

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

MILANO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità (1999-2001)

Dal 1994 l'Amministrazione Comunale di Milano fa riferimento, al Consiglio per il benessere dei Minori (Co.B.M.)¹, organismo tecnico interistituzionale e intersetoriale cui partecipano 10 Assessorati, la ASL, l'ex Provveditorato agli studi, la Regione, la Provincia, il Tribunale per minori, il Volontariato, l'associazionismo, l'area delle Cooperative. Questo organismo è presieduto dall'Assessore ai servizi sociali e alla Persona. E' sulla base di questi consolidati rapporti di collaborazione che il Comune ha proceduto alla mappatura, istruttoria, progettazione degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza nella Città di Milano.

Nell'ottobre 1988, il Comune di Milano d'intesa con l'ASL Città di Milano, il Provveditorato agli Studi di Milano, il Centro per la Giustizia Minorile di Lombardia e Liguria sottoscrivono l'Accordo di programma.

Per consolidare la cultura dell'integrazione, il primo Accordo di Programma prevede al suo interno che gli Enti firmatari assumano i seguenti impegni comuni:

- Costituzione di un osservatorio cittadino sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, individuato quale strumento indispensabile per la conoscenza della realtà territoriale, nei suoi diversi aspetti, e per la predisposizione di programmi ed interventi orientati all'efficacia dei risultati.
- Attivazione di iniziative di formazione del personale, in sedi comuni o, su programmi concordati e coordinati, nell'ambito di ciascun degli Enti, per consolidare competenze, stili relazionali nonché sviluppare l'approfondimento professionale a maturare il confronto e la ricerca;
- Realizzazione di una corretta ed efficace informazione all'utenza, finalizzata a facilitare l'accesso ai servizi e la partecipazione alle iniziative e promuovendo, in particolare, la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Un mese dopo la stipula dell'Accordo di Programma, con DGC n. 3366 del 17.11.98 viene approvato sia l'accordo di programma appena riferito sia il Primo Piano territoriale d'intervento ai sensi della 285/97 comprendente 66 progetti, sinteticamente presentati nel Documento "Minori a Milano", per un costo complessivo di circa 20 miliardi. Un aspetto interessante della delibera appena citata è che in essa viene disposto di dare avvio ai 66 progetti in tre momenti diversi, subordinati all'effettivo trasferimento dei finanziamenti.

Il Piano è stato approvato dalla Regione con decreto del febbraio 1999 (vedi parte relativa alle fonti normative).

Il Comune, dopo aver formalizzato la costituzione di una Unità Operativa, nel febbraio 1999, da avvio a 35 (su 66) progetti del piano cittadino. Nel 2000, ad un anno dall'avvio, a seguito del verificarsi di necessità di modifiche e di rinunce all'interno di alcuni progetti; il primo piano

1 Tale organismo nasce in occasione dell'avvio del *Progetto Bambino Urbano. Strategie innovative verso la qualità urbana*, che fa parte del più ampio progetto finanziato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio, Le città sostenibili delle bambine e dei bambini.

territoriale subisce delle modifiche e si stabilisce su 60 progetti.

Le attività e funzioni svolte dall'ente locale secondo quanto stabilito nell'accordo di programma riguardano la programmazione, la gestione e la verifica degli interventi; il coordinamento delle fasi di attuazione della Legge 285/97 sotto l'aspetto amministrativo e tecnico; la promozione del coinvolgimento delle Organizzazioni del Privato Sociale, unitamente alla promozione e al coordinamento di iniziative volte a favorire l'aggiornamento e l'arricchimento professionale degli operatori dei servizi pubblici e privati in stretta collaborazione con la Regione Lombardia; il finanziamento delle iniziative ed attività previste nel Piano Territoriale d'intervento.

Secondo triennio (2002-2004)

L'avvio del secondo triennio sconta una sovrapposizione di tempi che porta il Comune di Milano (come, del resto altre città riservatarie), ad avviare le procedure per l'implementazione del II triennio senza avere ancora disponibili i risultati dell'attività di valutazione conclusiva del primo triennio di attuazione della legge. "Proprio perché non ancora in possesso in modo completo dei risultati qualitativi e quantitativi del Primo Piano si è reso necessario individuare, ancorché sulla base degli elementi conosciuti e delle indicazioni regionali, gli indirizzi strategici sui quali costruire il prossimo Piano di intervento. Per fare ciò si è proceduto ad un primo esame di priorità nell'ambito dei comparti dell'Amministrazione Comunale più direttamente interessati alle politiche dei servizi relativi a bambini ed adolescenti, integrate successivamente con le proposte degli altri soggetti pubblici coinvolti (ASL Città di Milano, Centro Giustizia Minorile, Ufficio Scolastico di Milano). Il risultato di tale lavoro è stato successivamente discusso e confrontato con i soggetti del Terzo Settore."² Con DGC n. 1496 del 14 maggio 2001 si ha l'approvazione delle linee di indirizzo per la costituzione a Milano del secondo Piano Infanzia e Adolescenza da parte della Giunta Comunale.

A seguito dell'esperienza maturata nel primo triennio si rende evidente la volontà di rendere più chiari e manifesti compiti e ruoli dei diversi soggetti attuatori della legge.

