

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

Aggiornamento
della prima edizione



Istituto
degli
Innocenti



Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni

**Aggiornamento
della prima edizione**



Dipartimento per le politiche sociali, del terzo settore e migratorie

Alessandro Lombardi

Direzione Generale per lo sviluppo sociale e gli aiuti alle povertà

Romolo de Camillis

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

Renato Sampogna



Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Area documentazione, ricerca e formazione

Aldo Fortunati

**Coordinamento scientifico attività di accompagnamento tematico
al Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

Donata Bianchi

Manuale di programmazione e progettazione dei servizi per le nuove generazioni

Aggiornamento della prima edizione

A cura di

Donata Bianchi e Stefano Ricci

Gruppo di redazione

Federica Altieri, Donata Bianchi, Nezha Ben Taleb, Erika Bernacchi, Maria Enrica Bettinelli, Francesca Braga, Cristina Calvanelli, Ariela Casartelli, Francesco Chezzi, Tiziana Chiappelli, Adriana Ciampa, Katia Cigliuti, Massimiliano Colombi, Ugo De Ambrogio, Rosita Deluigi, Sara Degl'Innocenti, Francesco Elia, Lucia Fagnini, Andrea Failli, Tommaso Farina, Simona Ferrari, Dario Ianes, Donatella Fantozzi, 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, Katia Provantini, Arianna Pucci, Stefano Ricci, Ennio Ripamonti, Valentina Rossi, Massimo Ruggeri, Antonella Schena, Sara Serbati, Franca Seniga, Maria Vittoria Sola, Flaviana Tondi, Valerio Valeriani, Angelica Viola, Maria Luisa Zuccolo, Federico Zullo

Illustrazioni

Simone Frasca

Realizzazione editoriale

Paola Senesi, Valentina Rita Testa

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi

2025, Istituto degli Innocenti

ISBN 978-88-6374-133-9

Pubblicazione realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nell'ambito delle attività previste dall'accordo di collaborazione pluriennale tra l'Istituto degli Innocenti e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sottoscritto il 15/11/2022, ai sensi dell'art. 15, comma 1, legge n. 241 del 1990



Sommario

Premessa	05
Parte I	
Tra norme e programmazione	
Capitolo 1	
I diritti delle nuove generazioni nella normativa internazionale, europea, nazionale e regionale	09
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	09
1.2 Le principali norme internazionali ed europee	19
1.3 I principi e gli orientamenti espressi dalla normativa nazionale e regionale	28
1.4 Le Linee d'indirizzo: strumenti di orientamento nazionale per la presa in carico di minorenni e famiglie	35
Capitolo 2	
Programmare e progettare con un approccio basato sui diritti	45
2.1 Il "perché" e il "senso" del capitolo	45
2.2 Bisogni e destinatari	48
2.3 I diritti nella programmazione, progettazione, organizzazione e gestione	51
2.4 Elementi di qualità	57
Capitolo 3	
La programmazione territoriale	63
3.1 Programmazione: ieri, oggi, domani	63
3.2 Piano di zona per la programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	65
3.3 Orientamenti per una "nuova" programmazione territoriale per l'infanzia e l'adolescenza	72
3.4 Caratteri distintivi della "nuova" programmazione territoriale per le nuove generazioni	82
3.5 Accompagnare la "nuova" programmazione territoriale per le nuove generazioni	97
Capitolo 4	
"Pensare" e realizzare progetti e servizi per l'infanzia e l'adolescenza	111
4.1 Progettare in modo nuovo e partecipato	112
4.2 Metodi, tecniche e strumenti di progettazione	117
4.3 Il coordinamento e la <i>governance</i> sinergica	125
4.4 La partecipazione di destinatari e operatori	130
4.5 La dimensione amministrativa della progettazione dei servizi sociali	139
4.6 La documentazione nei progetti e nei servizi	148
4.7 L'organizzazione e la gestione	150
4.8 Le attività interne di monitoraggio e valutazione di progetti e servizi	153
4.9 La formazione permanente e la supervisione dei servizi	171

Parte II

Aree di intervento nel sistema dei servizi per minorenni

Capitolo 5

Il servizio sociale per la rete assistenziale ai minorenni 179

5.1	La progettazione sociale nel lavoro di cura e protezione dell'infanzia	179
5.2	Il servizio sociale professionale per minorenni e famiglie	184
5.3	Il segretariato sociale	192
5.4	Il Pronto intervento sociale (PIS)	198

Capitolo 6

Misure per il sostegno e l'inclusione sociale 207

6.1	I progetti territoriali di sistema	207
6.2	Supporto alle famiglie vulnerabili e alle reti familiari	213
6.3	Affidamento familiare	231
6.4	Progetti accessibili per tutti: bambini e bambine disabili	247
6.5	Interventi per l'integrazione e l'inclusione sociale e scolastica dei bambini rom	261
6.6	Processi di inclusione delle famiglie straniere	271
6.7	Il sostegno alle madri vulnerabili	279
6.8	Progetti con ragazze e ragazzi autori di reato e sostegno alla genitorialità	292
6.9	I percorsi per l'autonomia	299
6.10	Percorsi di partecipazione delle/dei giovani con background migratorio	311
6.11	Educazione alle differenze	318

Capitolo 7

Interventi nella domiciliarità 337

7.1	Educativa domiciliare	337
7.2	Home visiting 0-3 anni	352

Capitolo 8

Educativa di comunità, Centri, servizi diurni e semiresidenziali 365

8.1	Un approccio comune a progettazione, organizzazione e gestione	365
8.2	La progettazione educativa di gruppo	372
8.3	Dall'educativa di strada all'educativa di comunità	407
8.4	I centri: esperienze di socializzazione e aggregazione	425
8.5	Le esperienze di sostegno socioeducativo scolastico	434
8.6	I centri diurni socio-educativi	440
8.7	I centri diurni socio-assistenziali per minorenni con disabilità	450
8.8	Centri e attività a carattere socio-sanitario	455
8.9	I centri estivi: educazione non formale cercasi	460
8.10	DesTEENazione: un modello innovativo di Centro per adolescenti	472

Capitolo 9

Accoglienza residenziale 487

9.1	Servizi residenziali dei minorenni tra programmazione e progettazione	487
9.2	Accoglienza residenziale di emergenza	491
9.3	Servizi residenziali con prevalente funzione tutelare	493
9.4	Servizi residenziali socio-educativi a carattere familiare	500
9.5	Servizi residenziali socio-educativi a carattere comunitario	504
9.6	Servizi residenziali educativo-psicologici	511

Parte III

Progetti e dimensioni di vita dei bambini e delle bambine

Capitolo 10

Salute 519

10.1	Salute alla nascita	519
10.2	Costruire programmazione per la promozione e la tutela della salute dei gruppi di popolazione vulnerabili	536
10.3	Interventi per i bambini e le bambine malati e ospedalizzati	544

Capitolo 11

Adolescenze e promozione del benessere nelle giovani generazioni 561

11.1	Adolescenti tra cambiamento e ricerca di stabilità	561
11.2	I bisogni emotivi e relazionali negli adolescenti oggi	562
11.3	Bisogni relazionali ed emotivi in adolescenza: una prospettiva educativa	577
11.4	Promozione del benessere nelle giovani generazioni	591
11.5	Prevenzione dei fenomeni di dipendenza	600

Capitolo 12

Uso dei social media nel lavoro educativo 617

12.1	Relazioni tra online e offline per comprendere e sostenere la crescita	617
12.2	Apocalittici o integrati? Un tentativo di sguardo bilanciato	619
12.3	Espansione delle opportunità di relazione sociale	624
12.4	I social media: un cenno alle criticità	626
12.5	L'utilizzo dei social media nel percorso educativo	628

Capitolo 13

Inclusione di ragazzi e ragazze con disabilità 643

13.1	Criticità e opportunità dell'inclusione di ragazzi e ragazze adolescenti con disabilità nei diversi livelli scolastici	643
13.2	Dall'inclusione all'accessibilità. Cambiare il paradigma	655

