

NAVIGA NELLE SEZIONI DEL MANUALE

*Per facilitare la navigazione il
Manuale di Programmazione e Progettazione dei servizi per le nuove generazioni
è stato suddiviso in sezioni tematiche.
Il testo di questo documento è estratto dal Manuale*

SEZIONE DIRITTI E NORMATIVA





Istituto
degli
Innocenti



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni





Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale

Paolo Onelli

Divisione IV - Programmazione sociale.

Segretariato della Rete della protezione e dell'inclusione sociale.

Gestione e programmazione dei trasferimenti assistenziali.

Politiche per l'infanzia e l'adolescenza

Adriana Ciampa

Manuale di programmazione e progettazione per l'infanzia e l'adolescenza

A cura di

Donata Bianchi e Stefano Ricci

Gruppo di redazione

Federica Altieri, Donata Bianchi, Nezha Ben Taleb, Erika Bernacchi, Maria Enrica Bettinelli, Cristina Calvanelli, Ariela Casartelli, Francesco Chezzi, Tiziana Chiappelli, Adriana Ciampa, Massimiliano Colombi, Ugo De Ambrogio, Sara Degl'Innocenti, Francesco Elia, Lucia Fagnini, Andrea Failli, Aldo Fortunati, Gianni Fulvi, Roberta Gaeta, Marianna Giordano, Monica Grassi, Cecilia Guidetti, Chiara Labanti, Giovanna Marciano, Liviana Marelli, Roberto Maurizio, Franco Mazzini, Paola Milani, Carla Mura, Roberta Oliviero, Tessa Onida, Maurizio Parente, Juri Pertichini, Andrea Petrella, Francesca Pierucci, Arianna Pucci, Stefano Ricci, Valentina Rossi, Antonella Schena, Sara Serbati, Franca Seniga, Maria Vittoria Sola, Flaviana Tondi, Valerio Valeriani, Angelica Viola, Maria Luisa Zuccolo, Federico Zullo



Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Direttore Area infanzia e adolescenza

Aldo Fortunati

Servizio ricerca e monitoraggio

Donata Bianchi

Illustrazioni

Simone Frasca

Coordinamento esecutivo

Paola Senesi

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi

EDA Servizi

Publicato online nel mese di aprile 2022

2022, Istituto degli Innocenti

Publicazione realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nell'ambito delle attività previste dall'accordo di collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990 per lo svolgimento delle funzioni del servizio di cui all'art. 8 della legge 285/97





Tra norme e programmazione

Parte I

Sommario

01

02

03

04





Capitolo 1

«All'Istituto degli Innocenti che mi ha chiesto di illustrare il *Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni*, più che delle illustrazioni a commento dei capitoli, ho proposto una storia per sole immagini.

In questa storia, un gruppo di bambini di varie età e abilità si unisce per affrontare un viaggio iniziatico attraverso una foresta.

Le vicende che scandiscono il racconto sono scaturite dai temi affrontati dal manuale fra i quali il diritto al gioco, la salute, l'inclusione, il bullismo e i comportamenti a rischio. Il modo di interpretare questi temi è invece quello metaforico di tante fiabe, sia classiche (Hänsel e Gretel) che moderne.

Il viaggio si conclude sulla spiaggia, con fermo immagine dei bambini che corrono verso il mare, perché fra le tante immagini dell'infanzia, quella di Antoine, nei 400 colpi di Truffaut, è una delle mie preferite».

Simone Frasca
illustratore e scrittore di libri per bambini



Capitolo 1

I diritti delle nuove generazioni nella normativa internazionale, europea, nazionale e regionale

1.1

La programmazione nazionale nelle finalità del Piano sociale nazionale, del Fondo nazionale politiche sociali, del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Il FNPS è stato istituito nel 1998, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 59, comma 44, della legge n. 449 del 1997, ma ha trovato piena definizione solo all'art. 20 della legge n. 328 del 2000. Con l'obiettivo di delimitare in modo più preciso l'area degli interventi e dei servizi da finanziare a valere sulle risorse del FNPS, a partire dal 2013, sulla base di una proposta del Coordinamento delle regioni, è stata concordata una programmazione delle risorse sulla base di macro livelli e di aree di utenza: attraverso la definizione del sistema degli interventi e dei servizi sociali si è tentato di arrivare alla successiva definizione degli obiettivi di servizio, intesi come standard da garantire nelle more della definizione dei livelli essenziali.

All'articolo 18 della legge n. 328 del 2000 viene altresì previsto uno specifico strumento di programmazione, il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*, strumento di governo e indirizzo delle politiche su base nazionale. Tale Piano rappresenta quindi lo strumento di programmazione nazionale dell'utilizzo delle risorse del FNPS, il cui compito primario è quello di individuare il percorso di definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (LEPS) attraverso la definizione di obiettivi condivisi così da assicurare maggiore uniformità territoriale allo «sviluppo degli interventi (...) nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale»¹.

Tuttavia, al primo *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali* relativo al triennio 2001-2003, non sono seguiti ulteriori documenti di programmazione sociale elaborati a livello centrale.

¹ Art. 21, comma 7, D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà".

È stato necessario attendere il decreto legislativo n. 147 del 2017 e il *decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 26 novembre 2018* per l'approvazione del primo *Piano sociale nazionale per le annualità 2018-2020*², contenuto nell'Allegato A. Infatti, il D.Lgs. n. 147 del 2017 ha affidato alla Rete una rinnovata progettualità programmatica, collegando i tre maggiori fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo povertà, Fondo per le non autosufficienze) ad altrettanti Piani, elaborati dalla stessa Rete, "di natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali": il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il Piano per la non autosufficienza. I primi due sono stati elaborati per il triennio 2018-2020, il terzo per il triennio 2019-2021.