Come prima azione a dimostrazione di questo intento c'è la conferma del coordinamento della gestione della L.285/97 all'Unità Operativa 285³ per cui l'avvio del secondo triennio di attuazione prevede:

1. forme di pubblicizzazione degli indirizzi e delle linee di azione approvate dalla Giunta , nonché della modulistica da adottare per la presentazione dei progetti;
2. definizione dei termini per la presentazione delle iniziative da parte dei soggetti interessati;
3. costituzione di una Commissione Tecnica per l'esame istruttorio dei progetti pervenuti;
4. proposta all'organo politico del Piano per la sua formale approvazione, acquisito il parere del Gruppo Tecnico Territoriale.⁴

Il Gruppo tecnico territoriale⁵ si compone dei rappresentanti di alcuni Settori dell'Amministrazione Comunale, del Terzo Settore, degli Enti firmatari l'Accordo di Programma e da un rappresentante della Provincia di Milano.

La Commissione Tecnica⁶ è costituita invece da:

- rappresentanti del Settore Servizi Socio-Sanitari ed Educativi;
- rappresentante degli Enti firmatari l'Accordo di Programma;
- rappresentanti delle Università Milanesi di cui due provenienti dalla Cattolica e dalla Bicocca per gli aspetti tecnici e metodologici, il terzo dalla Bocconi per quelli strettamente di valutazione economica.

Ad essa spetterà il compito di:

1. valutare la fattibilità, la qualità tecnica, l'impatto sociale, il rapporto costi/benefici, nonché

2 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97- Anno 2001

3 Istituita con Dd n. 104 del 6 giugno 2001: nomina dell'Unità Operativa 285

4 Ibidem

5 Determinazione dirigenziale n .43/DC del 9 ottobre 2001: nomina del gruppo tecnico territoriale.

6 Determinazione dirigenziale n. 85 del 2 agosto 2001: nomina della Commissione Tecnica di valutazione

- la congruità dei progetti con gli indirizzi fissati dall'Amministrazione, secondo una griglia di valutazione all'uopo predisposta;
2. predisporre una ipotesi di Piano che contenga le quote da finanziare per singolo progetto;
 3. acquisire il parere del G.T.T. sul Piano, valutandone le eventuali ed opportune integrazioni;
 4. proporre una quantificazione della ripartizione del finanziamento nelle indicate aree di intervento;
 5. proporre, quindi, un Piano Infanzia e Adolescenza per il prossimo triennio da sottoporre all'approvazione dell'Amministrazione.

Con Delibera di Giunta n. 1002 del 16 aprile 2002 approvazione del II Piano Infanzia e Adolescenza composto di 46 progetti.

Nel nuovo piano territoriale ai sensi della 285/97 quattro sono gli indirizzi principali definiti e strutturati in corrispondenti aree di intervento, all'interno delle quali sono sviluppate linee di azione da tradursi poi in proposte e progetti.

La prima e la seconda area di intervento sottendono azioni di sostegno specifico alla famiglia e al minore in risposta a bisogni specifici, la terza e la quarta area prevedono, invece, azioni rivolte alla generalità dell'utenza siano essi famiglie o solo minori.

1. AREA DEL SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA che comprende

- Iniziative finalizzate a realizzare e gestire servizi di natura assistenziale, di natura formativa, informativa e culturale per l'educazione alla genitorialità e lo sviluppo delle competenze genitoriali o al loro recupero.
- Ampliamento e innovazione del servizio di assistenza domiciliare ai minori anche richiedenti interventi specialistici.
- Iniziative volte a promuovere o ampliare interventi di tempo-spazio per le famiglie.
- Implementazione di comunità di tipo familiare e di accoglienza e servizi rivolti prioritariamente a gravi bisogni e nuove forme di povertà (minorì sieropositivi, stranieri, portatori di disagio psichico).
- Promozione ed implementazione di nuovi modelli di affidi familiari.
- Iniziative, da realizzarsi anche attraverso percorsi formativi-informativi, volte a sostenere i nuclei familiari con bambini disabili o affetti da patologie attraverso anche l'avvio di sperimentazioni per l'umanizzazione dei reparti ospedalieri che accolgono bambini.
- Iniziative di sostegno anche economico finalizzato a favorire la conciliazione dei tempi della cura dei figli con quelli del lavoro dei genitori.

2. AREA DELLA TUTELA DEI MINORI

- Iniziative finalizzate alla prevenzione e cura di abusi sessuali, violenze e maltrattamento di minori e intervento tempestivo nell'affrontare e sostenere le situazioni di emergenza.
- Attività di orientamento alla scelta scolastica nonché interventi per il successo scolastico e formativo.
- Attività volte a promuovere e implementare progetti innovativi di prevenzione del disagio, e del disadattamento giovanile.
- Azioni volte a prevenire forme di istituzionalizzazioni ovvero a promuovere, all'interno delle istituzionalizzazioni, interventi di reinserimento sociale.

3. AREA DELLO SVILUPPO DEI SERVIZI

- Attività volte a realizzare e/o potenziare iniziative a favore della prima infanzia, in particolar modo attraverso la creazione di servizi flessibili in grado di conciliare i bisogni di cura dei bambini con le esigenze lavorative dei genitori.