Capitolo 14

Tempo libero 667

14.1	Elementi di sfondo, bisogni, diritti, destinatari e "campi di gioco" della progettazione	667
14.2	Partecipazione attiva: le parole e i fatti	684
14.3	Per una città accessibile e vivibile. Elementi di sfondo per contrastare l'entropia e la dispersione di idee, competenze ed esperienze	709
14.4	Azioni di sistema e microprogetti per l'autonomia degli adolescenti	717

Capitolo 15

Emergenze e apprendimenti per le nuove generazioni 727

15.1	L'emergenza che plasma il tempo e i confini personali	727
15.2	Emergenza ed enti pubblici: sciogliere i nodi, collegare i fili	737
15.3	Pandemia e servizi sociali ed educativi, territoriali e domiciliari	748
15.4	I contributi di ONG e associazioni	757
15.5	Situazioni di calamità: il post terremoto	764
15.6	Terremoto e bambini	766

Avvertenza Nel testo, convenzionalmente, si usa il termine "bambino", comprendendo tutti i minorenni, da 0 a 17 anni, sia di genere maschile che femminile; il termine "famiglie" per indicare tutte le diverse configurazioni familiari in cui possono trovarsi a vivere i bambini stessi.

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.

¹ Art. 21, comma 7, D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per



«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

Tuttavia, al primo *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali* relativo al triennio 2001-2003, per diversi anni non sono seguiti ulteriori documenti di programmazione sociale elaborati a livello centrale. È stato, infatti, necessario attendere il decreto legislativo n. 147 del 2017 istitutivo della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, nonché 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 2018-2020², 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.

Il Piano sociale nazionale del triennio 2018-2020 perseguiva 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 derivava 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,

¹ introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà".

² Decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 26 novembre 2018 "Riparto del Fondo nazionale politiche sociali. Annualità 2018".

³ «La difficoltà di individuare gli specifici interventi di competenza regionale a favore dei minori effettuati a valere sulle risorse del Fondo riconfluite in modo indistinto e senza 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).

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 18-20 già prestava particolare attenzione all'implementazione delle tre Linee di indirizzo descritte nel precedente paragrafo⁴, 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.

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 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 50% delle risorse regionali⁷.

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 ha dato impulso effettivo al percorso di definizione e implementazione di LEPS, distinguendo 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 21-23 non solo si è posto in continuità con gli interventi previsti sia dal 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, ma anche 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 e successivamente declinata nel Piano nazionale di attuazione della Garanzia Infanzia (PANGI). Il Piano 21-23 ha rilanciato e individuato come livello essenziale il Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.) (vedi *infra*, paragrafo 1.4): 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*, 13.9), e di sostegno ai care leavers (vedi *infra*, 6.2). 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

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.

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 sperimentazione e la messa a regime del modello di accompagnamento.

Come evidenziato, oltre al Piano sociale nazionale 2021-2023, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali conteneva 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.

A fronte di un sistema dei servizi sociali ancora in parte frammentato e caratterizzato da forti disomogeneità territoriali relative sia al modello organizzativo che al grado di sviluppo dei servizi stessi, negli ultimi anni la situazione si è evoluta in senso positivo, in modo particolare con riferimento ai servizi sociali destinati all'inclusione sociale e al contrasto alla povertà. Ciò in conseguenza del fatto che le risorse dei fondi sociali nazionali sono aumentate e divenute strutturali nel bilancio dello Stato. Inoltre, sono stati definiti, attraverso leggi e atti di programmazione nazionale, alcuni livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) da assicurare su tutto il territorio nazionale: il raggiungimento di tale obiettivo era stato ostacolato, fino a tempi recenti, anche dalla carenza di risorse sufficienti, rendendo di fatto inapplicabile quanto previsto dall'art. 22 della legge n. 328 del 2000. Si è, dunque, avviata una stagione di rafforzamento dei servizi sociali con un approccio diretto a sostenere e valorizzare le risorse delle persone prese in carico da parte di un sistema sempre più solido e competente.

Con la legislazione che ha introdotto le misure nazionali di lotta alla povertà (legge n. 33 del 2017 sul Sostegno all'inclusione attiva, D.Lgs. n. 147 del 2017 sul Reddito di Inclusione, decreto legge n. 4 del 2019 sul Reddito di cittadinanza, decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 convertito con modificazioni dalla L. 3 luglio 2023, n. 85, che ha eliminato il Reddito di Cittadinanza e introdotto l'Assegno di Inclusione – ADI -, e il Supporto per la Formazione e il Lavoro -SFL) sono stati definiti formalmente livelli essenziali delle prestazioni non solo nella componente di trasferimento monetario, ma anche nella componente di politica attiva, definendo le basi per un vero e proprio diritto individuale alla presa in carico da parte dei servizi sociali o dei servizi per l'impiego.

Allo scopo di rafforzare l'infrastruttura dell'intero edificio del sistema dei servizi sociali e renderlo sempre più in grado di offrire certezza delle prestazioni, con la Legge di bilancio 2021 (Legge n. 178 del 2020) si è arrivati alla formale definizione in norma di un livello essenziale di sistema nei termini di un rapporto tra assistenti sociali e popolazione minimo di 1:5000 e a stanziare risorse finalizzate al suo perseguimento nell'ambito del servizio pubblico (art. 1 commi 797-804). L'obiettivo è rafforzare la titolarità pubblica del servizio sociale professionale nella previsione di risorse incentivanti esclusivamente destinate all'assunzione diretta a tempo indeterminato di assistenti sociali nei servizi sociali territoriali.

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026 propone, dunque, una visione unitaria e processuale della

programmazione nell'ambito ampio e complesso delle politiche sociali e offre una cornice unitaria ai sopra richiamati piani settoriali finalizzati a prevenire e contrastare fenomeni intrinsecamente collegati attraverso azioni coerenti e integrate. Il primo capitolo del Piano delinea la cornice di riferimento che assicura una struttura coerente e unitaria, inoltre, sono delineati i principi guida e le priorità trasversali. Il secondo capitolo sviluppa il Piano sociale nazionale e il terzo è dedicato al Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Nei Piani settoriali si individuano le aree prioritarie di intervento e si confermano e rafforzano gli impegni per il raggiungimento e l'ulteriore articolazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il Piano sociale nazionale 2024-2026, il FNPS è destinato a finanziare servizi e interventi che sono rivolti a molteplici aree di intervento sulle quali il documento dedica anche un approfondimento di analisi per tracciare i maggiori cambiamenti o fenomeni emergenti:

- infanzia, adolescenza e responsabilità familiari;
- anziani autosufficienti;
- disabili;
- anziani non autosufficienti;
- povertà;
- disagio adulti, dipendenze e salute mentale;
- multiutenza.

Con specifico riferimento alle azioni riconducibili al FNPS, si distinguono i maggiori ambiti di impiego, all'interno dei quali vengono individuate alcune attività, interventi e servizi considerati prioritari nell'ottica della nuova programmazione triennale:

- Azioni di sistema (comprese professioni sociali, PUA, valutazione multidimensionale e servizi nelle ulteriori Aree)

A. Punti unici di accesso. Si punta a strutturare e rafforzare il servizio dei Punti Unici di Accesso (PUA), con particolare riferimento a tutti gli aspetti e i bisogni dei cittadini di natura sociosanitaria.

B. Lo sviluppo delle équipes multiprofessionali per un approccio multidisciplinare della presa in carico. Il Piano Nazionale 2024-2026 identifica l'individuazione dell'équipe multiprofessionale come intervento da assicurare per la presa in carico dei soggetti che presentano bisogni complessi, con la previsione di una successiva definizione di un livello essenziale di prestazione sociale

in funzione del rapporto numerico tra équipe multiprofessionale e popolazione residente nell'Ambito territoriale sociale. Tale attività va in complementarità con le attività di *capacity building* previste nel PN Inclusionione 2021-2027.

