

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVI LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CLXIII**

**N. 4**

## **RELAZIONE**

### **SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE DI DIRITTI E DI OPPORTUNITÀ PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

**(Anno 2009)**

*(Articolo 10 della legge 28 agosto 1997, n. 285)*

*Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali*

**(SACCONI)**

---

*Trasmessa alla Presidenza l'8 agosto 2011*

---



## INDICE

<b>Premessa</b> .....	V
<b>Introduzione</b> .....	VII
<b>PARTE I</b>	
<b>LA GOVERNANCE DELLA LEGGE 285: COORDINAMENTO E APPROFONDIMENTI SULLE ESPERIENZE</b> ..... 1	
<b>1. Finalità e attività del tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie</b> .....3	
1.1 Finalità, metodologia di lavoro e obiettivi del Tavolo .....	3
1.2 Le attività programmate: gli incontri tecnici di approfondimento con le Città riservatarie.....	6
1.3 Conclusioni.....	10
<b>2. Temi di approfondimento ed esperienze significative nella progettualità 2009</b> ..... 11	
2.1 Ambiti oggetto di analisi .....	11
2.2 I progetti di sistema: una sfida per valorizzare la comunità locale .....	12
2.3 Interventi e servizi per bambini con bisogni speciali .....	39
2.4 Interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie .....	73
2.5 Interventi e progetti per gli adolescenti .....	94
<b>PARTE II</b>	
<b>LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE</b> ..... 147	
<b>1. Premessa</b> ..... 149	
1.1 Progettare è prevenire? .....	151
1.2 Prevenire è meglio che riparare.....	151
1.3 Programmazione regionale e prevenzione.....	153

<b>2. I progetti per l'infanzia e l'adolescenza della legge 285/1997 nell'anno 2009 .....</b>	<b>155</b>
2.1. Il quadro di insieme dei dati .....	155
2.2 La progettazione nelle singole Città riservatarie .....	174
2.3 Il monitoraggio sui finanziamenti ex L. 285/97 per le 15 Città riservatarie .....	236
<b>3. Il supporto all'attuazione della legge.....</b>	<b>245</b>
3.1 Premessa .....	245
3.2 L'attività di documentazione e la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie .....	245
3.3. L'attività di informazione e promozione.....	248
3.4 L'attività di ricerca .....	255
<b>Appendice</b>	
<b>I progetti nel 2009. Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997</b>	
<b>nelle Città riservatarie .....</b>	<b>263</b>

## PREMESSA

La legge 285 ha costituito, e continua a costituire, in considerazione della sua portata in termini di innovazione e di arricchimento culturale, una sfida per amministratori, tecnici, operatori del pubblico e del privato sociale che quotidianamente operano per favorirne l'applicazione. La legge ha, infatti, inteso promuovere, in questi anni di applicazione, percorsi sperimentali volti a favorire la promozione di attività di sostegno, il contrasto del disagio e la presa in carico degli utenti attraverso l'introduzione, in campo educativo e sociale, di nuove competenze, di diverse tipologie di servizi e di nuove figure professionali.

La legge 285 è anche, e sempre più spesso nel recente passato, sinonimo del progressivo consolidamento di interventi nel campo dei servizi, in sintonia con una sensibilità culturale sempre più orientata verso il riconoscimento e la promozione, pur nella complessità dell'attuale quadro sociale, dei diritti dei più giovani.

Significativi, in questo senso, sono gli equilibri e gli assetti interistituzionali che permeano l'incontro dei protagonisti della programmazione e dell'attuazione della legge attorno al Tavolo tecnico di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie.

In quell'ambito si assiste, da una parte, all'incontro di soggetti che hanno autonome competenze, grazie alle modifiche del Titolo V della Costituzione, nel percorso di costruzione di una *governance* locale sui temi del welfare e delle politiche di programmazione in materia di infanzia e adolescenza, dall'altra, all'imprescindibilità di un coordinamento stabile con il livello centrale al fine di garantire, pur nella salvaguardia delle singole specificità territoriali, un percorso comune.

Le diverse autonomie territoriali, dunque, solo apparentemente si scontrano, mentre in realtà sono tra esse collegate sulla base della necessaria ricerca di un equilibrio tra protagonismo locale, appartenenza a un sistema di regole più ampio e attribuzione di responsabilità. Per questo e per molti altri motivi, ben dettagliati nella presente Relazione, è possibile sostenere che la portata innovativa della legge 285 non sia affatto esaurita ma, piuttosto, che vada assumendo contorni diversi in aderenza alle nuove sfide della società.