- Avvio e sostegno di esperienze di gemellaggio tra i CAG milanesi e CAG gruppi giovanili di Paesi extraeuropei per l'educazione alla solidarietà e alla mondialità.
- Attività finalizzate al potenziamento e incremento quali/quantitativo della rete dei servizi educativi per adolescenti, in particolare nelle forme di educativa di strada, e delle esperienze aggregative/educative.
- Iniziative di diversa natura atte a rilanciare realtà istituzionali e storiche della Città di Milano, individuate quali patrimonio sociale e culturale da valorizzare per le potenzialità che possono esprimere nell'ambito dei servizi all'adolescenza.
- Implementazione di servizi per l'infanzia e l'adolescenza che, avviati in via sperimentale, abbiano già dato riscontri positivi in termini di efficacia dell'intervento svolto.
- Sperimentazioni di forme di gestione integrata di servizi pubblici e privati, nonché iniziative e/o servizi di coordinamento domanda/offerta sul territorio.
- Attività preventive per la prima infanzia, per il percorso alla crescita e per la preadolescenza.
- Realizzazione e/o ampliamento asili nido a tempo pieno e a part-time, gestiti dal Comune e da Enti privati.
- Realizzazione e/o ampliamento dei servizi Tempi per la Famiglia gestiti dal Comune e da Enti privati.
- Realizzazione di servizi Centri Gioco per bambini 0-6 anni con funzionamento nei periodi di chiusura scolastica, gestiti dal Comune e da Enti privati.
- Realizzazione di Ludoteche gestite dal Comune e da Enti privati.
- Interventi capaci di attivare una rete di relazioni nel territorio, tra servizi pubblici e privati e di accoglienza anche per bambini in situazione di disagio
- Attività di formazione informazione relative alle attività ed ai servizi per l'infanzia.

4. AREA DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI DEI MINORI.

- Studio delle tendenze giovanili regressive e fortemente a rischio.
- Promozione della partecipazione dei bambini, preadolescenti e adolescenti alla vita, anche amministrativa, della comunità locale.
- Incremento dell'uso degli spazi urbani e naturali volti a rimuovere ostacoli nella mobilità ed ampliare la fruizione di beni e servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi.
- Azioni intra e interistituzionali di prevenzione primaria volte a prevenire provvedimenti della Magistratura Minorile nonché ad individuare risposte "sinergiche" ai problemi.

La Commissione Tecnica ha espletato il proprio mandato ed ha provveduto a redigere quattro distinte graduatorie, una per ciascuna delle aree di priorità individuate dalla Giunta Comunale e sopra riportate; ha inoltre provveduto ad elaborare una proposta tecnica complessiva di Piano, assumendo come principio ispiratore un ordine di priorità tra gli ambiti già individuati dalla citata deliberazione 1496/2001. "Sulla base della constatazione che occorra rendere più vivibile la città per tutti i bambini e gli adolescenti, la priorità è caduta sui due ambiti della delibera "Promozione dei diritti" e "Sviluppo dei servizi", tematiche queste dove concentrare, a parere della Commissione le maggiori risorse economiche. La stessa Commissione ha ritenuto, tra l'altro, che investire sul benessere complessivo, oltre ad essere un fattore di sviluppo culturale che assume "l'agio" come condizione cui tendere, può portare ad una riduzione del bisogno più propriamente assistenziale. Il lavoro svolto dalla Commissione ha fornito utili spunti di riflessione all'Amministrazione per quanto concerne le scelte da operare nel finanziamento dei progetti ed in generale nelle caratteristiche complessive del Piano. Di certo lo stimolo ad investire sulle situazioni di "agio", sugli ambiti cioè di vita normale di bambini e adolescenti, quale sicura prevenzione delle opposte situazioni di "disagio", costituisce uno spunto assolutamente condivisibile. Così come è stata condivisa la necessità che vengano promosse adeguate azioni a difesa del diritto dei bambini ad

essere adeguatamente tutelati da tutte quelle circostanze dannose che possono costituire pregiudizio al pieno ed armonico sviluppo psicologico della loro personalità. L'Amministrazione Comunale ha inteso conciliare le indicazioni fornite dalla Commissione Tecnica con i propri programmi politici e con la realtà delle esigenze infantili ed adolescenziali così come oggi si presenta. Ciò ha significato, innanzi tutto, la ripartizione del budget complessivo.

Tenendo presenti :

- la necessità che servizi, già avviati sperimentalmente con il Primo Piano, dovessero usufruire delle necessarie risorse economiche per essere posti a regime in modo strutturale;
- la necessità di valutare con molta attenzione la sperimentazione di nuovi servizi, laddove specialmente non risultava sufficientemente chiaro il programma economico che ne garantisse la continuità attraverso adeguati e certi fondi di finanziamento;
- la necessità di valutare l'eccessiva sproporzione esistente tra il valore economico dei diversi progetti che richiedeva di operare un seppur parziale livellamento, se non altro per evitare il finanziamento di iniziative onerose di cui non era possibile conoscere a priori la reale efficacia;
- l'intensa opera di coinvolgimento delle organizzazioni del privato sociale che realizzando un fitto lavoro di rete, sia tra le stesse organizzazioni che tra queste e gli enti pubblici, avevano testimoniato della crescita sociale e culturale e della sensibilità per i problemi dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'Amministrazione Comunale ha suddiviso il budget in misura percentualmente diversa per le singole aree individuate assegnando in particolare:

- il 36% all'Area Sviluppo dei Servizi
- il 25% all'Area Sostegno alla famiglia
- il 23% all'Area Tutela dei minori
- il 16% all'Area Promozione dei diritti dei minori.