C. Cartella sociale informatizzata: elemento cardine all'interno delle strategie di sviluppo dei sistemi informativi sociali italiani. L'obiettivo principale sarà quello di garantire la piena integrazione e interoperabilità tra le piattaforme nazionali, regionali e locali valorizzando anche le opportunità derivanti dalla Piattaforma digitale nazionale dati (PDND). Il Piano prevede che le Regioni possano destinare una quota di risorse non superiore all'1% del FNPS, in via sperimentale per ciascuna annualità del triennio, allo scopo di sostenere i processi di informatizzazione.

In questi anni la prospettiva della cooperazione multiprofessionale, funzionale anche ad una valutazione multidimensionale dei bisogni espressi da bambini e famiglie, ha trovato riscontro normativo anche grazie all'introduzione nell'ordinamento della definizione di procedure di co-programmazione e co-progettazione nel Codice del Terzo settore⁸ e nelle Linee guida di cui al DM 72/2021⁹, nonché riferimenti normativi e di indirizzo¹⁰ alle pratiche di amministrazione condivisa.

La nuova programmazione 2024 - 2026 conferma la previsione di destinare il 50% delle risorse del Fondo Nazionale per le politiche sociali agli interventi per le persone di minore età, definendo alcune aree prioritarie sulle quali concentrare gli sforzi di programmazione dei territori:

- interventi di sostegno al contesto familiare in cui vivono bambini
 - Interventi di sostegno ai contesti quotidiani di vita dei bambini e dei ragazzi
 - Sistema di intervento per minorenni fuori dalla famiglia di origine
- Particolare rilevanza nell'area destinata alla minore età hanno anche le seguenti azioni:
- Servizi per l'affidamento familiare: verso la definizione di un nuovo LEPS

⁸ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

⁹ Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed ETS negli artt. 55-57 del D.Lgs. 117/2017.

¹⁰ Linee guida per la costruzione di Reti di servizi connessi all'attuazione dell'ADI e le Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale (PaiS) approvate con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 2 maggio 2024.

Il Piano sociale nazionale introduce la previsione di un obiettivo di servizio individuato nella costituzione di un servizio di affidamento familiare dedicato in ogni ATS dimensionato sulla base del fabbisogno territoriale e secondo una specifica scheda servizio allegata a Piano stesso.

Servizi e interventi connessi all'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

A. LEPS Prevenzione allontanamento familiare P.I.P.P.I e il potenziamento degli interventi di sostegno alla genitorialità in situazione di vulnerabilità. La nuova programmazione del Piano sociale nazionale persegue l'obiettivo di potenziare gli interventi a sostegno della genitorialità vulnerabile, costruendo le condizioni per rendere effettivamente esigibile questo LEPS orientato al sostegno dei genitori e alla protezione dei bambini. Tale Leps è già sostenuto con risorse PNRR Missione 5 Componente 2 Sottocomponente 1 linea di subinvestimento 1.1.1 pari a €84.600.000 per sostenerne l'attuazione in 400 Ambiti Territoriali Sociali fino al 2026.

B. LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali. L'impegno del Piano è proseguire nel dare forza a questo LEPS che mira a potenziare servizi di qualità, competenze teoriche e metodologiche e capacità riflessive degli operatori a tutela delle persone e delle comunità. Tale Leps è sostenuto con risorse PNRR Missione 5 Componente 2 Sottocomponente 1 linea di subinvestimento 1.1.4 pari a € 42.000.000 per sostenerne l'attuazione in 200 Ambiti Territoriali Sociali fino al 2026.

C. LEPS Dimissioni protette. Al finanziamento del servizio di dimissioni protette, già LEPS, concorrono le risorse strutturali del Fondo nazionale per le politiche sociali per una quota minima vincolata di euro 20 milioni annui per il triennio 2024-2026. Sono previste ulteriori risorse a valere sul PNRR, per un importo pari ad € 69.776.633,11 (importo totale progetti ammissibili a finanziamento), di cui euro 65.774.837,58 con la linea 1.1.3 - Rafforzamento dei servizi sociali domiciliari per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire l'ospedalizzazione.

L'attuazione del Piano nazionale sociale 24-26 è sostenuta anche dall'integrazione di altri fondi. È quindi basata su una programmazione integrata e coordinata con gli indirizzi progettuali collegati al Piano Nazionale Inclusionione e lotta alla povertà, al PN Inclusionione 2021-2027 e alla Missione 5 Componente 2 Sottocomponente 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

L'impiego delle risorse viene attentamente valutato con adeguati strumenti per la programmazione, la rendicontazione delle risorse e il monitoraggio specifico dei LEPS.

Il Piano sollecita attenzione al ruolo fondamentale dei sistemi informativi quali ausili per la conoscenza, la programmazione e il monitoraggio. Un posto particolare nel sistema programmatico e di gestione del FNPS è occupato da Sintema informativo dell'Offerta dei Servizi sociali (SIOSS).

La raccolta dei dati sulla piattaforma SIOSS avviene con cadenza annuale e con riferimento a tre distinte schede: Programmazione, Flussi finanziari e Rendicontazione.

SIOSS si sta evolvendo anche come strumento per il monitoraggio dei LEPS, e su questo all'interno della Rete della protezione e dell'inclusione sociale con Decreto direttoriale n. 267 del 14.8.2023, è stato costituito uno specifico gruppo di lavoro con il compito di definire criteri e indicatori specifici per il monitoraggio delle diverse tipologie di prestazione assistenziale ricomprese nei LEPS, nonché di definire strumenti e processi di rafforzamento delle capacità gestionali degli Ambiti territoriali sociali.

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 del 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 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,

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

privilegiando l'ambiente a esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria». 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 letti e interpretati anche alla luce della normativa internazionale ed europea vigente. Il riferimento primario è, inevitabilmente, alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, successivamente ratificata dall'Italia con la Legge n. 176 del 27 maggio 1991. La CRC costituisce il primo strumento giuridico internazionale 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, gli adolescenti e le adolescenti. Essa impone obblighi di promozione e protezione, richiedendo il potenziamento dei mezzi di tutela

autonome di Trento e di Bolzano. Una quota pari al 30% 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%, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e per il 50% 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.

esistenti e sollecitando un cambiamento culturale che riconosca tutte le persone di età inferiore ai 18 anni come titolari effettivi dei diritti sanciti dalla stessa CRC¹².

La Convenzione è composta da 54 articoli, quattro dei quali sono 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 uno sviluppo adeguato (art. 6) e il diritto all'ascolto (art. 12). Questi principi sono ancora oggi particolarmente attuali e innovativi e devono essere considerati prioritari nell'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché nella programmazione, progettazione e attuazione di tutte le misure rivolte all'infanzia e all'adolescenza.

Un altro strumento meritevole di particolare attenzione è la Convenzione dell'Aia del 1993, ratificata in Italia con la Legge n. 476 del 1998, che garantisce che le adozioni internazionali siano condotte nel superiore interesse del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali. Essa stabilisce misure per prevenire abusi, sfruttamento e traffico di minorenni, promuovendo legalità, trasparenza e il monitoraggio da parte di autorità centrali. Tra i principi cardine figurano la centralità del minorenne, il principio di sussidiarietà (priorità a soluzioni nel Paese di origine) e il divieto di profitti illeciti. La Convenzione garantisce un approccio etico e giuridicamente corretto per offrire ai minorenni famiglie stabili in un quadro di cooperazione internazionale.