Il Piano sociale nazionale del triennio 2018-2020, persegue l'obiettivo di assicurare maggiore omogeneità territoriale, quantomeno a valere sulle risorse del FNPS e, specificamente, della quota di risorse destinate alle politiche per i bambini e i ragazzi, individuando come priorità imprescindibile l'adozione di un approccio il più possibile integrato nella programmazione dei servizi territoriali. Tenendo conto delle osservazioni elaborate dalla Corte dei Conti nell'indagine del 2018 sulla gestione del Fondo infanzia e adolescenza³, il primo Piano nazionale ha

destinato agli interventi e ai servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza una quota fissa del FNPS pari ad almeno il 40%. Tale scelta deriva da valutazioni non solo sulle pregresse azioni realizzate a livello locale (la soglia del 40% è molto vicina a quanto in media già programmato dalle regioni a valere sulle risorse del Fondo nazionale politiche sociali, seppur nella consapevolezza della notevole variabilità tra le stesse), ma anche in esito a un lavoro di concertazione pluriennale svolto in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha visto il coinvolgimento di tutti gli attori nel panorama delle politiche a favore di bambini e adolescenti sul tema del diritto alla famiglia. Il Piano sociale nazionale presta particolare attenzione all'implementazione delle tre Linee di indirizzo descritte nel successivo paragrafo⁴,

vincolo di destinazione nel Fondo nazionale per le politiche sociali (...) quest'ultimo aspetto si ritiene, peraltro, ad oggi individuabile la competenza dell'amministrazione centrale, che è la sola a poter assicurare il necessario coordinamento ed una distribuzione dei servizi di qualità omogenea su tutto il territorio nazionale (...), superando le differenze esistenti fra un territorio e l'altro del Paese» (Del. 3 agosto 2018, n. 15/2017/G).

4 «Dal punto di vista degli interventi, non può qui non richiamarsi il grande lavoro di concertazione svolto in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che per oltre un lustro ha coinvolto tutti gli attori nelle politiche di tutela del diritto di bambini e ragazzi ad una famiglia, non solo i diversi livelli di governo territoriale ma anche l'area del terzo settore e della società civile. L'apertura dei tavoli di confronto ha portato alla redazione condivisa di documenti di indirizzo dapprima in tema di affidamento familiare, successivamente in tema di accoglienza in strutture residenziali e, da ultimo, sull'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità, tutti oggetto di accordo in sede di Conferenza unificata (rispettivamente, del 25 ottobre 2012, del 14

riconoscendo quanto il passaggio istituzionale che, dal 2018⁵ ha avviato l'implementazione delle Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità con un finanziamento a valere sulla quota del FNPS destinata alle regioni, abbia da un lato messo a sistema un metodo e un programma, dall'altro consegnato nelle mani delle regioni la titolarità e il pieno protagonismo nell'attuazione di un percorso che deve entrare nelle prassi metodologiche del maggior numero possibile di Ambiti territoriali e di servizi al fine di garantire una reale applicabilità e la massima contaminazione dei contenuti delle Linee di indirizzo.

Dopo vent'anni dal primo *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*, il 28 luglio 2021 la Rete della protezione e dell'inclusione sociale presieduta dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali ha discusso e approvato il nuovo *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*, contenente al suo interno il Piano sociale nazionale 2021-2023, il quale individua le priorità collegate al FNPS e alla sua programmazione, e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, in cui sono esplicitati i principali interventi di lotta alla povertà da portare avanti sul territorio.

(dicembre 2017 e del 21 dicembre 2017). Tali linee di indirizzo sono qui integralmente richiamate e costituiscono il principale riferimento per l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza a valere sulle risorse del FNPS».

5 Decreto interministeriale 26 novembre 2018, registrato alla Corte dei Conti il 14/12/2018, al n. 3492.

Questa seconda versione del Piano sociale nazionale ha confermato la previsione, già concordata in sede di decreto di riparto del FNPS per l'anno 2020⁶, di destinare una quota fissa agli interventi per le persone di minore età, che è passata dal 40 al il 50% delle risorse regionali⁷.

Come sopra ricordato, il compito fondamentale dell'originario *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali* 2001-2003 era stato quello di individuare il percorso di definizione dei LEPS, col fine di garantire uniformità territoriale nell'implementazione delle politiche, così come stabilito dall'art. 22 della legge n. 328/2000. A distanza di venti anni si prende atto che ciò non è avvenuto, perciò il nuovo *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali* 2021-2023 sottolinea il mancato passaggio a una fase operativa che superi la genericità degli ambiti di intervento dei LEPS e ne individua un primo gruppo⁸, insieme alle relative modalità di finanziamento, a partire da quelli già definiti in norma primaria⁹.

6 Decreto Mlps del 19 novembre 2020, Riparto del fondo nazionale per le politiche sociali. Annualità 2020, Art 1 comma 3. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/02/18/41/so/11/sg/pdf>.

7 Una quota di 5 milioni è stata destinata al programma P.I.P.P.I. di sostegno alla genitorialità.

8 Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, tabella 1.1, LEPS e principali azioni di potenziamento, p.12, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>

9 Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, riquadro 1.1, p.10. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 distingue due principali ambiti di impiego e le relative attività prioritarie: i) *Azioni di sistema* (Punti unici di accesso; LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali; LEPS Dimissioni protette; Potenziamento professioni sociali) e ii) *Interventi rivolti alle persone di minore età* (LEPS Prevenzione allontanamento familiare - P.I.P.P.I.; Intervento promozione rapporti scuola territorio - Get Up; Sostegno ai care leavers; Garanzia infanzia).

Il Piano evidenzia il lavoro di concertazione svolto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha visto il coinvolgimento dei diversi livelli di governo territoriale, l'area del terzo settore e della società civile nella redazione delle linee di indirizzo (vedi *infra*, [paragrafo 1.4](#)), le quali si confermano come punto cardine per l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza a valere sulle risorse del FNPS. Il Piano ribadisce altresì la continuità degli interventi previsti sia con le azioni del 5° Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia nel giugno 2021 e con decreto del Presidente della Repubblica il 25 gennaio 2022, sia con le indicazioni prioritarie definite in sede di Raccomandazione istitutiva della Garanzia infanzia (Child Guarantee), approvata dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea il 14.6.2021.

Il Piano rilancia e individua come livello essenziale il Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.) (vedi *infra*, [6.2](#)): il programma, iniziato nel 2011 con la partecipazione di 10

comuni riservatari secondo la L. 285/1997, ha coinvolto circa 4.000 bambini e più di 200 ambiti territoriali (secondo la definizione della L. 328/2000) in 19 regioni italiane e due province autonome. Il Piano riconosce come l'“*evoluzione naturale*” del modello P.I.P.P.I. debba essere la definizione di un LEPS finalizzato a rispondere al bisogno di ogni bambino di crescere in un ambiente stabile, sicuro, protettivo e “nutriente”, e prevede l'estensione della sperimentazione a tutti gli ambiti territoriali a valere sulle risorse del PNRR e, successivamente, sulle risorse del PON Inclusion. Altrettanto significativi sono gli ambiti relativi alla promozione rapporti scuola territorio – Get Up (vedi *infra*, [12.4](#)), e di sostegno ai care leavers (vedi *infra*, [6.9](#)).