Prevedendo inoltre che, in considerazione del ridotto budget assegnato alle ultime due aree le eventuali economie che dovessero registrarsi per il mancato avvio dei progetti ammessi al finanziamento, o , per altre cause, confluissero per il 65% nell'area "Promozione dei diritti dei minori" e per il restante 35% nell'Area "Tutela dei minori".⁷

Al 30 giugno 2003 dei 46 progetti costituenti il II Piano Infanzia e Adolescenza, risultano avviate n. 43 iniziative; n. 3 progetti finanziati, per diverse motivazioni di carattere tecnico, non sono stati avviati.

Il 2003 segna un anno di passaggio importante dal punto di vista culturale, organizzativo e gestionale delle azioni, dei servizi e degli attori relativi alle politiche sociali. Nella relazione di questo anno si rende manifesto il reale avvio della Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali: "L'esperienza milanese, ormai decennale, ha condotto alla costruzione di un welfare municipale in cui il mix tra pubblico e privato sociale pluralistico tiene conto della straordinaria ricchezza esistente nella città, costituita da diverse istituzioni storiche di antica tradizione e realtà nuove di assoluto rilievo in ogni campo e che inseriscono la propria azione in un quadro in cui si aggiunge un fattore fondamentale al quale si deve attribuire sempre maggiore importanza: la famiglia, quale fruitore dei servizi ma anche produttore di beni relazionali incalcolabili.

L'Amministrazione, per orientare la sua azione rispetto alla complessità dei bisogni che emergono dalle trasformazioni sociali in atto, ha individuato alcuni principi guida, che comunque si basano sul principio generale di garantire a tutti i cittadini il diritto all'assistenza secondo il principio della sussidiarietà, andando cioè a valorizzare e supportare le risorse esistenti nel contesto della persona o della famiglia e realizzando azioni che stimolino e facilitino l'attivarsi di quelle forze organizzative

7 Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2002

ed economiche disponibili ad operare nel campo sociale. Principio in base al quale l'intervento del settore pubblico deve essere volto alla valorizzazione dei corpi intermedi, della famiglia e degli individui stimolandoli e sostenendone le potenzialità, nell'idea che la creazione del benessere si basi sulla collaborazione tra tutte le realtà sociali, in una logica di complementarietà. Il ruolo della funzione pubblica deve essere sempre più volto a svolgere funzioni “chiave”, di stimolo, supporto, e rinforzo delle formazioni spontanee in cui la società si articola⁸

La riflessione e l'operatività connessa circa l'implementazione della legge 285 e quindi più in generale rispetto alle politiche rivolte a infanzia e adolescenza, dal 2003 in poi, confluiscono, per la città di Milano, nella più ampia riflessione/azione delle politiche sociali e dell'implementazione della legge quadro.

Documento fondamentale di tale sviluppo e concretizzazioni delle politiche sociali e che riguarda anche l'organizzazione e gestione della L.285/97, è la Trattazione di Massima⁹ della Giunta Comunale nella quale vengono definiti gli orientamenti per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali.

Con questo documento, specificatamente, il Comune ha approvato i criteri sui quali orientare l'affidamento della gestione dei servizi sociali, in particolare:

1. riconoscere il privato sociale come componente primaria sia per individuare i bisogni, sia per progettare le diverse forme di intervento;
2. procedere ad attuare forme negoziali che valorizzano la progettualità dei soggetti contraenti e che, allo stato attuale si configurano nell'appalto-concorso;
3. garantire agli attori del Terzo Settore pari dignità ed assicurare piena autonomia progettuale, sia nella cornice dei contratti derivanti da appalto-concorso, sia per i progetti finanziati nell'ambito di bandi pubblici per contributi nazionali, regionali e comunali;
4. procedere nel più breve tempo possibile a dare attuazione alla modalità di accreditamento dei servizi sociali, prevista dalla L.328/2000, nel quadro delle indicazioni regionali, in modo da permettere la libera scelta dei cittadini;
5. attuare forme di consultazione periodiche con le espressioni più significative del Terzo Settore e dell'Associazionismo familiare (Quarto Settore) per problematiche di carattere generale, sia in fase preliminare di elaborazione dei capitolati, sia in fase di verifica dei risultati.

Lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale che si rende evidente viene sostenuta anche attraverso la costituzione di tavoli di consultazione permanenti. Tali organismi hanno il compito in particolare di:

- sviluppare strategie e misure di prevenzione del disagio e dell'esclusione sociale;
- considerare i cittadini e le famiglie non “oggetto” di interventi, ma “soggetto protagonista” della rete degli interventi e dei servizi sociali;
- aprire spazi e opportunità per l'esercizio della cittadinanza attiva nel campo sociale;
- sostenere l'auto-organizzazione dei cittadini e delle famiglie nello svolgimento di funzioni pubbliche;
- valorizzare le forme e gli istituti di partecipazione sviluppando a tutti i livelli una cultura di parternariato con i movimenti e le associazioni dei cittadini.

Il Tavolo permanente del Terzo Settore è composto in modo da assicurare sia la rappresentanza istituzionale, sia la rappresentanza del variegato mondo del Terzo Settore, riconoscendo tale carattere alle organizzazioni a rete di secondo livello, non settoriali e presenti su tutto il territorio comunale, in analogia al Tavolo permanente istituito a livello regionale.