Oggi è di grande importanza il richiamo all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite adottata con Risoluzione A/RES/70/1 del 2015 che individua 17 Obiettivi di Sviluppo, la cui realizzazione costituisce uno dei passi fondamentali per tutelare i diritti delle categorie più vulnerabili. Una caratteristica peculiare dell'Agenda 2030 è costituita proprio dall'enfasi posta sul raggiungimento delle categorie più vulnerabili, come espresso nel Preambolo e nella Dichiarazione. Una serie di obiettivi e target, tra cui quelli relativi alla povertà, alla sicurezza alimentare, alla nutrizione e all'agricoltura, all'istruzione e alle opportunità di apprendimento, all'acqua e ai servizi igienici e alle città, fanno specifico riferimento ai poveri e ai vulnerabili o a coloro che si

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.

trovano in situazioni di vulnerabilità. Il paragrafo 23 dell'Agenda fa riferimento all'empowerment dei più vulnerabili e include, tra i gruppi "i cui bisogni si riflettono nell'Agenda", "tutti i bambini, i giovani, le persone con disabilità (di cui più dell'80% vive in povertà), le persone affette da HIV/AIDS, gli anziani, le popolazioni indigene, i rifugiati e gli sfollati interni e i migranti", nonché "le persone che vivono in aree colpite da emergenze umanitarie complesse e in aree colpite dal terrorismo".

Nell'ambito di questa cornice normativa di riferimento, i Commenti generali del Comitato per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rappresentano una fonte di ispirazione fondamentale, offrendo orientamenti operativi e spunti di riflessione. Tra questi, merita particolare attenzione il Commento generale n.12 del 2009, relativo al diritto all'ascolto delle persone di minore età e al dovere degli adulti di prendere seriamente in considerazione le loro opinioni. Di primaria rilevanza è, inoltre, il Commento generale n.14 del 2013 che approfondisce il diritto delle bambine, dei bambini, degli adolescenti e delle adolescenti a che il superiore interesse sia tenuto in debita considerazione. Tale principio, pilastro fondamentale della Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC), è sancito dall'art. 3, secondo cui, in tutte le azioni che riguardano le persone di minore età, poste in essere da delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, il superiore interesse delle bambine, dei bambini e degli adolescenti deve essere sempre prioritariamente considerato. Ai fini della realizzazione concreta dei diritti delle persone di minore età, assume particolare rilevanza il Commento Generale n. 19 del 2016, relativo alla spesa pubblica degli Stati parte. Il documento mira ad assistere gli Stati nell'implementazione dell'art. 4 della Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC), il quale richiede che tutti i livelli di governo adottino le misure appropriate – siano esse legislative, amministrative o di altra natura – per garantire l'attuazione dei diritti sanciti dalla CRC.

È opportuno richiamare le Osservazioni Conclusive CRC/C/ITA/CO/5-6 adottate nel 2019¹³, rivolte all'Italia dal Comitato

¹³ Il Comitato ha sviluppato commenti generali su tematiche rilevanti per tutti gli Stati parte. Ad esempio, nel 2021 è stato adottato il Commento Generale n. 25 sui diritti dei minori in relazione all'ambiente digitale. <https://www.ohchr.org/fr/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-25-2021-childrens-rights-relation>. Inoltre, nel gennaio 2024, il Comitato ha avviato la stesura del Commento Generale n. 27 riguardante l'accesso dei minori alla giustizia e ai rimedi efficaci. <https://www.ohchr.org>

sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a seguito dell'esame congiunto del quinto e sesto Rapporto presentato dal Governo sullo stato di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Comitato, pur riconoscendo con favore i progressi compiuti, ha evidenziato alcune criticità su cui l'Italia è chiamata a intervenire con misure urgenti. Queste criticità riguardano, in particolare, le seguenti aree: allocazione delle risorse, principio di non discriminazione, accesso all'istruzione, condizioni dei minorenni richiedenti asilo e rifugiati, nonché minorenni in situazione di migrazione.

Nel maggio 2023, durante la sua 93^a sessione, il Comitato ha adottato il Commento Generale n. 26 sui diritti dei minori e l'ambiente, con particolare attenzione al cambiamento climatico. Questo documento fornisce linee guida su come gli Stati dovrebbero proteggere i diritti dei bambini e delle bambine rispetto alle questioni ambientali.

A livello europeo, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) rappresenta un trattato internazionale istituito nel 1950 dal Consiglio d'Europa (COE) finalizzato a proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali nei Paesi aderenti¹⁴. La CEDU stabilisce un quadro giuridico che gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono tenuti a rispettare, garantendo che le proprie leggi e pratiche siano conformi ai principi fondamentali in materia di diritti umani. La ratifica della CEDU da parte degli Stati membri implica l'accettazione di un obbligo giuridicamente rilevante di rispettarne le disposizioni.

La CEDU ha contribuito in modo significativo al progresso dei diritti dei bambini, riconoscendo le loro esigenze specifiche e l'importanza di tutele dedicate. In questa prospettiva, la Convenzione afferma il principio secondo cui i bambini devono essere considerati individui titolari di diritti propri, e non semplicemente come estensioni dei loro genitori o tutori. I bambini, pertanto, godono di protezione specifica, tra cui: il diritto alla libertà da trattamenti inumani o degradanti (art. 3) e il diritto all'istruzione (art. 2 del Protocollo addizionale n. 1).

Un ulteriore strumento essenziale è la Carta dei diritti fondamentali

[org/en/documents/general-comments-and-recommendations/draft-general-comment-no-27-childrens-rights-access](https://www.coe.int/t/en/documents/general-comments-and-recommendations/draft-general-comment-no-27-childrens-rights-access). Questi documenti, pur non essendo specifici per l'Italia, forniscono linee guida aggiornate che gli Stati, inclusa l'Italia, sono incoraggiati a seguire per garantire la piena attuazione dei diritti dei minori.

¹⁴ L'Italia ha ratificato la CEDU il 4 agosto 1955, con la Legge n. 848 del 4 agosto 1955, rendendola esecutiva nell'ordinamento giuridico italiano.

dell'Unione Europea del 2000, documento giuridicamente vincolante che stabilisce e garantisce i diritti fondamentali degli individui, inclusi i bambini, in tutto il territorio dell'Unione Europea. La Carta ha acquisito piena efficacia giuridica nel 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che la rende obbligatoria per tutti gli Stati membri dell'UE nell'attuazione del diritto comunitario. Di particolare rilevanza sono: l'art. 21, che sancisce il divieto di ogni forma di discriminazione, inclusa quella fondata sull'età; l'art. 24, dedicato ai diritti delle persone di minore età, il quale ribadisce il diritto dei bambini a ricevere protezione e cure necessarie per il loro benessere, nonché il diritto di esprimere liberamente la propria opinione in tutte le questioni che li riguardano, tenendo conto della loro età e maturità. Il secondo e il terzo comma del medesimo articolo stabiliscono inoltre che, in tutte le decisioni relative ai minori, adottate sia dalle autorità pubbliche sia dalle istituzioni private, il superiore interesse di bambini e adolescenti deve costituire una considerazione primaria. Viene infine affermato il diritto dei minorenni a mantenere regolari relazioni personali e contatti diretti con i genitori, salvo che ciò non risulti contrario al loro interesse superiore.

Si consideri, inoltre, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996, che ha l'obiettivo di promuovere i diritti delle persone di minore età e facilitare l'esercizio dei diritti procedurali loro riconosciuti nei procedimenti dinanzi all'autorità giudiziaria¹⁵.

Ugualmente rilevante è la Convenzione sulle relazioni personali dei fanciulli, del 2003, finalizzata a migliorare alcuni aspetti del diritto di contatto, sia a livello nazionale che transfrontaliero, precisando e tutelando il diritto delle persone di minore età e dei loro genitori a mantenere contatti regolari.

Vi sono poi due strumenti essenziali per combattere la violenza di genere. La Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali del 2007 (c.d. Convenzione di Lanzarote)¹⁶ è uno strumento giuridico internazionale di fondamentale importanza per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale. La Convenzione affronta gli abusi sessuali commessi sia all'interno del contesto familiare sia nella cosiddetta "cerchia di fiducia" del minore, nonché quelli perpetrati a fini commerciali o di lucro. Inoltre, copre tutte le possibili fattispecie di reati sessuali contro i minori, tra cui: l'abuso sessuale,

¹⁵ In Italia è stata recepita con la Legge n. 77 del 2003.

