicolò Zanon, Alessandro Mangia e Luca Antonini; la seconda sezione intitolata «Un nuovo patto», attraverso la voce di Piero Bassetti, Beniamino Caravita di Toritto e Giulio Sapelli – le cui relazioni erano moderate da Francesco Botturi – ha cercato di immaginare gli elementi di fondo e le condizioni del nuovo patto che dovrebbe aggiornare il testo della nostra Costituzione, secondo forme e modalità più idonee a cogliere e rispondere ai bisogni delle persone. Forme spesso già in atto, che trovano non di rado nelle Regioni un referente istituzionale particolarmente innovativo



Il Rapporto sulla finanza locale 2008, cui IReR ha collaborato per il secondo anno consecutivo, affronta una questione di grande portata: l'approvazione da parte del Governo di un disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, la norma che ha introdotto il federalismo fiscale nell'ordinamento italiano. Si tratta di una svolta legislativa da tempo attesa per la definizione di un nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed Enti locali nella prospettiva di un maggior decentramento. Il rapporto considera le tematiche applicative del disegno di legge delega e offre una serie di approfondimenti, prevalentemente economici, dei suoi nodi principali. Infatti, se in esso sono presenti i principi che guideranno i modelli operativi, non sono risolte tutte le implicazioni di un percorso di attuazione che si profila lungo e probabilmente non agevole



Il progetto Magellano vuole coinvolgere i ricercatori italiani attivi all'estero nell'elaborazione di idee di policy per la Regione Lombardia. Magellano è sostenuto dalla Presidenza della Regione, ed è condotto da IReR. Non si tratta dell'ennesimo riferimento retorico alla «fuga dei cervelli», ma di una modalità (accanto ad altre) per valorizzare la creatività dei ricercatori interessati a fornire un contributo di idee a Regione Lombardia. Il progetto è stato avviato nel 2007 con una prima *Call for ideas*; attualmente è in corso la seconda edizione, i cui risultati sono stati presentati il 18 dicembre scorso in un apposito workshop. La *Call for ideas* «Magellano 2008. Idee dal mondo per la Lombardia» ha allargato la platea dei destinatari, ora rivolta, oltre che ai ricercatori, anche ai dottorandi; nel workshop del 18 dicembre sono stati presentati, da parte degli stessi autori, i dieci migliori paper in relazione alle priorità politiche indicate nel

Documento politico programmatico della VIII legislatura, nel Programma regionale di sviluppo. Ulteriori informazioni posso essere reperite al seguente link: <http://www.ired.it/ProgettoMagellano>

IRER Notizie – Periodico mensile – Direttore responsabile: Alessandro Colombo – Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 32 del 23/1/1982 – Stampa: L.V.G. srl, Via Peschiera 25 – 21022 Azzate (Varese)

Notiziario mensile edito e diffuso gratuitamente dall'IReR-Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia. La redazione dei testi è curata dai ricercatori dell'Istituto.

Segreteria redazionale, impaginazione e cura editoriale: Manuela Bassani

L'IReR garantisce la massima riservatezza dei dati forniti per la spedizione del notiziario nonché la possibilità di richiederne la rettifica o la cancellazione ai sensi dell'art. 7 del D.lgs 196/03 scrivendo a ired@ired.it