Il Tavolo permanente del Quarto Settore è composto in modo da assicurare sia la rappresentanza istituzionale, sia la rappresentanza delle Associazioni di solidarietà familiare iscritte al Registro

8 Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2003

9 Oggetto: “Individuazione delle competenze e delle funzioni da attribuire ai Consigli di Zona che saranno inserite nel nuovo Regolamento del Decentramento Territoriale di prossima approvazione” - approvata dalla G.C. Il 9/7/2002

Regionale delle Associazioni di solidarietà familiare che organizzano ed attivano esperienze volte a favorire il mutuo aiuto e il sostegno delle famiglie per lo svolgimento di interventi e servizi ad esse rivolte, che promuovono iniziative di sensibilizzazione e formazione al servizio delle famiglie e che sono presenti su tutto il territorio comunale.

Al Tavolo permanente di coordinamento con il Terzo e Quarto Settore, in tema di rappresentanza istituzionale, possono partecipare il Presidente e il Vicepresidente della Commissione Servizi Sociali del Consiglio Comunale di Milano allo scopo di riferire alla Commissione medesima.

Questi Organismi si articolano in sotto-tavoli per aree tematiche a cui possono essere chiamate a partecipare le altre organizzazioni esperte sulle singole materie.

La composizione dei Tavoli è “mobile”, nel senso che può essere variata ed integrata a secondo della disponibilità degli attori e delle diverse esigenze che si dovessero presentare.

La grossa innovazione che ha preso avvio dall’approvazione del Piano di zona di cui alla L.328/00 è la costituzione di questi Tavoli permanenti che costituiscono il riferimento cittadino unico di confronto, programmazione e verifica degli interventi nei vari ambiti di attività (minori, anziani, adulti in difficoltà ecc.). Le funzioni fino a questo momento svolte dal Gruppo Tecnico Territoriale, limitate all’ambito della Legge 285/97, sono state assorbite e comprese tra le competenze proprie dei sottotavoli del Terzo e Quarto Settore sui minori e la famiglia.

Implementazione della 328/00

La legge 328/2000 viene recepita, a livello regionale, con DGR. VII/7069 del 23 novembre 2001 e con il PSSR 2002-2004. La gestione vera e propria dei primi piani di zona, che va dal 2003 al 2005, prende avvio con la circolare n. 7 del 2002, che ha individuato gli ambiti, traducendo l’art. n. 19 della legge 328/00, e definendo il modello di *governance* e i soggetti che dovevano partecipare ai Piani di zona, nonché declinato gli obiettivi a livello regionale. Un’importante funzione di raccordo zonale tra i comuni degli ambiti distrettuali è esercitata dalle ASL che coordinano gli ambiti del proprio territorio, di norma provinciale. Gli ambiti zonali della Regione Lombardia sono 98 e fanno capo ai distretti sociosanitari distribuiti dentro le 15 ASL (le Province sono 11).

Il Piano di zona del Comune di Milano più recente, e attualmente in vigore, è quello approvato con DCC n.72 del 28 luglio 2006 valido per il triennio 2006-2008.

L’introduzione della 328 comporta un notevole riassetto organizzativo relativamente alla programmazione territoriale comunale. La città è suddivisa in 9 zone. Il coordinamento delle attività che vengono svolte in questi territori, e la gestione dei budget relativi, rispondono al livello centrale. L’amministrazione centrale per le politiche infanzia e adolescenza basa la propria convinzione sulla validità e importanza della territorializzazione degli interventi, che realizza non tanto assegnando risorse economiche alle zone o attribuendo diversità di ruoli alle istituzioni presenti nei vari territori, bensì collocando servizi che dipendono direttamente dall’amministrazione centrale. In altre parole ogni zona ha in sé un servizio che si occupa di famiglia e minori.

Terzo triennio 2006-2008

Il passaggio dal secondo al terzo triennio è difficilmente rappresentabile dal momento che le relazioni del 2004 e del 2005 non sono state inviate.

Con DGC n. 2341 19 ottobre 2004 la Giunta Comunale ha definito nel 2004 le linee di indirizzo che dopo un lungo processo di elaborazione hanno dato vita al Terzo piano infanzia e adolescenza triennio 2006-2008 deliberato con DGC n. 1643 26 maggio 2006 con cui vengono approvati 41 progetti.

La vision generale del Comune di Milano, per il terzo triennio di attuazione della legge 285 che fa da sfondo alle politiche per l’infanzia e l’adolescenza, ha al centro del proprio interesse “la famiglia ed il potenziamento di tutti quei Servizi/Contributi che assicurano l’agio e garantiscono la rimozione

degli ostacoli a una genitorialità piena. La famiglia è considerata il nucleo originario della società, ed è posta al centro del sistema del welfare pertanto i servizi e gli interventi rivolti alla cura e all'educazione dei bambini la vedono come ineludibile interlocutore. La pubblica amministrazione facilita il suo coinvolgimento nel progetto educativo-culturale, perché non c'è progetto educativo che possa essere efficace senza la condivisione e l'attenzione alle scelte educative della famiglia. In questa direzione le attività sono orientate ad un'innovazione nella flessibilità, sempre interrelata e integrata con la famiglia, le associazioni, le esigenze del territorio e le attese delle realtà socio-educative.”¹⁰

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Forme di coordinamento

Esterno, con altre realtà

Il Comune di Milano nel predisporre il primo Piano territoriale ai sensi della 285/97, ha lavorato in stretto raccordo con la Regione Lombardia, tramite riunioni di discussione e confronto sia come soggetto specifico sia partecipando alle riunioni con gli altri ambiti territoriali voluti dalla regione al fine di rafforzare l'intesa tra gli ambiti stessi attraverso modalità procedurali e strategiche comuni, ha, infine, coordinato la propria programmazione con le indicazioni della Regione che fornito obiettivi triennali regionali, atti a garantire omogeneità di applicazione della Legge.