¹⁶ In Italia è stata ratificata con la Legge n. 172 del 2012.

lo sfruttamento attraverso la prostituzione, l'adescamento e la corruzione di minori tramite esposizione a contenuti o attività sessuali, nonché i reati connessi alla produzione, distribuzione e possesso di materiale pedopornografico. Secondo la Convenzione, i governi europei ed extraeuropei dovrebbero sviluppare una legislazione che criminalizzi tutte le forme di sfruttamento e abuso sessuale nei confronti dei bambini e adottare misure concrete volte a dare priorità all'interesse superiore dei minorenni, in quattro aree: prevenzione, protezione, prosecuzione penale e promozione della cooperazione nazionale e internazionale.

Nel 2011, è stata poi introdotta la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul)¹⁷. Tale strumento normativo pone particolare enfasi sulla protezione delle donne e delle ragazze vittime di violenza di genere, affrontando specifiche forme di violenza quali lo *stalking*, le molestie sessuali, la violenza sessuale, la violenza domestica, il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili, sterilizzazione e aborto forzato.

Prima di introdurre in maniera specifica i diversi strumenti adottati a livello dell'Unione Europea è cruciale precisare che i regolamenti sono atti giuridicamente vincolanti e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri, mentre le raccomandazioni, pur non essendo vincolanti, forniscono orientamenti per le politiche e le azioni degli Stati membri, rivestendo un significativo valore strategico e politico. Le comunicazioni, anch'esse non vincolanti, costituiscono strumenti di informazione e programmazione che riflettono l'indirizzo politico dell'Unione Europea.

Tra gli interventi del COE in materia di infanzia e adolescenza, si ritiene opportuno richiamare due documenti particolarmente significativi, *in primis*, la Raccomandazione CM/Rec (2012)2 del 2012, che mira a garantire l'effettiva attuazione degli strumenti europei e internazionali vincolanti che tutelano i diritti dei minorenni. Inoltre, è in linea con l'art. 12 della CRC, che garantisce ai bambini il diritto di esprimere liberamente le proprie opinioni e assicura che a tali opinioni sia dato il giusto peso in base alla loro età e maturità. La Raccomandazione fornisce indicazioni agli Stati membri sulla creazione di ambienti e strutture che consentano una partecipazione significativa dei bambini in vari ambiti, tra cui la famiglia, la scuola, la comunità e la definizione delle politiche nazionali. Chiede misure legislative, amministrative e pratiche per garantire che le voci

¹⁷ In Italia è stata recepita con la Legge n. 77 del 2013.

dei bambini siano ascoltate e rispettate, insieme agli sforzi per eliminare barriere come la discriminazione, la mancanza di accesso alle informazioni e le non adeguate opportunità di espressione. Non solo, mira a promuovere una cultura della partecipazione, in cui i bambini siano responsabilizzati come cittadini attivi. Vi è poi la Risoluzione 2232 del 2018 riguardante l'equilibrio tra il superiore interesse delle persone di minore età e la necessità di mantenere le famiglie unite.

Tra i documenti più significativi in materia di infanzia e adolescenza adottati dalla Commissione europea, si annovera la Comunicazione COM/2006/0367 del 2006, intitolata "*Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*". L'obiettivo di tale Comunicazione è proporre l'elaborazione di una strategia globale dell'UE per promuovere e salvaguardare in modo efficace i diritti dei minori, integrandoli nelle politiche interne ed esterne dell'UE e sostenendo, al contempo, gli sforzi degli Stati membri in questo ambito. Successivamente, nel 2011, è stato adottato il "*Programma UE per i diritti dei minori*", delineato nella Comunicazione COM(2011)60def. Tale programma stabilisce i principi generali da seguire affinché l'UE rappresenti un modello di riferimento nella tutela dei diritti delle persone di minore età, assicurando il pieno rispetto delle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nella Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC).

Nel 2013 sono stati adottati due strumenti di particolare rilevanza: la Raccomandazione 2013/112/UE, "*Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*", e il Regolamento n. 1381/2013/UE, che istituisce il programma "*Diritti, uguaglianza e cittadinanza*" per il periodo 2014-2020. Tra gli obiettivi specifici definiti dall'art. 4 del Regolamento, figura la promozione e la tutela dei diritti delle persone di minore età. La Raccomandazione 2013/112/UE costituisce un passaggio fondamentale nelle politiche strategiche europee e nazionali, in quanto si propone di stabilire un quadro comune di riferimento per affrontare il fenomeno della povertà infantile e promuovere il benessere dei bambini. Fornisce, inoltre, linee guida agli Stati membri sulle modalità necessarie per consentire ai minori di sviluppare pienamente il proprio potenziale, nel più breve tempo possibile, attraverso misure mirate e coordinate.

Nel 2019 il Parlamento ha emanato la Risoluzione P9_TA(2019)0066 sui diritti delle persone di minore età, in cui si ribadisce che tali diritti devono stare al centro delle politiche dell'UE. La Risoluzione invita, 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. Inoltre, si richiede all'UE e agli Stati membri di assegnare risorse crescenti ai servizi pubblici destinati all'infanzia e all'adolescenza, includendo assistenza, istruzione e salute, e di investire nell'ampliamento della rete pubblica dei servizi educativi e scolastici, al fine di contrastare efficacemente l'abbandono scolastico.

La Strategia Europa 2020, adottata nel 2010, ha guidato le politiche dell'Unione Europea per la crescita e l'occupazione fino al 2020. Questo documento sottolinea 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. Successivamente, l'UE ha sviluppato nuove iniziative per affrontare le sfide emergenti e promuovere uno sviluppo sostenibile. Nel gennaio 2019, la Commissione Europea ha pubblicato il documento di riflessione "Verso un'Europa sostenibile entro il 2030", delineando tre scenari per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite entro il 2030. Questo documento analizza il ruolo dell'UE, degli Stati membri e degli attori esterni nella transizione verso la sostenibilità.

Il 24 marzo 2021 la Commissione ha pubblicato la nuova strategia dell'UE sui diritti dei minorenni. Contemporaneamente è stata presentata la proposta per l'adozione di una raccomandazione del Consiglio europeo istitutiva di 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, approvata a seguito della Risoluzione 2014/2237(INI) del Parlamento europeo del 24 novembre 2015, in cui si auspicava lo sviluppo di un programma di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza per il contrasto della povertà multidimensionale, ha istituito una Garanzia europea per l'infanzia (*Child Guarantee*, Garanzia Infanzia) e, in sede comunitaria, è stata stabilita una riserva sull'ammontare complessivo della programmazione FSE+ (il 5%) destinata a finanziare le finalità perseguite dalla Garanzia Infanzia¹⁸.

La Garanzia Infanzia ha l'obiettivo di combattere la povertà e

¹⁸ 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 regionale nonché, ove opportuno, REACT-EU, InvestEU, il dispositivo per la ripresa e la resilienza

l'esclusione sociale dei bambini in Europa. Essa mira a garantire che i bambini in condizioni di vulnerabilità abbiano accesso a servizi essenziali di alta qualità, come l'educazione, la sanità, l'alimentazione e gli alloggi adeguati. La Garanzia Infanzia non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri nel senso tradizionale, in quanto si tratta di una raccomandazione del Consiglio dell'UE che fornisce orientamenti politici agli Stati membri, ma la sua attuazione concreta dipende dalle politiche nazionali. Gli Stati membri hanno sviluppato piani d'azione nazionali per indicare come intendono implementare la Garanzia nel proprio contesto nazionale.