Per il primo, nato dall'esigenza di sviluppare una riflessione sul tema delle politiche, dei servizi e dei progetti rivolti agli adolescenti, ai quali viene data la possibilità di partecipare in maniera diretta nell'elaborazione di risposte e soluzioni alle problematiche della propria comunità, è previsto un finanziamento attraverso il PON Inclusion e il relativo programma nazionale complementare POC Inclusion, sulla base di adesione volontaria delle realtà scolastiche. Il secondo invece riguarda le azioni di accompagnamento all'autonomia di giovani in uscita da progetti di accoglienza, previste dal programma sperimentale finanziato con le risorse del Fondo *ad hoc* istituito dall'art. 1, comma 250, della L. n. 205 del 2017, che predispone una riserva di 5 milioni di euro a valere sulla Quota servizi del Fondo povertà per un triennio, prorogata dalla legge

di bilancio per il 2021 per un altro triennio. Il Piano sociale nazionale riconosce tale ambito come prioritario e intende valutare l'uscita dalla sperimentality e la messa a regime del modello di accompagnamento. Come evidenziato, oltre al Piano sociale nazionale 2021-2023, il nuovo *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali* contiene anche il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (da qui in avanti "Fondo povertà").

Il Fondo povertà è stato istituito ai sensi dell'art. 1, comma 386, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di bilancio per il 2016), originariamente con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, finalizzata all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata *SIA - Sostegno per l'inclusione attiva*, poi sostituita dal *REI - Reddito di inclusione*. Come evidenziato, i grandi fondi di finanziamento dei servizi territoriali sono tutti accomunati da un obiettivo comune: apportare correttivi all'estrema eterogeneità territoriale, procedendo gradualmente verso il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Così, dunque, il criterio della *governance* del Fondo nazionale per le politiche sociali è stato applicato, nel corso degli anni, anche al "Fondo povertà".

Tuttavia, a seguito dell'introduzione del *Reddito di cittadinanza*, con la legge di bilancio per il 2019 è stato istituito il Fondo per il Reddito di cittadinanza destinato al finanziamento del sostegno economico in favore dei beneficiari della misura. Il Fondo povertà, pertanto, è stato ridotto e finalizzato al solo finanziamento degli interventi previsti dal Piano nazionale per il contrasto alla povertà e, in particolare, l'accompagnamento e il rafforzamento dei servizi e degli interventi attivati nei *Patti per l'inclusione sociale* sottoscritti dai beneficiari del Reddito di cittadinanza, che acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili.

Le risorse complessivamente afferenti al Fondo Povertà nel triennio 2021-2023 sono pari 622 milioni di euro per ciascun anno, dei quali 3 sono attualmente indisponibili, perché accantonati dal Ministero dell'economia a copertura di un'iniziativa legislativa che mira all'estensione delle tutele ai caregiver. A norma dell'art. 21 del D.Lgs. 147/2017 il Piano Povertà ha la specifica funzione di individuare lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse della quota servizi del Fondo povertà nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di LEPS. L'articolazione nel Piano riflette, come il precedente, le tre funzioni individuate normativamente: attuazione dei livelli essenziali connessi al Rel/RdC; interventi e servizi in favore di persone in povertà estrema e senza dimora; sperimentazione interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età,

vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria. A essa si aggiunge la separata funzione di rafforzamento del servizio sociale professionale attraverso l'assunzione di assistenti sociali, ai sensi della L. 178/2020 (art. 1 commi 797 ss.). Di conseguenza, il *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023* individua i seguenti impieghi del Fondo povertà:

- Rafforzamento servizio sociale professionale mediante assunzione a tempo indeterminato assistenti sociali. Una parte rilevante del Fondo è dedicata al potenziamento del servizio sociale professionale. La L. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) all'art. 1, comma 797 e seguenti, ha infatti introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. In quest'ottica, ai fini di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, ha previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali (ATS) in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente. Dunque, ai sensi della legge di bilancio 2021, a decorrere dal 2021 fino a 180 milioni annui sono destinati al finanziamento degli incentivi destinati agli ATS per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali;
- Reddito di Cittadinanza: (i) pronto intervento sociale (ii) altri servizi per la presa in carico (valutazione multidimensionale e progetto personalizzato);

- Povertà estrema: Somme riservate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, di cui all'art. 7, comma 9, del D.Lgs. n. 147 del 2017;
- *Care leavers*: Ai sensi dell'art. 1, comma 335 della L. 178/2020 la quota del Fondo povertà è integrata di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 da destinare agli interventi, in via sperimentale, volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia a coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Infine, in seguito all'emergenza sanitaria causata dal Covid-19, la Commissione europea, il Parlamento europeo e i leader dell'UE, hanno concordato un piano di ripresa denominato *Next Generation EU (NGEU)*. Il 30 aprile 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso alla Commissione europea il *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, ed è stato approvato con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021. Il Piano prevede una serie di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026 per accedere ai fondi del Next Generation EU (NGEU), che per l'Italia ammontano a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF). Il PNRR si articola in 6 Missioni, suddivise in 16 Componenti, che, a loro volta, si articolano in 43 ambiti di intervento per progetti omogenei e coerenti.

Le misure principali che riguardano direttamente le persone di minore età sono connesse alla Missione 4 che si concentra sul diritto all'istruzione e sull'educazione inclusiva di qualità fin dai primi anni di vita in linea con i diritti garantiti nella CRC e nel SDG 4, ma anche alla Missione 5, dedicata all'inclusione sociale e alla coesione, in cui in molti ambiti di intervento sono collegati direttamente ai diritti dei bambini e degli adolescenti¹⁰.

L'impostazione dei nuovi strumenti di programmazione nazionale in ambito sociale ha un evidente legame con la *legge 28 agosto 1997, n. 285, Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. Sono trascorsi più di vent'anni da quando la legge n. 285/1997 ha indirizzato l'attenzione alla promozione e all'attuazione del complesso dei diritti delle bambine, dei bambini e degli/delle adolescenti.

Lo spirito innovatore dell'impianto normativo della legge ha comportato un necessario ripensamento in relazione al sistema di *governance* delle politiche per gli under18 per quanto concerne obiettivi, strategie e processi decisionali, così da assicurare la coerenza della CRC sull'intero

¹⁰ Per un approfondimento, vedere il documento di monitoraggio pubblicato dal gruppo CRC dedicato al tema delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza: *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – Le risorse dedicate all'infanzia e l'adolescenza in Italia* e il focus tematico *Piano nazionale ripresa e resilienza: un approfondimento degli interventi previsti nell'ambito delle politiche per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie*, a cura di Lucia Bianchi dell'Istituto degli Innocenti.

territorio favorendone un'attuazione il più possibile omogenea a livello regionale e locale.

All'art.1 della legge n. 285/1997 viene istituito il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FNIA)¹¹ «finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente a esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria».

¹¹ Al secondo comma dell'art 2 della legge n 285/1997, viene stabilita la ripartizione del Fondo. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Una quota pari al 30 per cento delle risorse del Fondo è riservata al finanziamento di interventi da realizzare nei comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari. La ripartizione del Fondo e della quota riservata avviene, per il 50 per cento, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e per il 50 per cento secondo i seguenti criteri: a) carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del Consiglio dei ministri; b) numero di minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali in base all'ultima rilevazione dell'ISTAT; c) percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo come accertata dal Ministero della pubblica istruzione; d) percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT; e) incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose come accertata dalla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno, nonché dall'Ufficio centrale per la giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia (3).



Il FNIA, inizialmente suddiviso tra le regioni (70%) e i 15 comuni riservatari (30%), successivamente, con la legge finanziaria 2007 (*legge 296/2006*) ha disposto, all'articolo 1, comma 1258, una dotazione del Fondo limitatamente alle risorse destinate ai comuni riservatari e ha indicato, a decorrere dal 2008, uno stanziamento autonomo. Le rimanenti risorse del FNIA continuano peraltro a confluire, indistintamente, nel Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), descritto in precedenza.

1.2

Le principali norme internazionali ed europee

Gli indirizzi del piano nazionale sociale in materia di servizi per le più giovani generazioni, possono essere interpretati anche nella prospettiva della normativa internazionale. Il riferimento primario è, inevitabilmente, la *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* (CRC), approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989. La CRC costituisce il primo strumento giuridico volto a tutelare tutte le persone di minore età e la base sulla quale costruire i provvedimenti che riguardano e coinvolgono le bambine, i bambini e gli adolescenti e le adolescenti.

Essa impone obblighi di promozione e protezione, inducendoli a rafforzare i mezzi di tutela esistenti e sollecitando a lavorare per un

cambiamento culturale che veda tutte le persone aventi un'età inferiore ai 18 anni come i veri soggetti titolari dei diritti da questa sanciti¹².

La Convenzione è composta da 54 articoli, quattro di questi vengono identificati come principi fondamentali: il diritto alla non discriminazione (art. 2), il rispetto del superiore interesse del bambino (art. 3), il diritto alla vita, alla sopravvivenza e a un corretto sviluppo (art. 6) e il diritto all'ascolto (art. 12). I suoi principi sono ancora oggi più che mai attuali e innovativi e devono essere tenuti in primaria considerazione nelle scelte politiche, nonché nella programmazione, progettazione e attuazione di tutte le misure che riguardano l'infanzia e l'adolescenza.

Oggi di grande importanza è anche il richiamo all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite adottata con *Risoluzione A/RES/70/1* del 2015, la quale ha individuato 17 Obiettivi di Sviluppo e per realizzarli, uno dei passi fondamentali è proprio quello di tutelare i diritti delle categorie più vulnerabili, ma con grande capacità di resilienza, quali le bambine e i bambini.

In questa cornice normativa di riferimento sono fonte di ispirazione anche i Commenti generali del Comitato per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che offrono indirizzi di azione e spunti di riflessione.

¹² I contenuti della Convenzione sono stati successivamente completati con l'approvazione di tre protocolli opzionali: il *Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati* e il *Protocollo opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante bambini*, entrambi del 2010 e il *Protocollo opzionale sulle procedure di comunicazione*, del 2011.

Tra gli altri, si pensi al *Commento generale n.12* del 2009 sul diritto all'ascolto delle persone di minore età, e sul dovere degli adulti di prenderle sul serio. Fondamentale è poi il *Commento generale n.14* del 2013 sul diritto delle bambine, dei bambini e degli adolescenti e delle adolescenti a che il proprio superiore interesse sia tenuto in primaria considerazione. Si tratta, come è ben noto, di un principio cardine della CRC, contenuto nell'art. 3, il quale sancisce che in tutte le azioni che riguardano le persone di minore età, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, il superiore interesse di bambine, bambine e adolescenti deve essere sempre tenuto in primaria considerazione. Per la realizzazione concreta dei diritti delle persone di minore età, è di grande importanza il *Commento generale n.19* del 2016 riguardante la spesa pubblica degli Stati parte. L'obiettivo del testo è quello di assistere gli Stati nell'implementazione dell'art. 4 della CRC, nel quale si chiede che tutti i livelli di governo assumano le misure appropriate - legislative, amministrative o di altro tipo - per l'attuazione dei diritti riconosciuti all'interno della CRC.

È importante richiamare, inoltre, le ultime *Osservazioni conclusive CRC/C/ITA/CO/5-6* del 2019 rivolte all'Italia dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in seguito all'esame congiunto del quinto e sesto Rapporto sullo stato di attuazione della Convenzione presentato dal Governo. Il Comitato, pur accogliendo con favore i progressi compiuti,

richiama l'attenzione dell'Italia su criticità relative alle seguenti aree: allocazione delle risorse; non discriminazione; istruzione; minori richiedenti asilo e rifugiati; minori in situazione di migrazione, rispetto alle quali devono essere prese misure urgenti.

Sul piano internazionale, l'azione dell'Italia trova ispirazione anche dall'operato del Consiglio d'Europa (COE) in materia di infanzia e adolescenza che, sulla base della CRC e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e di altri standard legali, protegge e promuove i diritti umani di tutte le persone, compresi, quindi, quelli di bambine, bambini e adolescenti. Si pensi alla *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo* (1996) il cui l'obiettivo è quello di promuovere i diritti delle persone di minore età e di facilitare l'esercizio dei diritti procedurali loro attribuiti nei procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria; oppure alla "Convezione sulle relazioni personali dei fanciulli" avente come scopo quello di migliorare alcuni aspetti del diritto di contatto sia nazionale che transfrontaliero, precisando il diritto delle persone di minore età e dei loro genitori a mantenere dei contatti regolari.

Altre misure del Consiglio di Europa rappresentano punti di riferimento per la stessa programmazione in ambito sociale, ma non è scontato farla dialogare con questi strumenti di livello internazionale: *Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali* (c.d. Convenzione di Lanzarote del 2007), la *Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*

(c.d. Convenzione di Istanbul del 2011).

Tra gli interventi più recenti del COE in materia di infanzia e adolescenza è interessante richiamare due atti particolarmente significativi. Il primo è la Risoluzione 2232(2018) del 2018 riguardante l'equilibrio tra il superiore interesse delle persone di minore età e la necessità di mantenere le famiglie unite.

Il secondo è la [Raccomandazione CM/Rec\(2012\)2](#) del 2012 sulla partecipazione di bambine, bambine, adolescenti, la quale, ricordando in particolare l'art.12 della CRC, rivolge ai governi degli Stati membri alcune importanti raccomandazioni, tra le quali quella di garantire che tutte le persone di minore età possano esercitare il loro diritto di essere ascoltati e di vedere prese in debito conto le loro opinioni, di partecipare a tutti i processi decisionali nelle questioni che li riguardano direttamente, nonché che venga dato ai pareri espressi il giusto valore sulla base delle loro età e maturità.

Per quanto riguarda l'Unione europea (UE), il riferimento primario è la [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) del 2000. In particolare, è importante richiamare l'art. 21 che afferma il divieto di ogni tipo di discriminazione, compresa quella basata sull'età; e l'art. 24 dedicato ai diritti delle persone di minore età e che ribadisce il diritto dei bambini e delle bambine alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere e a esprimere liberamente la propria opinione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.

Al secondo e al terzo comma si stabilisce, inoltre, che in tutti gli atti relativi alle persone di minore età, compiuti sia da autorità pubbliche che da istituzioni private, il superiore interesse di bambini, bambine e adolescenti deve costituire la considerazione primaria e che essi hanno, inoltre, il diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, a meno che ciò sia contrario al loro interesse.

Tra le norme più recenti e significative dell'UE in materia di infanzia e adolescenza, vi è nel 2006 la [Comunicazione COM/2006/0367](#) della Commissione "Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori". L'obiettivo di questa Comunicazione è quello di proporre l'elaborazione di una strategia globale dell'UE per promuovere e salvaguardare efficacemente tali diritti nelle politiche interne ed esterne dell'UE e di sostenere gli sforzi degli Stati membri in questo settore. Nel 2011 viene quindi adottato, con la [Comunicazione COM\(2011\)60def](#) della Commissione, il "Programma UE per i diritti dei minori", nel quale sono formulati i principi generali cui attenersi affinché l'UE sia un esempio, relativamente ai diritti delle persone di minore età, nel garantire il rispetto delle disposizioni della Carta UE e della CRC.

Seguono poi nel 2013 la [Raccomandazione 2013/112/UE](#) della Commissione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" e il [Regolamento UE n. 1381/2013](#), che istituisce un programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020"



e ha tra gli obiettivi specifici stabiliti dall'art. 4 la promozione e la tutela dei diritti delle persone di minore età. La Raccomandazione 2013/112/UE rappresenta una pietra miliare nelle politiche strategiche europee e nazionali come volontà di stabilire un quadro comune europeo in questo ambito e fornire agli Stati membri indicazioni sulle modalità con cui contrastare la povertà infantile e favorire il benessere dei bambini, consentendo loro di raggiungere il più rapidamente possibile il loro pieno potenziale.

Il 24 marzo 2021, la Commissione ha infine pubblicato la *nuova Strategia dell'UE sui diritti dei minori*. Lo stesso giorno è stata inoltre pubblicata la *Proposta per l'adozione di una raccomandazione del Consiglio Europeo che istituisce una garanzia europea per l'infanzia*. Tale passo è stato compiuto il 14 giugno 2021: la *Raccomandazione (UE) 2021/1004* del Consiglio dell'Unione europea, varata a seguito della *Risoluzione 2014/2237(INI)* del Parlamento europeo del 24 novembre 2015 in cui veniva auspicato lo sviluppo di un programma di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza per il contrasto della povertà multidimensionale, ha infatti istituito una Garanzia europea per l'infanzia (*Child Guarantee*) e in sede comunitaria è stata prevista una riserva sull'ammontare complessivo della programmazione FSE+ (il 5%) destinata a finanziare le finalità perseguite dalla garanzia infanzia¹³.

13 La Raccomandazione 2021/1004, chiede agli Stati membri di agire nelle seguenti direzioni: i) destinare risorse adeguate e utilizzare in maniera ottimale i fondi nazionali e dell'Unione, in particolare il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo europeo di sviluppo

Anche nel documento strategico "Europa 2020" si ribadisce l'importanza e la necessità di sviluppare gli investimenti sociali, ovvero investimenti diretti alle persone nei settori dell'educazione, della salute e dell'occupazione, i cui obiettivi sono il rafforzamento delle loro capacità attuali e future e il loro pieno coinvolgimento alla vita sociale e al mondo del lavoro.

In occasione del 30° anniversario della CRC nel 2019, il Parlamento ha emanato la *Risoluzione P9_TA(2019)0066* sui diritti delle persone di minore età, nella quale si ricorda che tali diritti devono stare al centro delle politiche dell'UE e si invitano, pertanto, la Commissione e gli Stati membri a garantire che il principio del superiore interesse di bambine, bambini e adolescenti sia sempre pienamente rispettato in tutte le legislazioni e le decisioni adottate dai rappresentanti dei governi a tutti i livelli.

regionale nonché, ove opportuno, REACT-EU, InvestEU, il dispositivo per la ripresa e la resilienza e lo strumento di sostegno tecnico; ii) designare un coordinatore nazionale della garanzia per l'infanzia, dotato delle risorse e di un mandato adeguati che consentano di coordinare e monitorare efficacemente l'attuazione della raccomandazione; iii) affrontare la dimensione territoriale dell'esclusione sociale, tenendo conto delle esigenze specifiche dei minori in funzione delle particolari zone urbane, rurali, remote e svantaggiate, sulla base di un approccio integrato e multidisciplinare; iv) presentare alla Commissione, entro nove mesi dall'adozione della Raccomandazione, un piano d'azione per attuare la Raccomandazione fino al 2030, tenendo conto delle circostanze nazionali, regionali e locali nonché delle azioni e misure strategiche esistenti a sostegno dei minori bisognosi.