Ulteriori forme di collaborazione con la Regione descritte nelle relazioni relative alla prima triennalità, riguardano la partecipazione al percorso formativo “sulla cultura della valutazione e della riprogettazione” e con la partecipazione alla Giornata regionale sull'Infanzia e l'Adolescenza, in occasione del 20 novembre 2000. “Il Comune di Milano, presente con propri Tecnici e Politici, ha garantito la visibilità delle iniziative realizzate a favore dei bambini e dei giovani attraverso uno stand espositivo in cui hanno trovato spazio gli elaborati prodotti dai progetti finanziati dalla Legge.”¹¹

Interno al territorio comunale

La forma di coordinamento interno attivata in questa città si presenta, almeno nel primo triennio articolata in forme diverse: su progetti specifici o tra soggetti attuatori.

Come esempio segnalato di coordinamento e collaborazione intra e interistituzionale vi è il progetto denominato “Bambini e adolescenti a Milano istituzione di una banca dati sull'infanzia”, presentato dal Settore Statistica del Comune di Milano “con il quale è stato conseguito l'obiettivo di costruire un sistema di rilevazione della condizione minorile a Milano, in cui confluissero gli osservatori, parziali, che, a vario titolo, risultavano implementati.”¹²

“... L'attività è iniziata con la ricognizione della produzione statistica interna al Comune e ad altri Enti, ossia il Provveditorato agli Studi, il Centro per la Giustizia Minorile, l'ASL e la Regione Lombardia, la Provincia di Milano” e “... ha visto un coinvolgimento diretto dell'ISTAT-Ufficio Regionale..... ciò risponde ad un preciso compito del Settore Statistica del Comune di Milano che, come indicato dall'art.6 del DL del 6 settembre 1989 n. 322 relativo alle Norme sul Sistema Statistico Nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, è chiamato non solo a promuovere e realizzare la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione dei dati statistici che interessano l'amministrazione d'appartenenza nell'ambito del Programma Statistico Nazionale, ma altresì a contribuire alla promozione e allo sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi. In questo contesto preme ricordare che il presente Progetto è stato inserito nel PSN 2001-2003 in qualità di studio progettuale; questa scelta è garanzia di continuità e di riproducibilità del Progetto nel tempo. (Fonte: Comune di Milano-Settore Statistica quaderni di documentazione e studio n.32).

10 Testo tratto dalla Report sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2006

11 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97- Anno 2001

12 Ibidem

L'altra forma di coordinamento è dato dall'organizzazione e gestione da parte dell'Ente comunale di seminari di confronto con e tra i soggetti attuatori in materia di monitoraggio e valutazione delle attività, come ad esempio quello organizzato il 6 settembre 2000, finalizzato alla restituzione dei risultati conseguiti e dei dati del primo monitoraggio realizzato.

Attività formative

Nel primo triennio di attuazione della legge la città di Milano ha aderito al programma di formazione promosso dalla Regione e poi sfociato nella realizzazione di un seminario “sulla cultura della valutazione e della riprogettazione”¹³ a cui hanno partecipato rappresentanti degli Enti pubblici e privati e dove, in qualità di città riservataria, Milano ha portato l'esperienza dell'applicazione della Legge.

Attività informative

Per la diffusione delle informazioni e per consentire la presentazione delle proposte progettuali entro il termine del 6 luglio 2001 fissato dall'Amministrazione, è stata realizzata una **campagna informativa** attraverso:

1. annunci su quotidiani,
2. manifesti affissi sulle stazioni della Metropolitana;
3. depliant informativi;
4. spot radiofonici mandati in onda su emittenti locali.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Prima triennalità

Il Comune di Milano, per l'attività di monitoraggio, ha scelto di attivare una collaborazione con la Regione Lombardia che ha predisposto metodologie e strumenti in raccordo con le Province lombarde.

Nel primo triennio di attuazione della legge, quattro sono stati i momenti di monitoraggio dei progetti coordinati dall'Unità Operativa 285 del Comune di Milano che ha inoltre:

1. realizzato due seminari, per i referenti dei progetti di restituzione dei risultati del monitoraggio e per effettuare un confronto sull'attuazione dei progetti e sui risultati conseguiti;
2. partecipato al “Seminario di formazione sulla cultura della valutazione e riprogettazione L. 285/97” a cura della Regione Lombardia che si è tenuto in 4 edizioni nei mesi di settembre e ottobre '00.
3. partecipato al raccordo con le Province nonché ad un gruppo specifico di valutazione
4. effettuato autonomamente un monitoraggio periodico incontrando i referenti di tutti i progetti attivati.
5. avviato la funzione ispettiva per verificare la corretta esecuzione degli impegni assunti dagli Enti convenzionati per la realizzazione dei diversi progetti;
6. realizzato con il coinvolgimento del Gruppo Tecnico Territoriale, riunione periodica dei referenti istituzionali e del terzo settore, per la verifica dello stato di attuazione del Piano e per una valutazione dell'efficacia dei diversi interventi.¹⁴

Nel mese di giugno '01 è stato preparato e condiviso con il Gruppo Tecnico Territoriale il piano di lavoro per il monitoraggio conclusivo. “La scelta compiuta comprende di:

1. effettuare il monitoraggio utilizzando la metodologia e le schede condivise con la Regione

13 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno-2001

14 Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno-1999

- Lombardia (in modo tale da garantire continuità, uniformità e confrontabilità del lavoro)
2. effettuare un lavoro di valutazione dei singoli progetti
 3. effettuare un lavoro di valutazione del piano nel suo complesso.”¹⁵

In merito all'attività di valutazione dei progetti il livello di riconoscimento dell'importanza ed uso della stessa mostra un'esperienza meno matura rispetto a quella relativa al monitoraggio.