Da ultimo, il 23 febbraio 2022 il Comitato dei Ministri del COE ha adottato la nuova Strategia per i diritti dell'infanzia (2022-2027) "*Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation*", che guiderà il lavoro del Consiglio nei prossimi sei anni. La nuova strategia è la quarta di una serie di strategie di successo volte a far avanzare la protezione e la promozione dei diritti dei minori in tutta Europa, nell'ambito del programma "*Costruire un'Europa per e con i minori*" attivo dal 2006. Conformemente all'impegno di lunga data dell'Organizzazione a porre i minorenni al centro delle sue attività, la strategia è stata elaborata attraverso un ampio processo consultivo, al quale hanno partecipato governi nazionali, organizzazioni internazionali, organizzazioni della società civile e, infine e soprattutto, 220 minorenni provenienti da 10 Stati membri. La strategia individua sei obiettivi strategici per i minorenni: garantire una vita senza violenza, promuovere pari opportunità e inclusione sociale, facilitare l'accesso e l'uso sicuro delle tecnologie, assicurare una giustizia adeguata alle necessità individuali, valorizzare l'ascolto e la partecipazione dei minorenni, e tutelare i diritti in situazioni di crisi o emergenza.

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.

1.3

I principi e gli orientamenti espressi dalla normativa nazionale e regionale

Normativa nazionale

Per quanto concerne l'ordinamento nazionale italiano, si evidenzia una ricca cornice normativa di riferimento. *In primis*, l'art. 3 della Costituzione Italiana sancisce il principio di eguaglianza formale e sostanziale. Nella sua prima parte, esso riconosce l'eguaglianza formale, stabilendo che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Nella seconda parte, introduce il principio di eguaglianza sostanziale, attribuendo alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'art. 3 enuncia un chiaro orientamento volto non solo a garantire la parità formale, ma anche a promuovere una reale e concreta eguaglianza, correggendo le disparità di fatto presenti nella società. 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 secondo una logica di decentralizzazione istituzionale, maggiormente declinati a livello territoriale. Con la riforma del titolo V della Costituzione, è stata attribuita alle regioni della competenza in materia di servizi sociali. Inoltre, un'importante modifica costituzionale è stata introdotta con la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che ha inserito la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. Tale intervento ha riguardato gli articoli 9 e 41, sancendo espressamente l'interesse delle future generazioni come criterio di politica ambientale.

Grazie anche al recepimento della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza reso esecutivo dal Parlamento con la legge 27 maggio 1991, n. 176, e degli articoli 1 e 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, si è gradualmente consolidato in Italia un contesto politico, culturale e sociale sempre più attento e favorevole alla

promozione e alla tutela dei diritti dei minorenni, ponendo tali diritti al centro dell'agenda pubblica e delle politiche nazionali. Come già evidenziato, con la Legge n. 285/1997, si è avviato un percorso volto a superare la tradizionale logica assistenzialista, promuovendo una nuova metodologia di lavoro basata sulla programmazione e sulla progettazione degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza.

A livello nazionale, il quadro della *governance* nazionale si è ulteriormente consolidato con l'adozione della Legge n. 451 del 1997 che ha introdotto significativi strumenti per la tutela e promozione dei diritti delle bambine, dei bambini e degli adolescenti in Italia. Vi è stata infatti l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Questi organismi rappresentano elementi cardine per garantire il rispetto e il monitoraggio dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel Paese.

Sempre in tema di *governance* nazionale, pare opportuno ricordare l'approvazione della legge n. 104/2024 che, all'articolo 2, istituisce – nell'ambito della Rete della protezione e dell'inclusione sociale – un Tavolo nazionale di lavoro con funzioni di supporto, di monitoraggio, di valutazione e di analisi degli interventi di integrazione e inclusione sociale sui minori fuori famiglia, sui minori affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo amministrativo. L'organismo è, deputato a svolgere attività finalizzate al rafforzamento del sistema informativo nazionale di rilevazione e raccolta dei dati sui minori affidati ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, anche attraverso la realizzazione di azioni coordinate, finalizzate alla messa a regime del sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera m), del regolamento di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 16 dicembre 2014, n. 206.

Proseguendo la panoramica della normativa di settore, si evidenzia come la Legge n. 184 del 1983 abbia rappresentato un momento di svolta fondamentale nell'ordinamento italiano per il riconoscimento del diritto delle persone di minore età a crescere all'interno di un contesto familiare adeguato. Tale normativa ha riformato in maniera profonda e organica l'istituto dell'adozione, superando la disciplina previgente e avviando un processo di deistituzionalizzazione finalizzato a garantire ai minorenni il diritto a una famiglia. Questo percorso si è concluso successivamente con l'art. 2 della Legge n. 149 del 2001, che ha sancito la chiusura definitiva degli istituti per minorenni.

La Legge n. 149 del 2001, inoltre, ha introdotto ulteriori modifiche alla Legge n. 184 del 1983, consolidando il diritto del minore a una famiglia, sia essa quella di origine naturale o quella affidataria, attraverso misure volte a promuovere il pieno godimento di tale diritto. Successivamente, con la Legge n. 173 del 2015, il diritto del minore di età a una famiglia è stato ulteriormente rafforzato, introducendo e riconoscendo il principio della continuità affettiva per i minorenni in affidamento familiare. Tale principio mira a tutelare i legami affettivi costruiti dai bambini e dagli adolescenti durante il periodo di affido, preservando la stabilità delle relazioni significative e promuovendo il loro benessere psicofisico.

Per delineare una cornice normativa esaustiva e funzionale alle future programmazioni e progettazioni sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza, risulta opportuno richiamare alcuni degli interventi normativi più rilevanti.

Un ulteriore passaggio fondamentale è rappresentato dall'istituzione dell'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza mediante la Legge n. 112 del 2011, il cui ruolo primario è quello di promuovere l'attuazione della CRC e degli altri strumenti internazionali in materia, assicurando al contempo che bambine, bambini e adolescenti conoscano i propri diritti e ne acquisiscano piena consapevolezza. L'azione dell'Autorità si concretizza attraverso la realizzazione di numerosi progetti mirati a rafforzare la tutela e la diffusione dei diritti fondamentali dei minori.

In Italia, i diritti dei minorenni nel Codice civile (c.c.) sono garantiti attraverso un quadro normativo che pone al centro il principio del superiore interesse del minore. Le ultime modifiche al diritto di famiglia, introdotte dalla Legge n. 219/2012 e dal successivo Decreto Legislativo n. 154/2013, hanno rafforzato la tutela dei minori, armonizzando lo stato giuridico dei figli e regolamentando in maniera innovativa i temi dell'affidamento, della continuità affettiva e della responsabilità genitoriale.

Con la Legge n. 219/2012, è stato introdotto il principio dell'unicità dello stato giuridico di figlio, eliminando ogni distinzione tra figli legittimi, naturali e adottivi. Questo cambiamento ha segnato un passaggio fondamentale nella normativa italiana, sancendo l'uguaglianza di tutti i figli dinanzi alla legge e rafforzando i diritti fondamentali dei bambini e degli adolescenti. In attuazione della suddetta legge, il D.Lgs. n. 154/2013 ha riformato in modo significativo il Codice civile, intervenendo sulla disciplina dell'affidamento e delle relazioni familiari.

In materia di affidamento, il D.Lgs. menzionato ha stabilito che la bigenitorialità e l'affidamento condiviso debbano rappresentare la regola generale in caso di separazione o divorzio dei genitori. Questa impostazione è finalizzata a garantire al minore il diritto di mantenere rapporti equilibrati e continuativi con entrambi i genitori, assicurando così la continuità affettiva e il sostegno psicologico necessari per il suo benessere. L'affidamento esclusivo è previsto solo in casi eccezionali, quando sia dimostrata l'inidoneità di uno dei genitori a tutelare il minore o a rispondere alle sue necessità. L'art. 337-ter c.c. regola l'affidamento condiviso, mentre l'art. 337-*quater* disciplina i criteri per l'affidamento esclusivo, che viene attribuito solo in presenza di comprovate situazioni di incompatibilità o pericoli per il minore.