L'“effetto volano” delle migliori esperienze promosse sul territorio è ancora oggi presente anche grazie all'operatività del confronto e dello scambio di “buone prassi” nell'ambito della preziosa esperienza del citato Tavolo tecnico di coordinamento. Esistono ancora spazi di sperimentazione nella progettazione delle Città e, laddove questa è stata sostituita dal consolidamento dei servizi, questi ultimi offrono risposte stabili, qualitativamente valide ed efficaci, per il target infanzia e adolescenza.

La principale sfida della 285, diretta a mettere al centro dell'agenda politica i diritti dei bambini e degli adolescenti, sostenendoli nel loro percorso di crescita e riconoscendo loro spazi di protagonismo, in conclusione, risulta più che mai attuale e, pur nella logica della flessibilità applicativa, efficacemente concretizzata dai protagonisti del percorso: gli enti locali e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

*Il Sottosegretario di Stato  
al Lavoro e alle Politiche Sociali  
on. Nello Musumeci*

PAGINA BIANCA

## INTRODUZIONE

In continuità con la Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 del 2008, la Relazione per l'anno 2009 ha per oggetto la progettazione delle politiche rivolte all'infanzia e l'adolescenza che le 15 Città riservatarie hanno realizzato utilizzando il fondo istituito dalla legge 285. Con la scorsa Relazione è stata avviata una ricognizione che, in accordo con l'istituzione del fondo unico per le politiche sociali, prende in considerazione gli enti ancora destinatari del fondo speciale per l'infanzia, ovvero le Città riservatarie, mentre tutto ciò che accade in sede regionale e di ambito non è più oggetto di analisi, ma rimane comunque uno sfondo importante e decisivo per la comprensione dell'impatto che la legge continua ad avere non solo sui minori di età, ma anche sulle famiglie e le comunità di cui fanno parte.

Il lavoro realizzato per la precedente edizione ha permesso di evidenziare alcuni elementi critici e di forza sull'attuazione della legge nell'anno di riferimento, ma anche sullo stato generale di salute della legge 285 stessa, a più di dieci anni dalla sua implementazione. Un risultato raggiunto grazie all'indagine valutativa realizzata *ad hoc* nel 2009, nonché frutto delle analisi condotte negli anni passati, ultima quella che portò alla pubblicazione del Quaderno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza n. 47, *Dieci anni di attuazione della legge 285/97*, nel quale si dà ancora conto della situazione di attivazione della legge non solo nei Comuni riservatari, ma anche nel contesto regionale e di "ambito".

Lo studio sulla progettazione dell'anno 2008 è stato piuttosto approfondito in quanto articolato su diversi livelli di ricerca che hanno portato a evidenziare dei trend significativi nella gestione delle politiche locali. In particolare è stato rilevato il ruolo strategico delle Città riservatarie quali laboratori degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, che maturano, crescono o si modificano radicalmente, nella cornice di normative nazionali e regionali in evoluzione. Tale cornice ha rappresentato a volte un sostegno e uno stimolo, ma anche, in alcuni casi, una difficoltà tecnica di raccordo circa gli strumenti di rendicontazione e gestione finanziaria, all'interno di modelli di programmazione locale che cercano con modalità differenti di integrarsi o di mantenere un'identità separata o parallela, rispetto ai piani sociali di zona, alle diverse fonti di finanziamento, ai diversi quadri normativi (quali quelli relativi alle leggi 285 e 328/2000, per esempio).

La stessa indagine valutativa realizzata nella scorsa edizione ha messo in luce anche un problema generale di *accountability* relativamente alla rendicontazione economica di progetti che si avvalgono di fondi di esercizi finanziari precedenti a quello nel quale gli interventi effettivamente si realizzano. Tutto questo ha fatto emergere un bisogno "formativo" da parte dei funzionari locali, che li aiuti a districarsi nella gestione di una *governance* che si fa sempre più complessa e richiede competenze sempre più trasversali, e dunque necessita di forme di integrazione interna ed esterna adeguate. I modi in cui si pianificano, programmano e controllano le politiche sono infatti strettamente connessi alle tipologie di cooperazione che si stabiliscono con gli altri soggetti istituzionali e del privato sociale. L'intensa rete di attori coinvolti negli interventi rivolti ai cittadini minori e alle loro famiglie deve perciò essere disegnata ottimizzando l'allocazione delle risorse disponibili e quindi scegliendo modalità di assegnazione delle stesse che valorizzino le professionalità e migliorino i servizi offerti alla comunità. Le prassi attuate e i modelli teorici "seguiti e possibili" hanno mostrato la presenza di diverse tipologie di gestione dei progetti (diretta,

affidata a terzi, con bando di gara o meno, ecc.) e la scelta di una piuttosto che l'altra può avere effetti considerevoli anche sulla programmazione generale delle politiche.

I rappresentanti delle Città hanno espresso così il desiderio di approfondire questi aspetti al fine di dotarsi di strumenti tecnici funzionali e innovativi, sia per la gestione amministrativa del fondo 285 e delle forme di affidamento dei progetti, sia per la costruzione di nuove reti ovvero il consolidamento di sistemi di progettazione partecipata e di qualità, alla luce dei mutamenti politici degli ultimi anni.

Uno degli aspetti principali emersi dal monitoraggio dei progetti 2008 è stato il consolidamento degli interventi, che si traduce sia nella trasformazione di questi in servizi, sia nella presenza nel tempo dell'intervento, che risulta finanziato anno dopo anno. Anche per il 2009, questo dato si ripropone come decisivo; infatti, come riportato più avanti, nel capitolo sul quadro di insieme della legge nelle Città risulta che più del 65% sono i progetti attivi anche nell'annualità precedente. Questo dato ha un duplice significato: da un lato evidenzia un positivo riscontro sul mantenimento dell'offerta di specifici servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza che, per la loro qualità e riuscita, vengono riproposti in uno stesso contesto, dall'altro rischia di rappresentare una lacuna rispetto al carattere di forte innovazione, di ricerca e di sperimentazione, che è stato uno dei *leit motiv* della legge 285, un suo pilastro fondante, nonché ciò che ne ha legittimato l'avvio e il mantenimento. Una criticità questa posta in rilievo nell'edizione 2008 e che si riconferma anche in questo ultimo monitoraggio, dal quale si evince che non solo i progetti sono in continuità, ma di questi l'85% si ripresenta in forma simile o identica all'annualità precedente. Si tratta di un elemento del quale i referenti di Città hanno piena consapevolezza, dimostrata anche dal grado di coerenza e correttezza della trasmissione del dato.

Ulteriori elementi specifici risultanti dal monitoraggio del 2008, emersi anche nel 2009, riguardano la necessità di approfondire nella ricerca il tema dei minori di età diversamente abili e di accrescere gli scambi e le condivisioni sulle metodologie di lavoro, sia in ambito educativo, soprattutto nella promozione della partecipazione ai progetti e nei progetti, sia in quello operativo-gestionale e di ricerca, ovvero il miglioramento del *know how* nei processi di documentazione e valutazione del lavoro fatto.

In queste aree era stata in effetti riscontrata una debolezza formativa e di prassi, ammessa dagli stessi funzionari, che perciò hanno accolto di buon grado l'ideazione e avvio nel 2009, di incontri tecnici a tema sugli argomenti che gli amministratori ritengono più urgenti e utili per la programmazione e realizzazione delle politiche rivolte ai più piccoli. Di questi incontri, la cui organizzazione fa capo al Tavolo tecnico di coordinamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie, si riporta più avanti il resoconto dei primi realizzati, tra il giugno 2009 e l'aprile 2010.

Lo stesso Tavolo è stato la sede privilegiata per le decisioni di contenuto e metodo del monitoraggio dei progetti relativi all'annualità 2009, che ha tenuto conto degli esiti dei lavori degli scorsi anni.

I punti di snodo sopra riportati hanno da una parte confermato l'opportunità e l'importanza di mantenere in vita il fondo speciale 285 nelle zone metropolitane che per le loro caratteristiche necessitano di un supporto politico-economico e culturale per promuovere e tutelare la popolazione minorile che in esse risiede, dall'altra, hanno stimolato il confronto tra amministratori locali e centrali presenti nel Tavolo, dal quale è scaturito il piano di lavoro per la ricerca successiva.

La rilevazione sullo stato della 285 risulta oggi rinnovata nelle modalità di conduzione. Se infatti gli strumenti di monitoraggio si sono consolidati nel tempo, essi sono stati tuttavia oggetto di rivisitazione di anno in anno al fine di adattarli ai nuovi quadri di riferimento e alle necessità emergenti. Così, da una parte le funzioni della Banca dati 285 si sono

trasformate per rendere più agevole e coerente l'inserimento, la lettura e la condivisione dei dati sulla progettazione, dall'altra il Tavolo di coordinamento ha assunto un ruolo sempre più centrale nel garantire lo scambio e il dialogo tra funzionari e amministratori e tra di loro e i ricercatori coinvolti nelle attività.

Con la nuova Banca dati progetti, a partire dal 2008, è possibile infatti garantire l'immissione dei dati direttamente da parte delle Città riservatarie attraverso un accesso da remoto. Questa procedura ha velocizzato notevolmente la raccolta delle informazioni, eliminando l'acquisizione di schede cartacee ed elettroniche e la loro successiva registrazione in Banca dati. Inoltre da questo anno, sempre attraverso la Banca dati, le Città riservatarie inseriscono anche i dati contabili relativi ai singoli progetti, prima trasmessi con una scheda distinta e in un periodo diverso alla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale del Ministero. In questo modo è stato avviato un processo di riunificazione della rilevazione di tipo amministrativo-contabile e di quella progettuale-descrittiva, entrambe in capo al Ministero, attraverso l'utilizzo di un unico strumento di raccolta di tipo informatizzato, che permette anche l'accesso delle informazioni in Internet.

Infine la Banca dati consente l'individuazione e la segnalazione delle esperienze significative realizzate nell'anno di riferimento su specifiche tematiche che sono scelte con le Città in sede di Tavolo di coordinamento e oggetto di un'analisi approfondita. Tale analisi sulla progettualità favorisce la riflessione sulle problematiche comuni, sulle strategie di intervento messe in campo e pone in evidenza aree emergenti rispetto alle quali la programmazione è talvolta carente.

Le aree scelte nel 2009 dal Tavolo di coordinamento tecnico tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le 15 Città riservatarie riguardano tematiche mai affrontate, come i progetti di sistema, o solo in parte, come i bambini con bisogni speciali e gli interventi e servizi per bambini figli di stranieri e per le loro famiglie, o già analizzate nella relazione del 2001, come gli interventi e servizi per adolescenti.

Le politiche e le realizzazioni correlate alla legge 285 esprimono quanto, di anno in anno, le Città riservatarie mettono in campo in un'area importante come la promozione dei diritti, la prevenzione, la tempestiva riparazione di situazioni che rischiano di diventare croniche. In questo potremmo considerare le Città riservatarie come un campione rappresentativo di quanto potrebbe avvenire, con un ragionevole scarto di tempo, anche nelle altre città capoluogo e Comuni medi italiani. Infatti questi ultimi solitamente sono coinvolti nelle problematiche sociali, che attraversano le grandi città, mesi o anni dopo, anche se si nota recentemente un'accelerazione dei fenomeni. Questo scarto potrebbe essere un tempo favorevole per una programmazione tempestiva e preventiva nelle altre città capoluogo e nei Comuni medio-piccoli e questo proprio grazie alle scelte e alle esperienze fatte nelle Città riservatarie: così la legge 285 avrebbe ancora un raggio diffusivo di azione a largo spettro, dato che quello che è venuto meno sono i finanziamenti generalizzati per il territorio nazionale, ma non il messaggio centrale di attivare politiche a favore delle nuove generazioni e dei contesti familiari in cui sono inserite.

Questo aspetto diacronico verrà messo in risalto negli approfondimenti tematici per capire anche l'evoluzione delle politiche, dei servizi e degli interventi attivati, chiamati a una continua innovazione per essere efficaci nel rispondere ai bisogni ormai tradizionali ma anche e soprattutto ai nuovi bisogni derivanti dalla complessità sociale sempre maggiore a cui è destinato il nostro Paese, basti pensare al fenomeno migratorio, alla ristrutturazione dei sistemi produttivi e dei servizi, alla difficoltà dell'inserimento e del mantenimento nel mondo del lavoro della componente femminile, alla scarsità di servizi socioeducativi per l'infanzia, alla gracilità dei sistemi familiari, agli abbandoni scolastici fino all'invecchiamento della popolazione.

Questa complessità, unita alla scarsità di risorse e alla non rappresentanza dei bambini, degli adolescenti e dei giovani ai tavoli dove si decidono le sorti delle politiche anche sociali e la ripartizione dei fondi, può determinare nel tempo una minore tensione verso le nuove generazioni e i progetti e le azioni possono essere gradualmente indeboliti fino al punto di non essere più innovativi.

Accanto alla ricognizione sui progetti 285 vengono realizzate attività di ricerca e documentazione collegate allo spirito della legge, su argomenti inerenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza promossi dalla 285, che hanno lo scopo di diffondere la conoscenza di tali diritti e indagare sulla loro attuazione. Nel 2009 si è arrivati a concludere l'indagine campionaria sul diritto alla partecipazione, pubblicata nel volume n. 50 dei Quaderni del Centro nazionale<sup>1</sup>, ed è stato realizzato un opuscolo illustrato sulla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo rivolto ai preadolescenti. È stata inoltre organizzata a Napoli la Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, che tra i seminari tematici ha visto la conduzione di un gruppo specifico sulla legge 285.

Molto si è detto anche nelle precedenti relazioni sull'eredità della legge 285, i suoi aspetti positivi e le sue criticità. Oggi, i tempi possono essere abbastanza maturi per cominciare a rivolgere lo sguardo verso il futuro, lasciandosi guidare dall'esperienza costruita in dieci anni e oltre di interventi sul campo e di indagini di ricognizione.

Come si è già detto nella scorsa edizione, è utile non perdere di vista i binari sui quali è stata avviata la 285, ovvero la promozione dell'agio e la sperimentazione. Questo aspetto può essere ancora valorizzato, partendo proprio dal dato sopra richiamato, sulla continuità e stabilizzazione dei progetti e tenendo conto del fatto che esistono ancora aree che hanno bisogno di essere rivitalizzate o riempite ex novo, dal punto di vista della progettazione. In questo senso, le questioni "nuove" che i fenomeni sviluppatasi di recente nella società italiana hanno contribuito a far emergere possono essere misurate e affrontate proprio a partire dalle 15 Città, quale sede privilegiata di sperimentazione.

Anche le informazioni che emergono dalla Banca dati possono contribuire a mettere in luce dei filoni di indagine e ambiti nei quali elaborare offerte di sostegno mirato alla progettazione: così le peculiarità del Centro-nord rispetto al Sud-Isole dell'Italia, per esempio, rispetto al fatto che nella prima area la durata temporale dei progetti è mediamente superiore rispetto alla seconda; le tipologie di intervento, che vedono la prevalenza del tema del gioco e del tempo libero e del sostegno alla genitorialità; i destinatari delle attività, ovvero i preadolescenti. Un'altra dimensione utile di analisi è quella della spesa sociale per l'infanzia. Anche in questa relazione si è cercato di indagare su questo aspetto, nei limiti dei dati a disposizione. Considerando che per misurare l'impatto della legge 285 e per circoscrivere il suo ambito di azione è fondamentale avere in mente i parametri entro cui essa agisce, dal punto di vista dei bilanci locali e delle risorse complessive a disposizione per i minori e le loro famiglie, si tratta di un indicatore dal quale non è più possibile prescindere quando si parla di fondo 285. Per arrivare a una stima quanto più vicina alla realtà di questo dato, è opportuno coinvolgere di più le Città stesse nel percorso di raccolta delle informazioni quantitative e qualitative e avviare indagini specifiche, seppure circoscritte, che permettano di misurare non solo l'impatto quantitativo degli interventi, ma anche i loro effetti sulla condizione dei bambini e delle bambine. Da questo punto di vista, pare realistico e opportuno integrare nella prossima ricognizione 285 gli studi e le ricerche parallelamente realizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sul tema degli indicatori di benessere.

---

<sup>1</sup> Belotti, V. (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 (Questioni e documenti, 50).

Infine, un fattore determinante al quale si dedica un commento specifico nella Relazione (vedi la Premessa alla seconda parte) è quello della prevenzione. Un tema che potrebbe sembrare poco attuale in questa fase di congiuntura economica negativa, nella quale si assiste sempre più al ricorso di soluzioni di emergenza, utilizzando le scarse risorse a disposizione dopo i tagli nei bilanci pubblici. In realtà, è dimostrato che proprio nei momenti di crisi urge investire su attività che garantiscono risultati di lungo periodo e che quindi in quanto tali alla lunga si dimostrano meno costose. Tuttavia per fare questo occorre mettere in atto un'azione sociale lungimirante, capace non soltanto di riparare ai danni, ma anche di prevenire attraverso la promozione dell'agio e del benessere dei bambini, superando politiche settoriali e frammentate. I territori costituiscono l'ambito privilegiato di questa azione di tutela e promozione della persona umana e in particolare dell'infanzia e dell'adolescenza. Occorre quindi operare per favorire il rafforzamento di un sistema di *governance* locale basato sulla condivisione e l'integrazione interistituzionale, sulla concertazione e livelli di responsabilità diffusa.

PAGINA BIANCA