Pur essendo state indicate, dall' Unità Operativa 285 del Comune di Milano, le aree di valutazione riferito ai singoli progetti quali :

1. l'efficacia del progetto (rapporto obiettivi/risultati)
2. l'efficienza del progetto (rapporto costi/risultati)
3. i cambiamenti avvenuti in ordine a conoscenze, capacità, comportamenti e atteggiamenti
4. il gradimento e soddisfazione dei fruitori
5. le reazioni del contesto sociale

nella relazione del 2001 si mette in evidenza come “il panorama complessivo del primo triennio di attuazione della legge 285/97, mostra pochi progetti che hanno previsto, già in fase di elaborazione, un adeguato ed articolato piano valutativo.”

I casi in cui i progetti sono provvisti di un piano di valutazione spesso esso risulta essere realizzato autonomamente senza cioè il raccordo con altri strumenti. La scelta del Comune rimane comunque quella di raccogliere tutto il materiale prodotto. “Questa modalità di lavoro, se da un lato non permette una completa, approfondita e generalizzata valutazione dei risultati conseguiti, offre peraltro la possibilità di:

- valorizzare il materiale prodotto da ogni soggetto attuatore
- acquisire elementi utili in ordine alla efficacia e efficienza dei progetti
- disporre di una prima autovalutazione dei soggetti in ordine ai cambiamenti avvenuti.”¹⁶

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

4. Le Prospettive future

15 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno-2001

16 Ibidem

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Nadia *Cognome* Milli
Assessorato Assessorato famiglia scuola e politiche sociali
Servizio Settore politiche della famiglia – U.O. L. 285/97 e L.R. 23/99
Indirizzo Largo Treves 1
CAP 20121 *Città* Milano *Prov.* MI
Telefono 02-88463044 *Fax* 02-88463179
email nadia.milli@comune.milano.it

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di destinazione fondo

'99-'01	%	'02-'04	%	'06-'08	%
Art.4	63	Art.4	50	Sostegno alla famiglia	26,8
Art.5	6,7	Art.5	8,7	Sviluppo dei servizi	29,2
Art.6	1,5	Art.6	15,3	Tutela dei minori	29,2
Art.7	28,8	Art.7	26	Promozione dei diritti	14,8

Tab.2 Riepilogo progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2005	III triennio
Progetti esecutivi approvati	66	46		41
Numero utenti minori				
Utenti adulti				
Risorse operatori				

Il sistema di rilevazione vigente non permette la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti coinvolti o contattati nei servizi), né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

Fonti normative e documentali

1998

Con **Delibera della Giunta Comunale n. 3366 del 17.11.98** è stato approvato il **Piano territoriale** che comprende 66 progetti, sinteticamente presentati nel Documento “Minori a Milano”. Con la stessa delibera il Comune di Milano ha sottoscritto l'**Accordo di programma d'intesa** con l'ASL Città di Milano, il Provveditorato agli Studi di Milano, il Centro per la Giustizia Minorile di Lombardia e Liguria.

Approvazione da parte della Regione Lombardia del Piano territoriale avvenuta con **Circolare Regionale n.35839 del 24 aprile 1998** recante “Adempimenti regionali e linee di indirizzo agli Enti Locali per l'attuazione della Legge 28.08.1997 n. 285”

1999

D. Dirigenziale n. 37/c dell'11.3 1999 affidamento incarico di consulenza a soggetto esterno per l'elaborazione dei contenuti dei progetti ai fini dell'attuazione dei documenti di attuazione e delle Convenzioni, per il raccordo tra i diversi soggetti pubblici e privati proponenti i progetti.

Costituzione di una Unità Operativa:con Disposizione di Servizio n. 1/M del 22 aprile 1999 per l'espletamento della funzione Amministrativa, in relazione alla stesura dei protocolli di intesa, degli incarichi, degli aspetti contabili-finanziari e amministrativi;

Tecnica, legata alla sistemazione di ogni progetto atto a definirne con necessaria precisazione e pertinenza obiettivi, metodologia, interventi da realizzarsi, verifiche.