Un altro aspetto centrale delle riforme riguarda il diritto del minore alla continuità affettiva. Le modifiche normative hanno introdotto disposizioni che mirano a preservare i legami significativi del minore di età non solo con i genitori, ma anche con altri membri della famiglia allargata, come i nonni o altre figure di riferimento. Questo principio è rafforzato dall'art. 337-*octies* c.c., che sottolinea l'importanza di tutelare il benessere emotivo del minore attraverso la salvaguardia delle sue relazioni familiari.

Infine, il Codice civile ha consolidato i diritti fondamentali del minore attraverso l'art. 315-*bis*, che sancisce il diritto del figlio a essere mantenuto, istruito, educato e assistito moralmente dai genitori, con un obbligo reciproco di rispetto. Tali disposizioni, frutto delle riforme introdotte dalla Legge n. 219/2012 e dal D.Lgs. n. 154/2013, rappresentano un significativo passo avanti nella tutela dei diritti dei minori, promuovendo un approccio giuridico che pone al centro il benessere del bambino, la partecipazione attiva di entrambi i genitori e il mantenimento delle relazioni familiari significative. Per completezza espositiva è importante ricordare il *Family Act* è una legge delega, approvata in via definitiva il 6 aprile 2022, che conferisce al Governo il compito di adottare misure a sostegno delle famiglie, con un focus particolare sui nuclei con figli. Le principali aree di intervento riguardano il sostegno economico, attraverso l'introduzione di benefici universali per le famiglie con figli a carico, calcolati in base all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente e al numero di figli. Viene inoltre promossa la conciliazione tra vita familiare e lavorativa mediante il riordino e l'ampliamento dei congedi parentali, di paternità e di maternità, estesi a tutte le categorie professionali, con l'obiettivo di favorire una più equa distribuzione delle responsabilità familiari tra i genitori.

Sono previsti anche incentivi per incrementare l'occupazione femminile e armonizzare i tempi di vita e lavoro, grazie a misure come incentivi fiscali e promozione del lavoro flessibile. Infine, il *Family Act* punta a sostenere l'educazione e l'autonomia dei giovani, prevedendo agevolazioni per le spese educative, culturali e sportive dei figli, nonché contributi specifici per favorire l'indipendenza economica, come quelli destinati alle spese universitarie e agli affitti della prima casa.

Da ultimo, il Decreto-Legge 15 settembre 2023, n. 123, noto come "Decreto Caivano", ha introdotto misure urgenti per contrastare il disagio giovanile, la povertà educativa e la criminalità minorile. Il provvedimento è stato convertito in legge con modificazioni dalla Legge 13 novembre 2023, n. 159.

Tra le misure principali previste dal decreto rientra la designazione di un Commissario straordinario incaricato di promuovere il risanamento e la riqualificazione del territorio, al fine di contrastare situazioni di degrado e vulnerabilità sociale. In materia di sicurezza urbana, viene disposto l'ampliamento del divieto di accesso a specifiche aree urbane, esteso ai minori di età superiore ai 14 anni, con obbligo di notificazione ai genitori o ai tutori legali. Inoltre, la durata massima del divieto di rientro nei comuni dai quali si è stati allontanati viene incrementata, con un inasprimento delle sanzioni in caso di violazione. Il decreto prevede, altresì, un aggravamento delle pene relative al porto abusivo di armi e allo spaccio di sostanze stupefacenti, anche laddove tali condotte siano di lieve entità. Rilevante è, inoltre, l'estensione dell'applicazione delle misure cautelari, incluse quelle di custodia cautelare, nei confronti di minori ritenuti responsabili di reati gravi. Parallelamente, vengono introdotte sanzioni a carico dei genitori che omettano di vigilare sull'adempimento dell'obbligo scolastico dei figli, con la previsione di pene detentive in caso di reiterazione della condotta. Particolare attenzione è rivolta alla tutela delle vittime di reati commessi mediante l'uso di tecnologie informatiche, con un focus specifico sulla protezione dei minori. Ulteriori interventi delineati dal decreto includono il rafforzamento della cybersicurezza, l'istituzione di un osservatorio dedicato alle periferie e il potenziamento dell'offerta educativa, al fine di prevenire fenomeni di devianza e promuovere l'inclusione sociale. Le misure contenute nel decreto rappresentano un approccio organico e integrato volto a contrastare le problematiche legate al disagio giovanile e alla criminalità minorile, combinando strumenti di carattere repressivo con iniziative orientate alla prevenzione e alla riqualificazione sociale.

Normativa regionale

Come anticipato nella sezione precedente, 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 socio-sanitaria. 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 e 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 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.

Altrettanto interessanti alcune novità normative avvenute a livello regionale in materia di co-programmazione e co-progettazione (di cui all'art. 55 del Codice del Terzo Settore (CTS) e DM 72/2021), come la Legge regionale toscana del 22 luglio 2020, n. 65 "Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano". La legge promuove (art. 3 - Principi in tema di esercizio delle funzioni amministrative) la capacità di Regione, enti locali e aziende ed enti del servizio sanitario regionale di coinvolgere nell'esercizio delle loro funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale gli enti del Terzo settore, del volontariato di cui all'articolo 17 del D.Lgs. 117/2017 e delle altre formazioni sociali di cui all'articolo 1, comma 1, anche attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione. Anche la Legge regionale del Molise 7 ottobre 2022, n. 21 "Disciplina del terzo settore". La legge assume una prospettiva ampia di attuazione del Codice del Terzo settore nell'ordinamento regionale stabilendo la promozione del ruolo e della funzione sociale degli enti del Terzo settore, del volontariato e delle altre formazioni sociali da parte di Regione, enti subregionali, ASReM ed enti locali.

La Legge regionale umbra 6 marzo 2023, n. 2 "Disposizioni in materia di amministrazione condivisa." La legge intende declinare, a livello regionale, le novità introdotte dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, mettendo a disposizione degli attori pubblici e del terzo settore della Regione un quadro di principi e di regole comuni per orientarsi e dare consistenza ai procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione. Oppure la Deliberazione 29 dicembre 2023, n. 987 "Revoca della deliberazione della Giunta regionale 13 giugno 2017, n. 326. Approvazione delle "Linee guida della Regione Lazio in materia di co-programmazione e co-progettazione tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore, ai sensi dell'art. 55 del Decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017 (Codice del Terzo Settore)." Le Linee Guida dettano indicazioni in merito agli istituti della co-programmazione e co-progettazione, di cui all'articolo 55 del Codice del Terzo settore, quali strumenti relativi all'amministrazione condivisa, al fine di assicurare il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni di organizzazione, a livello territoriale, degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale.

È questo solo un breve panorama a livello regionale, ove norme e indirizzi guidano la programmazione, e ovviamente ogni 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* (redatte nel 2012 e aggiornate nel 2024) e le *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni* (redatte nel 2017 e aggiornate nel 2024) 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 prevenzione^{19,20}.

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 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",

19 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>

20 Le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" e le "Linee d'indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni", nella versione aggiornata, sono state approvate in Conferenza unificata l'8 febbraio 2024. 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.

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 aggiornamento delle Linee di indirizzo

Alla luce di interventi normativi impattanti sulle materie di riferimento – ivi inclusi le novità introdotte dalla legge n. 173/2015 e dalla legge 26 novembre 2021, n. 206, che ha operato una radicale riforma del rito previsto dal codice per minorenni e famiglie nonché gli atti

adottati a livello internazionale ed europeo²¹ – è emersa l'esigenza di aggiornare entrambe le summenzionate linee di indirizzo e, a tal fine, si è dato l'avvio al processo di revisione dei due documenti.

Con decreto dirigenziale 5 novembre 2021, n. 394 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha infatti costituito il Tavolo congiunto di confronto sulle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare e sulle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni.

Il Tavolo congiunto, composto dal livello istituzionale e arricchito dalla presenza di rappresentanti del terzo settore, aveva come obiettivo di rispondere a numerose sollecitazioni di aggiornamento delle norme sull'affidamento e di applicazione delle linee d'indirizzo, anche alla luce dei nuovi sviluppi che discendono dall'implementazione in Italia della Child Guarantee europea e dagli esiti delle Commissioni parlamentari che nel corso della legislatura hanno affrontato temi di riferimento delle Linee d'indirizzo.

Il mandato del Tavolo si è inquadrato in un processo di revisione e di integrazione dei suddetti documenti, che ha lasciato inalterata la struttura di base e ha permesso di apportare le necessarie modifiche mantenendone inalterato l'impianto e i contenuti principali, al fine di far coincidere il quadro prospettato dalle linee d'indirizzo con il quadro della realtà effettiva delle condizioni prese in considerazione nelle stesse.

L'attenzione è stata posta principalmente sulle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare del 2012 e sulle Linee di indirizzo

²¹ Si fa riferimento, principalmente, al *Committee on the Rights of the Child, General Comment, 29 May 2013, n. 14, The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, dell'ONU, alla Risoluzione 28 aprile 2016, P8_TA (2016)0142, del Parlamento europeo, sulla salvaguardia dell'interesse superiore del minorenne in tutta l'UE, ai seguenti documenti del Consiglio d'Europa: Committee of Ministers, Recommendation 24 April 2019, CM/Rec (2019)4, *on supporting young refugees in transition to adulthood*; Parliamentary Assembly, Recommendation 4 December 2020, n. 2190, *Effective guardianship for unaccompanied and separated migrant children*, nonché ai seguenti ulteriori provvedimenti dell'UE: Raccomandazione del Consiglio UE, Raccomandazione 14 giugno 2021, n. 2021/1004, che istituisce l'*European Child Guarantee* la quale sottolinea l'importanza di fornire sostegno ai minorenni che terminano un percorso di assistenza istituzionale o di affidamento familiare, indispensabile per aiutarli a vivere in modo indipendente e a integrarsi da un punto di vista sociale e la Strategia del Consiglio d'Europa: Committee of Ministers, 23 February 2022, CM(2021)168-final, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027): "Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation"*.

nazionali per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni del 2017, valutando se si fossero verificati scostamenti dalla normativa e da nuovi modelli di lavoro.

Ciascun componente del Tavolo, partendo dall'organizzazione dei contenuti delle linee d'indirizzo, è stato invitato a segnalare argomenti ritenuti meritevoli di una revisione o integrazione motivando la proposta attraverso la compilazione di una breve scheda messa a disposizione dall'assistenza tecnica dell'Istituto degli Innocenti.

Il processo di revisione e di integrazione dei suddetti documenti si è quindi sviluppato a partire dall'esigenza di far coincidere il quadro prospettato dalle linee d'indirizzo con le sollecitazioni provenienti da parte dei soggetti, istituzionali e non, coinvolti nel lavoro di aggiornamento, al fine di ridefinire il quadro della realtà effettiva dei percorsi di affido familiare e di accoglienza nei servizi residenziali a livello nazionale.

Gli aggiornamenti più rilevanti relativamente alle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare hanno riguardato, *in primis*, l'inserimento delle principali novità a livello legislativo a partire dalla data di pubblicazione delle linee d'indirizzo; a ciò si è aggiunto un lavoro di revisione del linguaggio al fine di definire un vocabolario condiviso e inclusivo.

Nella prima parte delle linee d'indirizzo, riguardante la definizione, i soggetti e il contesto dell'affido familiare è stata prevista la figura di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza.

Nella parte relativa alle caratteristiche e condizioni per l'affidamento familiare sono state inserite alcune nuove forme di affidamento ed accoglienza. Nello specifico, si tratta di affidamenti che si concludono con il rientro in famiglia e/o che tengono conto della prospettiva della riunificazione familiare e di accoglienza straordinaria.

Infine, la parte relativa al percorso dell'affidamento familiare è stata revisionata con la previsione del progetto di affidamento familiare nel caso degli orfani vittime di crimini domestici.

Anche rispetto alla revisione delle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni si è provveduto all'inserimento delle principali novità a livello legislativo a partire dalla data di pubblicazione delle linee d'indirizzo; a ciò si è aggiunto un lavoro di revisione del linguaggio al fine di definire un vocabolario condiviso e inclusivo.

La raccomandazione 323 è stata aggiornata rispetto all'accoglienza residenziale in emergenza, la raccomandazione 352.1 ha previsto l'inserimento di indicazioni operative relativamente al processo di riunificazione familiare.

Il lavoro di revisione delle linee di indirizzo in argomento si è collegato anche al processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), offrendo agli Ambiti territoriali sociali linee di indirizzo aggiornate quale strumento che sostiene l'attuazione dei LEPS, aiutando a strutturare sui territori servizi che rispondono a criteri e livelli di qualità ed efficienza in coerenza con la normativa vigente.

I due documenti nella loro versione aggiornata sono stati approvati nel corso della riunione della Conferenza unificata dell'8 febbraio 2024, perfezionando in tal modo il loro iter istituzionale.

1.4.3.

Il percorso di disseminazione delle Linee di indirizzo

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto tecnico-scientifico dell'Istituto degli Innocenti, ha avviato un percorso di disseminazione territoriale delle due linee di indirizzo nella versione aggiornata, rivolto in maniera prioritaria a referenti regionali, referenti di Ambito territoriale sociale, a operatori e operatrici pubblici dei servizi sociali degli Ambiti territoriali sociali, operatori e operatrici dei servizi socio sanitari territoriali, famiglie affidatarie, operatori e operatrici di servizi di accoglienza residenziale, associazioni e coordinamenti dedicati ai temi dell'accoglienza di minorenni fuori famiglia.

L'obiettivo principale attiene ad un confronto con attori istituzionali e non su contenuti, finalità e prospettive applicative degli strumenti delle linee di indirizzo, il cui effettivo recepimento sui territori è requisito essenziale per renderle concretamente attuative.

La prima fase di disseminazione ha previsto la realizzazione di un ciclo di webinar online (dal luglio al novembre 2024) che ha ripercorso i contenuti delle linee di indirizzo e proposto alcuni approfondimenti ed esperienze di particolare rilevanza.

La seconda fase del percorso di disseminazione ha previsto la realizzazione di incontri in presenza volti a avviare o consolidare i processi di recepimento e applicazione delle Linee di indirizzo su affidamento familiare e accoglienza residenziale nelle diverse regioni e province autonome.

Questi focus group, che si sono svolti a Roma il 14 e 15 novembre 2024, a Milano il 25 e 26 novembre 2024 e a Bari il 5 e 6 dicembre 2024, hanno favorito lo scambio di esperienze, promosso il confronto sulle pratiche professionali e la costruzione di una dimensione di lavoro organizzata e strutturata, radicata nei territori, proiettata al miglioramento della gestione di affidamento familiare e accoglienza residenziale.

Le tematiche principali che sono state affrontate nelle due giornate di focus group sono le seguenti: 1. *La bambina ed il bambino al centro delle relazioni nell'affidamento familiare e accoglienza residenziale*; 2. *Alleanze e collaborazioni nell'affidamento familiare e nell'accoglienza residenziale*.

A questi momenti di confronto tematico si è aggiunto un focus group di riflessione con ragazzi e ragazze che hanno partecipato alla sperimentazione care leavers, che si è svolto a Firenze, nella sede dell'Istituto degli Innocenti, il 12 dicembre 2024.

Le tematiche centrali affrontate durante questo momento di confronto dei ragazzi e delle ragazze sono state le seguenti: *Quali dovrebbero essere le priorità dell'Assistente Sociale? Come condividere con il bambino/a o ragazza/o la decisione dell'inserimento in comunità o in affidamento familiare? Quando e come progettare la chiusura dei percorsi di accoglienza?*

Questi preziosi momenti di confronto e disseminazione sono propedeutici ad un effettivo recepimento dei contenuti delle linee di indirizzo a livello regionale e locale, al fine di renderle uno strumento di lavoro efficace per la programmazione e progettazione di interventi sociali.

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.