Si chiede alla UE e agli Stati membri di destinare sempre maggiori risorse ai servizi pubblici per l'infanzia e l'adolescenza, incluse l'assistenza, l'istruzione e la salute investendo, inoltre, nell'ampliamento della rete pubblica dei servizi educativi e nell'istruzione, contrastando così l'abbandono scolastico.

1.3 I principi e gli orientamenti espressi dalla normativa nazionale e regionale

Per quanto concerne l'ordinamento nazionale italiano, è ricca la cornice normativa di riferimento a partire dalla [Legge n. 184/1983](#) che ha rappresentato un punto di svolta per quanto riguarda il diritto delle persone di minore età ad avere una famiglia, riformando l'istituto dell'adozione e mutando profondamente la disciplina precedente e rafforzando il processo di deistituzionalizzazione che culminò nell'art. 2 della [Legge n. 149](#) del 2001 nel quale si stabilì la chiusura degli istituti per minorenni.

La legge n. 149 del 2001 ha apportato, più in generale, una serie di modifiche alla legge n. 184 del 1983, con l'intento di rendere pieno il godimento da parte della persona di minore età del suo diritto a una famiglia, sia essa quella naturale o quella affidataria.

La legge n. 184 del 1983 è stata ulteriormente modificata dalla [Legge n. 173](#) del 2015 che ha inteso rafforzare il diritto a una famiglia e ha riconosciuto un principio importantissimo, quello del diritto alla continuità affettiva dei minorenni in affidamento familiare.

Grazie anche al recepimento della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza da parte del parlamento, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, e degli articoli 1 e 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in Italia si sviluppa gradualmente un contesto politico, culturale e sociale sempre più fertile e intenzionato a porre al centro i diritti dei minorenni. Abbiamo già ricordato la [Legge n. 285/1997](#), con la quale si spinge al superamento della semplice logica assistenzialista, cercando invece di sviluppare una differente metodologia di lavoro basata sulla programmazione e sulla progettazione degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza.

A livello nazionale la *governance* nazionale si rafforza con la [Legge n. 451](#) del 1997 che aggiunge importanti elementi per il rispetto dei diritti di bambine, bambini e adolescenti in Italia, attraverso l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Per avere una cornice normativa completa e utile alle future programmazioni e progettazioni sociali per l'infanzia e l'adolescenza è necessario richiamare alcuni degli interventi normativi più rilevanti.





Altra tappa legislativa importante è stata l'istituzione, con la [Legge n. 112 del 2011](#), dell'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza, la cui azione primaria è quella di promuovere l'attuazione della CRC e degli altri strumenti internazionali in materia e di assicurare, attraverso la realizzazione di numerosi progetti, che bambine, bambini e adolescenti conoscano i propri diritti e ne siano consapevoli.

In materia di filiazione la [Legge n. 219 del 2012](#) elimina dall'ordinamento le distinzioni residue tra i figli legittimi e i figli naturali, affermando il fondamentale principio dell'unicità dello stato giuridico dei figli, ribaltando la *ratio* della disciplina precedente e superando in tal modo la disuguaglianza tra i figli nati all'interno del matrimonio e i figli nati fuori dal matrimonio o adottati. Nel 2013 è stato emanato il [D.Lgs. n.154](#) che dà corso a quanto previsto dalla legge n. 219 del 2012, uniformando sia la disciplina codicistica che quella speciale alla nuova unicità dello *status* di figlio e introducendo una serie di importanti disposizioni. Tra queste, quelle relative al diritto all'ascolto delle persone di minore età in tutti i procedimenti che le riguardano, rendendolo un principio generale dell'ordinamento.

Per quanto concerne il tema più generale delle politiche sociali, all'interno delle quali si muove la programmazione e la progettazione di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza, di cui al presente manuale, è fondamentale fare riferimento alla [Legge n. 328 del 2000](#) sulla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che ha

introdotto una serie di elementi innovativi, promuovendo interventi in una logica di decentralizzazione istituzionale, maggiormente declinati a livello territoriale. Con la riforma del titolo V della Costituzione avviene l'attribuzione alle regioni della competenza in materia di servizi sociali. In questi anni, tutte le regioni e le province autonome hanno proceduto a istituire il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza o hanno attribuito funzioni specifiche in materia ad altri organi; ciò a dimostrazione che i diritti delle persone di minore età, in particolare a seguito della CRC, hanno avuto uno spazio sempre più rilevante anche nelle rispettive scelte politiche.

A livello decentrato lo sviluppo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza si lega a processi di innovazione delle politiche pubbliche in materia educativa, sociale e sociosanitaria. Ogni regione e provincia autonoma ha adottato negli anni una serie di provvedimenti, prevedendo misure specifiche, anche in base alle peculiarità locali e alle risorse disponibili, per le persone di minore età e per loro famiglie con l'obiettivo condiviso di supportarli e sostenerli nei vari ambiti che li vedono coinvolti.

Tra le norme contenenti queste specifiche misure troviamo leggi regionali volte a promuovere interventi per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per lo sviluppo di progetti per città dei bambini e delle bambine; leggi che normano i servizi per questa fascia di età, valorizzando la loro specificità e stabilizzando alcuni interventi la cui efficacia è stata provata nel corso del tempo, ad





esempio la [LR n. 14](#) del 2008 dell'Emilia-Romagna che introduce delle norme in materia di politiche per le nuove generazioni; la [LR n. 26](#) del 2008 del Lazio sulla tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare; la [LR n. 6](#) del 2009 della Liguria riguardante la promozione delle politiche per le persone di minore età e i giovani; la [LR n. 14](#) del 2017 delle Marche che introduce una serie di disposizioni per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e per lo sviluppo di progetti a sostegno delle città sostenibili e amiche dei bambini e degli adolescenti; la [LR n. 13](#) del 2019 del Piemonte in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità; la recente [LR n. 14](#) del 2020 della Puglia che introduce una serie di norme più specifiche destinate agli adolescenti.

La programmazione sociale, in particolare in seguito alla disciplina introdotta con citata legge n. 328 del 2000, avviene sempre più a livello locale. Le regioni adottano i piani sociali e socio-sanitari che promuovono e regolano l'adozione dei piani di zona come strumento di programmazione locale nell'ottica di una governance territoriale, tema sul quale si sofferma diffusamente il volume nei prossimi capitoli.

Tra le norme regionali che approvano i più recenti piani sociali, a titolo esemplificativo, possono essere richiamate la [DGR n. 502](#) del 22 dicembre 2020 della Calabria relativa all'approvazione del Piano sociale regionale 2020-2022; la [DCR n. 1](#) del 24 gennaio 2019 del Lazio che approva il Piano sociale regionale denominato "prendersi cura, un bene

comune"; la [DGR n. 73](#) del 9 ottobre 2019 della Toscana contenente il Piano sanitario e sociale integrato regionale per il periodo 2018-2020; la [DGR n. 2324](#) del 28 dicembre 2017 della Puglia che approva il Piano regionale delle politiche sociali per il quarto triennio 2017-2020 oltre al documento tecnico di aggiornamento della programmazione sociale regionale per il quadriennio 2017-2020. Per quanto riguarda la programmazione dei piani territoriali o di zona, si possono richiamare, tra le altre, la [DGR n. 638](#) del 29 dicembre 2020 della Campania riguardante la programmazione del Fondo nazionale politiche sociali 2020 e gli indirizzi per i piani di zona della seconda annualità del quarto Piano sociale regionale 2019-2021; la [DGR n. XI/2398](#) dell'11 novembre 2019 della Lombardia in materia di politiche di conciliazione dei tempi di vita con i tempi lavorativi che va ad approvare le linee guida per la definizione dei piani territoriali 2020-2023 e la [DGR n. 152](#) del 24 aprile 2019 della Sicilia che contiene le linee guida per l'attuazione delle politiche sociali regionali 2011-2020 con specifiche indicazioni riguardanti i piani di zona, nell'ottica del rafforzamento della programmazione territoriale.

Ovviamente ogni programmazione e progettazione sociale territoriale per l'infanzia e l'adolescenza è necessario che faccia riferimento alle rispettive normative regionali vigenti.



1.4 Le Linee d'indirizzo: strumenti di orientamento nazionale per la presa in carico di minorenni e famiglie

1.4.1

Il percorso istituzionale di redazione e di approvazione

Le Linee d'indirizzo nazionali sono il risultato di un percorso condiviso di redazione e di monitoraggio fra diversi attori, istituzionali e non, che le rende a pieno titolo strumenti di orientamento nazionale in materia di presa in carico di minori e famiglie. Si tratta di dispositivi di *soft law* approvati in Conferenza unificata Stato Regioni e sono il frutto di un lavoro collegiale e pluriennale realizzato in seno a tavoli istituzionali nazionali presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la partecipazione di tutti i soggetti protagonisti dei processi delineati dai documenti.

Questi strumenti, i cui interlocutori di riferimento sono decisori politici e amministratori, hanno l'obiettivo di costruire un sistema il più possibile omogeneo in tutto il Paese in grado di offrire servizi equi e appropriati nei confronti di bambine, bambini, adolescenti e famiglie.

La metodologia considerata più efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi di intervento si sostanzia nella definizione di orientamenti comuni su specifiche linee di azione, riguardanti in particolare la tutela dei minorenni fuori famiglia che entrano nel percorso dell'affido

familiare, la tutela dei minorenni fuori famiglia che vengono accolti nei servizi residenziali e i percorsi di sostegno delle famiglie vulnerabili per prevenire l'allontanamento dei bambini e dei ragazzi.

Si evidenzia quindi in maniera chiara come le aree di intervento siano quella della tutela e quella della prevenzione; le Linee di indirizzo nazionali si inseriscono a pieno titolo all'interno di questo quadro nazionale di indirizzi e di idee di riferimento che orientano il lavoro di cura e accompagnamento dei minori e delle famiglie.

In particolare, le *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare* (2012) e le *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni* (2017) attengono all'area della tutela, mentre le *Linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva* (2017) si situano a pieno titolo nell'area della prevenzione¹⁴¹⁵.

L'ampia finalità perseguita è quella di favorire un diffuso investimento nell'infanzia e nella genitorialità, promuovendo l'innovazione nell'intervento con le famiglie vulnerabili da parte del sistema dei servizi

14 I testi delle tre Linee di indirizzo nazionali sono disponibili al seguente link: <http://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Linee-di-indirizzo-per-il-sostegno-alle-famiglie-vulnerabili-per-la-tutela-dei-bambini-e-dei-ragazzi.aspx>

15 Le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" sono state approvate in Conferenza unificata il 25 ottobre 2012. Le "Linee d'indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni" sono state approvate in Conferenza unificata il 14 dicembre 2017. Le "Linee d'indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità" sono state approvate in Conferenza unificata il 21 dicembre 2017.

titolari di questa funzione, garantendone armonizzazione nelle diverse aree geografiche e nei diversi assetti organizzativi dei servizi presenti nel Paese.

Le tre Linee d'indirizzo sono quindi complementari e costituiscono un organico insieme volto a orientare l'intervento lungo un *continuum* di servizi, basato sulla nozione di "bisogni di sviluppo dei bambini", per costruire un sistema che veda a un estremo i servizi/interventi rivolti a genitori e famiglie in cui i bambini non sono in situazione di bisogno aggiuntivo fino all'altro estremo relativo ai servizi/interventi rivolti a genitori e famiglie in cui i bambini manifestano bisogni eccezionali, quali sono i bambini in protezione fino ai bambini adottabili/adottati.

Nello specifico, l'articolazione del sistema di intervento intorno alle tre aree della Promozione, Prevenzione e Protezione all'infanzia si basa sul principio che vada compiuto ogni sforzo, in ogni contesto, per generare qualità nella risposta familiare e sociale ai bisogni di crescita dei bambini, prevenendo così le diverse e pervasive forme di maltrattamento e trascuratezza a cui sono esposti ancora oggi molti bambini nel nostro Paese.

A conferma della sinergia fra gli strumenti di indirizzo anche la struttura adottata per la stesura dei tre documenti appare sovrapponibile.

Dopo una breve introduzione che permette di inquadrare e circoscrivere l'oggetto del documento, ogni argomento trattato nelle Linee di indirizzo è stato articolato in una *motivazione*, vale a dire la cornice

di contesto che giustifica la raccomandazione, seguita da una o più *raccomandazioni*, che hanno forma propositiva e che sono a loro volta corredate da una o più *azioni e indicazioni operative*, che hanno l'obiettivo specifico di fornire strumenti per attuare le raccomandazioni.

La scelta della medesima struttura permette quindi una ulteriore e più approfondita lettura incrociata e comparata e conferma come gli strumenti delle Linee di indirizzo siano stati concepiti in maniera organica per presentare un quadro complementare e il più possibile esaustivo in materia di presa in carico di minori e famiglie.

Risulta evidente che le tre Linee di indirizzo nazionali costituiscono il riferimento prevalente e il necessario approfondimento per comprendere quanto esplicitato nei rispettivi capitoli del presente manuale dedicati alle tre tematiche: 6.3 Affidamento familiare; 9. Accoglienza residenziale; 6.2 Supporto alle famiglie vulnerabili e alle reti familiari.

1.4.2

Il percorso di redazione di una versione per bambini e ragazzi (ETR) delle Linee d'indirizzo

Nel percorso partecipato e condiviso che ha portato alla redazione delle Linee d'indirizzo è stata costante l'attenzione al coinvolgimento e all'attiva partecipazione da parte dei beneficiari degli interventi, in particolare minori e famiglie, per non relegarli al ruolo di beneficiari

passivi, bensì di veri e propri protagonisti e soggetti attivi del cambiamento sociale.

Ciò anche in attuazione di quanto previsto dall'art 12 della CRC, che recita come segue: *"1. Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa. Le opinioni del fanciullo essendo prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità."*

In tale ottica, e mantenendo un metodo di lavoro e di validazione che ha coinvolto attori istituzionali e non, si è provveduto alla redazione della versione ETR (*easy to read*) delle tre Linee di indirizzo.

Il percorso di redazione della versione ETR delle Linee di indirizzo si è caratterizzato per una fase preliminare di stesura di una bozza di documento a partire dal testo approvato in Conferenza unificata a cui è seguito, pur nella diversità di modalità per le tre Linee di indirizzo, il coinvolgimento diretto di adolescenti e giovani che hanno fornito un prezioso supporto operativo nella redazione del testo finale e in un primo monitoraggio su efficacia e reale comprensione di finalità e contenuti¹⁶.

¹⁶ Le versioni ETR sono disponibili al seguente link: <http://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Linee-di-indirizzo-per-il-sostegno-alle-famiglie-vulnerabili-per-la-tutela-dei-bambini-e-dei-ragazzi.aspx>

1.4.3

Il recepimento delle Linee d'indirizzo da parte di regioni e Ambiti territoriali

Nel corso del 2019, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha inoltrato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali una richiesta di approfondimento in merito all'accoglimento delle tre Linee di indirizzo nazionali nelle regioni e, conseguentemente, negli Ambiti territoriali. L'oggetto del monitoraggio intendeva stabilire se ci fosse stato un recepimento dal punto di vista formale, attraverso il perfezionamento di atti regionali o locali, e se al contempo gli indirizzi sanciti dalle Linee guida si fossero trasformati in prassi operative di lavoro dei servizi all'interno dei territori.

Conseguentemente, le regioni e le province autonome sono state sollecitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali a fornire un riscontro in merito agli atti predisposti per l'accoglimento nei diversi sistemi normativi e regolamentari di tali strumenti di indirizzo, all'attuazione di eventuali azioni informative adottate per diffondere la conoscenza di tali strumenti di *soft law*, nonché all'eventuale adozione di interventi/strumenti finalizzati a facilitare la diffusione e l'attuazione delle suddette Linee di indirizzo.



Le informazioni ottenute dai riscontri pervenuti, suddivise per Regione e per atto di indirizzo, con l'ulteriore specifica a seconda che si trattasse di atti di recepimento delle Linee di indirizzo, oppure azioni informative / formative, oppure azioni di facilitazione dell'attuazione delle Linee di indirizzo, o atti/interventi di prossima adozione/attuazione, sono state presentate all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza per le opportune valutazioni.

1.4.4

Linee di indirizzo e programmazione territoriale

Le Linee di indirizzo nazionali sono certamente strumenti di indirizzo istituzionale, ma è importante ribadire che sono state redatte attraverso un percorso partecipato, che ha visto il protagonismo di realtà non istituzionali accanto a quelle istituzionali; di basilare importanza si è rivelato anche il ruolo dei destinatari degli interventi, che da meri target di riferimento sono diventati protagonisti del cambiamento sociale.

Uno degli obiettivi principali delle Linee di indirizzo è quello di costruire un sistema omogeneo di intervento a livello nazionale attraverso la condivisione di metodologie e strumenti comuni; l'idea è di dotare tutto il territorio nazionale della stessa cassetta degli attrezzi, insieme alle istruzioni operative adeguate per un corretto utilizzo degli strumenti ivi contenuti.

Perciò, a livello di governance, le Linee di indirizzo condividono e rilanciano la necessità di partire dalla definizione di parole e di azioni comuni sul tutto il territorio nazionale; la creazione di un glossario ideale, all'interno del quale i concetti rivestono per tutti lo stesso significato e sono espressi con le medesime parole, rappresenta un traguardo notevole per lo sviluppo di orientamenti nazionali chiari e condivisi, ed è al contempo punto di partenza per la costruzione di reti e la pianificazione di una reale integrazione fra servizi.

Anche le azioni operative dei tre strumenti si allineano nell'importanza dell'individuazione e sviluppo dei fattori predittivi di successo, nell'appropriatezza e durata dell'intervento di sostegno professionale, nella valorizzazione delle risorse della comunità e nel ruolo centrale che svolge la valutazione da parte di professionisti e degli stessi beneficiari degli interventi nel percorso di uscita dall'area della tutela e del sostegno sociale.

L'auspicio è che l'opportunità di una programmazione e progettazione sociale unitaria per l'infanzia e l'adolescenza offerta dal presente manuale, dia un nuovo impulso anche al recepimento e a una applicazione sempre più coerente delle Linee di indirizzo nazionali, per il raggiungimento di queste finalità.