Successiva approvazione da parte della Regione Lombardia del piano territoriale avvenuta con Decreto del Direttore Generale agli Interventi Sociali n.814 del 15 febbraio1999.“La Regione ha così mantenuto la competenza sull'approvazione del piano stesso”

2000

La relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2000 non è stata inviata

2001

Delibera Giunta Comunale n. 1496 del 14 maggio 2001 sono state approvate le linee di indirizzo per la costituzione del Secondo Piano Infanzia e Adolescenza

Determinazione dirigenziale n. 105 del 7 giugno 2001: approvazione del testo di comunicazione e della modulistica da utilizzare per la presentazione e per la valutazione dei **progetti**

Determinazione dirigenziale n. 104 del 6 giugno 2001: nomina dell'**Unità Operativa 285** cui vengono attribuite funzioni riguardanti la gestione amministrativa e contabile, la comunicazione e la elaborazione documentale

Determinazione dirigenziale n. 111 dell'11 giugno 2001: approvazione della **campagna informativa** pubblica per la presentazione dei progetti

Determinazione dirigenziale n. 43/DC del 9 ottobre 2001: nomina del **gruppo tecnico territoriale**

Determinazione dirigenziale n. 85 del 2 agosto 2001: nomina della Commissione Tecnica di valutazione

Deliberazione Giunta Comunale n. 1127/01 del 19.4.2001 Presa d'atto della rinuncia da parte del Settore Educazione alla realizzazione del progetto “Centro gioco part time” previsto dal documento Minori a Milano. Accreditamento di una somma di lire 300.000.000 alla ASL Città di Milano per il completamento del progetto “ Prevenzione e cura del maltrattamento e dell’abuso nella Città di Milano”.Realizzazione di atti funzionali al riconoscimento della rinuncia al finanziamento di alcuni progetti previsti dal piano, e destinazione dello stesso fondo su altri progetti e/o interventi

2002

Determinazione dirigenziale n. 29/DC del 4 aprile 2002: presa d'atto e approvazione delle graduatorie indicate dalla Commissione Tecnica di valutazione

Delibera di Giunta Comunale n. 1002 del 16 aprile 2002: approvazione del II Piano Infanzia e Adolescenza per il triennio 2002-2004.

Delibera di G.C. n.3352/02 del 17.12.2002: Presa d'atto di finanziamento aggiuntivo per la realizzazione del II Piano Infanzia e Adolescenza.

2003

Delibera di G.C. n. 3008 del 10.12.2003: Adozione indirizzi per la promozione in una campagna sull'affido familiare

2004

La relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2004 non è stata inviata.

Le informazioni inserite di seguito sono state recuperate nel 2006 attraverso l'intervista sullo stato di attuazione della 285 ai fini della stesura della relazione annuale.

Delibera di G.C. n. 1015 del 4.5.2004: Presa d'atto mancato avvio progetti II Piano Infanzia L.285: riassegnazione fondi. Rettifica delibera gc3008/2003.

D. GC n. 2341 del 19 ottobre 2004: definizione linee di indirizzo per l'implementazione della 1.285;

D G.C.n. 3079/21.12.2004: Finanziamento alla ASL Città di Milano per prosecuzione progetti già finanziati con il primo e secondo piano Infanzia e Adolescenza;

2005

La relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2005 non è stata inviata.

Determinazione dir. N.1569 del 24.10.2005:Costituzione della commissione tecnica per la valutazione delle proposte progettuali;

Determinazione Dir..n. 1690 del 25.11.2005: III Piano Infanzia e Adolescenza modifica costituzione della commissione tecnica per la valutazione delle proposte progettuali.

2006

DGC n. 1643 del 26 maggio 2006: Approvazione Terzo piano infanzia e adolescenza triennio 2006-2008, di cui alla legge 285/97. Specificazione degli indirizzi approvati con deliberazione GC n.2341 del 2004

Determinazione Dir n. 1403 del 8 settembre 2006: approvazione delle graduatorie formulate dalla commissione tecnica di valutazione delle proposte progettuali ex lege 285/97. Approvazione dell'impegno di spesa di 8.486.105;

Determinazione Dir.n. 1686/26.10.2006: approvazione della ripartizione delle quote di cofinanziamento tra i soggetti collocatisi in posizione utile nella graduatoria approvata con determina dir. N. 1403 del 8.9.06

2007

Determina Dir.n. 975 del 25.9.2007: Terzo Piano Infanzia e Adolescenza: assegnazione finanziamento alle proposte progettuali presentate dai soggetti istituzionali;

D.G.C. 3058 del 14.12.2007 legge 285/97 approvazione della spesa di euro 4.398.455,00

2008

D.G.C. del 25.luglio 2008: Indirizzi per la gestione del IV Piano infanzia e adolescenza legge 285/97 – Città di Milano- Periodo 2008-2011

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003

Report sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Riconoscione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007

(periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti in corso di realizzazione nell'anno 2007 (anche più di una risposta):

III piano Infanzia e Adolescenza (PERIODO :2007-GIUGNO 2009) L. 285/97. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati

programmazione 2003. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati	4.398.454,08
programmazione 2004. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati	4.398.454,08
programmazione 2005. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati	4.398.455,00
programmazione 2006. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati	
programmazione 2007. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati	

2. Quanti sono i progetti esecutivi approvati e attivati nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione III triennalità	69	67
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006		
Programmazione 2007		
<i>totale</i>	69	67

3. Quanti sono i progetti esecutivi in corso di realizzazione (attivi) nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione III triennalità	61
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	
<i>totale</i>	61

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti in corso di realizzazione nell'anno 2007 (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	n. progetti
1) sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità	33
2) affidamento familiare	3
3) abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti	2
4) interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3	1
5) tempo libero e gioco	5
6) promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	6
7) integrazione dei minori stranieri	18
<i>Azioni trasversali totale</i>	69

Legenda:

- 1** - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc
- 2** - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc
- 3** - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisico e psicologico e di violenza sui minori
- 4** - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia
- 5** - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali
- 6** - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza
- 7** - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc