

dallo stanziamento della 285 è, in alcuni casi, assolutamente residuale rispetto all'importo finanziato dalla Città: è il caso del sistema di accoglienza residenziale e semiresidenziale per madri e minori, minori in comunità di tipo educativo e minori non accompagnati. Questi tre progetti attingono, inoltre, a una percentuale molto alta del fondo stanziato a Bologna per l'anno 2009: usufruiscono, in pratica, del 95% dello stanziamento previsto dal decreto di riparto. Gli altri 9 progetti attivi nell'anno di riferimento della presente relazione sono infatti finanziati e liquidati con somme provenienti dal fondo riferibile all'anno 2008.

La città di Brindisi ha segnalato l'attivazione di 7 progetti. La sussistenza di ciascuna di queste esperienze pare essere legata a doppio filo alle sorti del fondo 285, in quanto, dall'analisi delle schede inviate, tutti e 7 i progetti risultano finanziati esclusivamente grazie a fonti 285.

Nel corso del 2009 Brindisi ha visto, oltre all'accredito della quota parte del fondo previsto per l'anno in corso, anche il riaccredito di somme residue provenienti da fondi dell'anno 2005 e del 2006. Ciò è servito a finanziare tutti i progetti in corso che, al momento della rilevazione, risultano già completamente liquidati.

Al Comune di Cagliari sono attribuibili 30 progetti per il periodo di riferimento. Sei di questi godono di un cofinanziamento, mentre gli altri 24 sono sostenuti esclusivamente grazie ai fondi derivanti dalla 285. I progetti cofinanziati (*Centri bambini e famiglie integrati alle scuole d'infanzia e paritarie*, 3 progetti di attività socio-ricreative rivolte ai minori, *Microfono d'argento*, *Micronido a domicilio*, *Servizio educativo assistenziale semiresidenziale*) fruiscono in maniera consistente dei fondi derivanti da ulteriori fonti di finanziamento, considerando che, nel caso dei progetti sulle attività socio-ricreative per minori, il cofinanziamento arriva a coprire quasi l'80% della somma che complessivamente sostiene il servizio.

La stragrande maggioranza dei 30 progetti segnalati è finanziata e liquidata da fondi derivanti dalle annualità 2009 e 2008, solo in un paio di casi si attinge a finanziamenti ex annualità 2007.

Il Comune di Catania segnala l'attivazione di 16 progetti nel corso dell'anno 2009, tutti esclusivamente finanziati grazie a Fondi provenienti dalla 285 relativi all'annualità 2007 e ugualmente liquidati attingendo alla medesima annualità.

Dall'analisi delle schede pervenute dal Comune di Firenze si individua l'attribuzione delle risorse a 15 progetti. Dall'esame delle schede non è possibile attribuire alcun cofinanziamento alle esperienze segnalate, mentre le annualità segnalate per il finanziamento e la liquidazione sono riferibili agli anni 2007 e 2008. Anche per i 10 progetti segnalati da Genova non sono evidenziabili casi di cofinanziamento. Le esperienze attingono a fondi delle annualità 2007, 2008, così come le liquidazioni.

Dei 61 progetti indicati da Milano, la gran parte (55) attinge a finanziamenti e liquidazioni del terzo piano territoriale riguardante la triennalità 2003-2005, mentre i restanti (sei) sono afferenti al quarto piano triennale 2006-2008. Non risultano, dall'analisi delle schede inviate, progetti che abbiano beneficiato di finanziamenti ulteriori rispetto a quelli derivanti dal Fondo 285.

La città di Napoli ha segnalato, per l'anno 2009, la realizzazione di 46 progetti. Di questi, soltanto due sono interessati al cofinanziamento: l'esperienza dei *Laboratori di educativa territoriale* e il progetto *Mario e Chiara a Marechiaro*. Nel primo caso, la quota di cofinanziamento è residuale rispetto al totale quasi interamente finanziato dalla 285, mentre il secondo progetto attinge, all'opposto, solo limitatamente al fondo in esame, essendo per la maggior parte sostenuto da fonti ulteriori. Tutti i progetti attivati da Napoli sono finanziati e liquidati ex annualità 2009-2008.

Dalla città di Palermo sono pervenute 37 schede progetto relative a esperienze attive nel corso del 2009. Per nessuna di queste è possibile evidenziare forme di cofinanziamento. I

progetti segnalati sono stati finanziati ex annualità 2008 mentre l'anno di riferimento per la liquidazione risulta essere per la maggior parte dei casi il 2005, e in minor numero l'anno 2008.

Reggio Calabria ha segnalato 18 schede di progetti attivi, nessuno dei quali risulta essere cofinanziato grazie a ulteriori fonti.

Come per Napoli, anche Reggio Calabria segnala finanziamenti e liquidazioni ex annualità 2009 e 2008.

Al Comune di Roma sono attribuibili 93 progetti. Anche in conseguenza della ripartizione territoriale in municipalità (elemento che incide sia a livello programmatico, sia finanziario sulle sorti del fondo 285) non è stato possibile rilevare dall'analisi delle schede progetto il dato relativo al cofinanziamento. Tuttavia, grazie a informazioni derivanti da una nota integrativa della cabina di regia del Comune di Roma, è possibile osservare che 10 municipi prevedono differenti forme di cofinanziamento per alcune esperienze progettuali, quali:

- utilizzo di locali messi a disposizione dalla municipalità o dalle scuole;
- finanziamento di specifiche attività con ulteriori fondi;
- finanziamento di attività di scambio nazionale ed europeo per ragazzi, grazie a fondi dei programmi europei per la gioventù;
- pagamento, da parte degli utenti, di quote di partecipazione ad attività aggiuntive.

Per quanto riguarda il dato sul finanziamento, nell'individuazione dei progetti operativi per il 2009 sono state segnalate anche le esperienze previste dalla programmazione dei Piani regolatori sociali municipali 2007-2009 finanziati con fondi residui delle annualità 2004, 2005 e 2006.

Taranto segnala l'attivazione di 3 progetti per l'anno 2009: nessuno di questi risulta aver beneficiato di cofinanziamenti. Dalle informazioni parziali pervenute è possibile evincere unicamente quali siano le triennali di riferimento per il solo finanziamento dei suddetti interventi: 2003-2005 e 2000-2002.

Come per la Città di Roma, similmente Torino – che ha segnalato 94 progetti – prevede un sistema di programmazione territoriale e di gestione del fondo 285 decentrato e ripartito in circoscrizioni: anche in questo caso non sono desumibili informazioni specifiche riferibili a eventuali cofinanziamenti. Le annualità di riferimento per il finanziamento dei progetti e per la relativa liquidazione sono prevalentemente il 2008, il 2007 e, in alcuni casi, il 2006 e il 2005.

Infine Venezia, che segnala l'attivazione di 16 progetti sul territorio, non indica alcun tipo di cofinanziamento e informa che i progetti segnalati hanno usufruito di finanziamenti e liquidazioni derivanti dall'annualità dell'anno 2009, da stanziamenti per l'anno 2006 introitate nel corso dell'anno 2008 e poste in avanzo vincolato e, in qualche sporadico caso, da riaccrediti per gli anni 2003, 2004 e 2005.

#### **2.3.4 Dall'ordine di accreditamento all'ordine di pagamento: note conclusive**

La ripartizione dei finanziamenti a valere sul Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla legge n. 285/1997, fino all'anno 2009, è stata sempre effettuata mediante il sistema delle spese delegate che prevede aperture di credito a favore di funzionari delegati, nella persona dei sindaci dei 15 Comuni riservatari indicati dalla legge stessa e secondo le modalità previste dalle norme di contabilità generale dello Stato, in particolare dagli articoli 60 e 61 di cui al Regio Decreto 18/11/1923, n. 2440, e dagli articoli 333 e seguenti del Regio Decreto 23/05/1924, n. 827.

Il prolungarsi dei tempi di entrata a regime della legge in oggetto, a fronte di varie adempienze da espletare, hanno determinato ritardi nell'erogazione delle somme originariamente impegnate che si sono trascinati negli esercizi finanziari successivi. Infatti,

con la modalità di erogazione dell'ordine di accreditamento, qualora le somme percepite dai beneficiari non siano utilizzate o utilizzate solo in parte entro l'esercizio finanziario in corso, i medesimi titolari sono tenuti a richiedere il riaccredito degli importi ridotti entro i cinque esercizi successivi, onde evitare la perenzione amministrativa delle somme stesse e la necessità di richiederne la reiscrizione in bilancio.

Il sistema contabile sopra descritto ha determinato un grave disagio in cui sono venuti a trovarsi i Comuni beneficiari in seguito all'inevitabile intrecciarsi di situazioni pregresse connesso all'apertura di credito, con l'effetto di un fabbisogno di cassa ogni anno più ingente per il cui soddisfacimento le istituzioni (e, in prima battuta, il Ministero) hanno incontrato notevole difficoltà.

Già a decorrere dal 2007, per superare molte di queste difficoltà, d'intesa con il competente Ufficio centrale per il bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze presso il Ministero del lavoro, si è provveduto, su espressa richiesta dei Comuni beneficiari interessati, a modificare la modalità di erogazione delle somme spettanti agli stessi, utilizzando uno strumento contabile – l'ordine di pagamento – che consente di far confluire i fondi direttamente nel bilancio comunale, con il vantaggio di rendere unica l'emissione contabile da parte dell'Amministrazione e accreditare le risorse in via definitiva ai Comuni.

Pertanto, nel 2009 sono stati 9 i Comuni che hanno deciso di optare per questa nuova modalità di finanziamento e gestione delle risorse ma con l'annualità 2010 tutte le Città riservatarie hanno beneficiato del cambiamento avviato per consentire così il definitivo superamento dei problemi di liquidità sopra descritti e la sistemazione di tutte le posizioni debitorie in sospeso.

Parallelamente all'introduzione del nuovo sistema di finanziamento, l'Amministrazione ha avviato la predisposizione e il perfezionamento di un sistema di monitoraggio (per la verità, ancora *in fieri*) per quanto possibile attento e dettagliato, che garantisca che le risorse corrisposte siano effettivamente destinate alla realizzazione dei progetti sperimentali previsti dalla legge, assicurandone una corretta e proficua gestione, in sintonia con lo spirito della l. 285/1997.

PAGINA BIANCA

### 3. IL SUPPORTO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

#### **3.1 Premessa**

L'attuazione della legge 285 trova un costante supporto nelle attività di documentazione e di informazione, volte a rispondere con continuità alle esigenze conoscitive sui progetti per l'infanzia e l'adolescenza delle Città riservatarie e a promuovere i contenuti e le azioni previsti dalla legge.

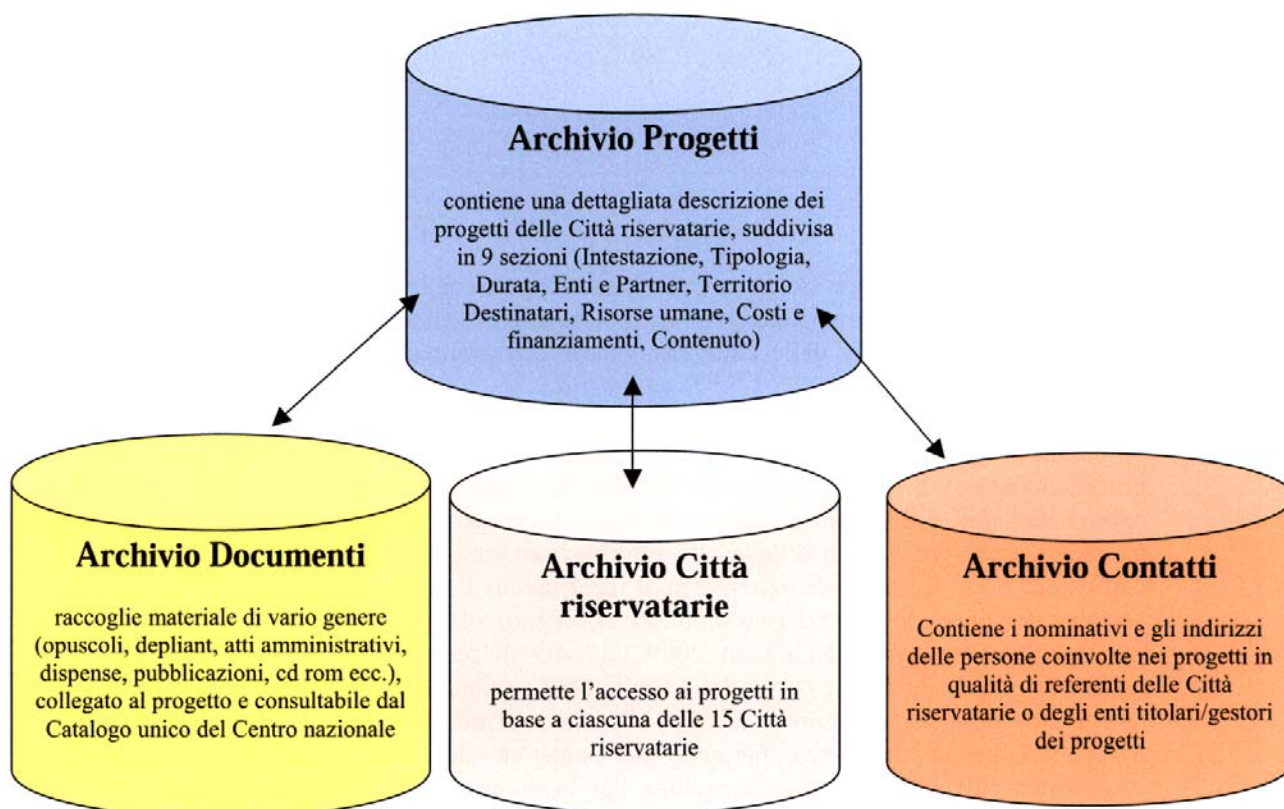
L'attività di raccolta, organizzazione e diffusione dell'informazione consente di offrire all'utenza un ampio servizio di reference curato dalla segreteria del Centro nazionale, come primo contatto informativo; dal servizio di documentazione, per quanto riguarda le ricerche nella Banca dati e il supporto tecnico alle Città riservatarie per la raccolta dei dati; dalla redazione web, per quanto attiene alle informazioni richieste dai visitatori del sito, con particolare riferimento a indicazioni utili al reperimento e scarico dei materiali presenti sul portale infanzia e adolescenza ([www.minori.it](http://www.minori.it)), in particolare nelle aree riservate alla legge e alle Città riservatarie. Nell'anno 2009 l'attività di promozione è stata ulteriormente rafforzata grazie alla realizzazione della Conferenza nazionale sull'infanzia che si è svolta a Napoli nel mese di novembre e alla pubblicazione di un opuscolo dedicato ai diritti dei bambini. L'attività di ricerca, partendo dal contenuto dell'art. 7 della legge 285, si è concentrata sul tema della partecipazione dei bambini, con un'indagine nazionale sulla percezione che i bambini e i ragazzi hanno dei loro diritti, in particolare quello alla partecipazione.

#### **3.2 L'attività di documentazione e la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie**

La documentazione costituisce l'attività conoscitiva di base sullo stato di attuazione dei progetti e consente, attraverso l'elaborazione e l'analisi dei dati, la realizzazione della Relazione al Parlamento.

La Banca dati dei progetti delle Città riservatarie costituisce lo strumento per conoscere, studiare e diffondere i dati sulla progettazione 285. Tale strumento è previsto dalla legge nell'ambito delle attività di documentazione del Centro nazionale, il quale ha il compito di documentare la condizione dei bambini e degli adolescenti in Italia non solo attraverso il reperimento e la catalogazione di studi, ricerche, dati statistici, norme, ma anche attraverso la raccolta di progetti e ogni altra produzione scritta, elettronica o audiovisiva da essi realizzata.

La Banca dati, consultabile on line dal portale infanzia e adolescenza, raccoglie i progetti delle Città riservatarie a partire dall'anno 2008 ed è costituita da quattro archivi:

**Banca dati Progetti 285 Città riservatarie**

Pur conservando la sua essenza di strumento documentale, la Banca dati si caratterizza per la centralità assegnata al progetto rispetto al documento. L'archivio *Progetti* costituisce dunque la fonte primaria per la valutazione degli interventi posti in atto dalle Città riservatarie nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, per la stesura della relazione annuale sullo stato di attuazione della legge e per l'individuazione delle buone prassi (esperienze significative).

La Banca dati è stata strutturata per consentire la realizzazione di analisi qualitative sulla progettazione legata al fondo 285, ma anche per fornire dati quantitativi ai fini del monitoraggio e della valutazione dei progetti, cercando di valutarne l'impatto sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle 15 città. La Banca dati, infatti, mette a disposizione anche alcuni indicatori statistici già predisposti che permettono di valutare le dimensioni e le modalità della progettazione realizzata nelle Città riservatarie.

Il sistema informatizzato ha permesso di eliminare la raccolta dei dati in base a schede cartacee o a format elettronici che venivano compilati dai referenti delle Città e poi immessi nella Banca dati dal Centro nazionale. A partire dal 2008, infatti, con la nuova Banca dati disponibile in Internet è possibile garantire l'immissione dei dati direttamente da parte delle Città riservatarie con accesso da remoto mediante id e password. Al Centro spetta invece il compito di verifica e validazione dei dati immessi e la loro pubblicazione in Internet, processo che si conclude con l'elaborazione di un abstract contenente una breve descrizione delle azioni e degli obiettivi del progetto. Durante la fase di inserimento il Centro nazionale garantisce assistenza tecnica e supporto alle Città riservatarie, le quali possono disporre



anche di una guida on line, il Vademecum<sup>1</sup>, che fornisce una spiegazione dettagliata su come compilare le diverse sezioni della scheda-progetto.

Il recupero delle informazioni è garantito a vari livelli sia in campi formalizzati che testuali. Per quanto riguarda il contenuto, esso viene recuperato tramite la soggettazione e i termini del *Thesaurus italiano infanzia e adolescenza*, elaborato dal Centro nazionale; da quest'anno è possibile ricercare i progetti anche attraverso uno specifico sistema di classificazione che consente di raggruppare i progetti per aree tematiche.

La ricerca delle informazioni viene effettuata secondo diverse modalità:

- *ricerca semplice* ovvero ricerca libera effettuata nei campi testuali;
- *ricerca per archivi*: permette di reperire i dati all'interno di ogni singolo archivio;
- *ricerche guidate*: ricerche pre-impostate sulla base delle tipologie di diritti, delle tematiche affrontate dal progetto, dei destinatari e dei costi.

Al fine di rendere più agevole e completo il processo di raccolta dei dati sui progetti, a partire dal 2009 si è cercato di avvicinare la rilevazione amministrativo-contabile effettuata dalla *Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale* con quella di tipo progettuale-descrittiva della Banca dati, prevedendo una corrispondenza tra le due rilevazioni per quanto riguarda il titolo dei progetti, i finanziamenti e la durata. Per la raccolta dei progetti 2010 è stato previsto di sviluppare ulteriormente il processo di avvicinamento tra le due rilevazioni, prevedendo l'inserimento dei dati contabili dei singoli progetti, che prima si trovavano contenuti nella scheda di rendicontazione, direttamente nella Banca dati. Operare attraverso un unico strumento di gestione delle informazioni comporterà uno snellimento delle procedure di raccolta e immissione dei dati, ma anche un maggiore coordinamento nei tempi di rilevazione, che non erano coincidenti.

Al 31/12/2010 nel database sono presenti 493 progetti realizzati nell'annualità 2008 e 514 in corso di realizzazione o conclusi nell'annualità 2009.

Per facilitare l'immissione dei progetti in continuità e consentire una lettura diacronica della progettazione nel 2009 è stata attivata all'interno della Banca dati la procedura di *storicizzazione* che permette di creare automaticamente la scheda di un progetto già attivo nelle precedenti annualità e di collegare le diverse annualità, mostrando così l'evoluzione del progetto nel tempo.

L'implementazione della Banca dati è stata accompagnata da un'attività di individuazione e segnalazione di esperienze significative, cioè di quei progetti che possono essere ritenuti interessanti per la loro azione innovativa, per la metodologia utilizzata e per i risultati raggiunti. L'individuazione dei progetti considerati buone prassi è avvenuta tramite la segnalazione da parte dei referenti delle Città riservatarie e ha interessato, per l'annualità 2009, le aree tematiche scelte in sede di Tavolo di coordinamento: Progetti di sistema; Bambini con bisogni speciali; Integrazione di bambini e famiglie stranieri; Interventi e progetti per gli adolescenti.

Le esperienze significative segnalate dalle Città per l'annualità 2009 sono state 61 e si concentrano abbastanza uniformemente nelle quattro aree selezionate: Progetti di sistema (10 progetti), Bambini con bisogni speciali (16 progetti), Integrazione di bambini e famiglie stranieri (17 progetti), Interventi e progetti per gli adolescenti (18 progetti).

---

<sup>1</sup> <http://www.minori.it/vademecum-banca-dati-285-citta-riservatarie>.

### **3.3. L'attività di informazione e promozione**

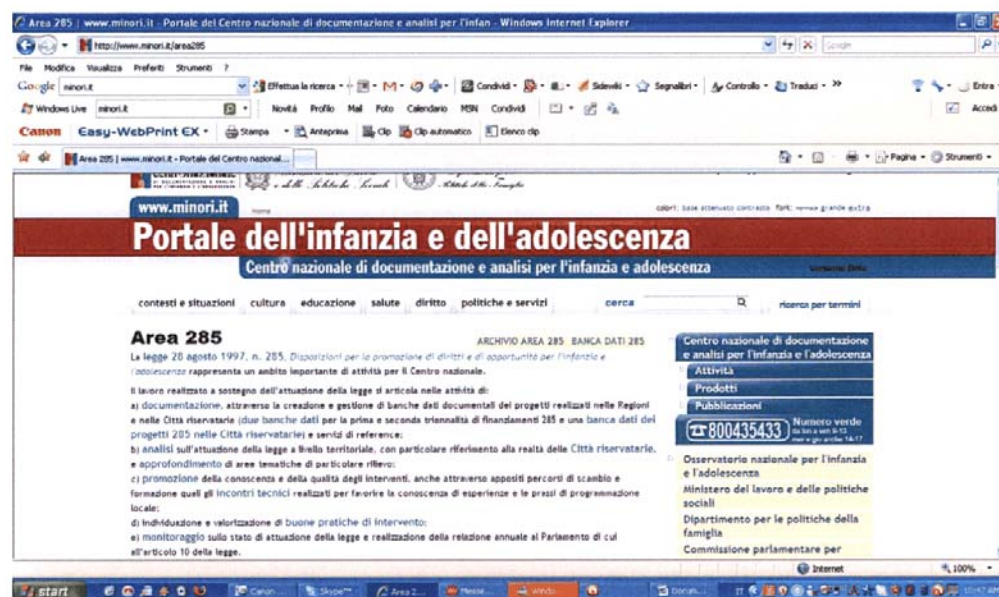
L'attività di informazione e promozione permette di diffondere i contenuti e gli interventi previsti dalla legge in maniera selettiva, individuando i destinatari in base a specifici interessi, siano essi amministratori, operatori dei servizi, studiosi o i bambini stessi e le loro famiglie.

#### **3.3.1 Gli spazi web dedicati alla legge 285**

L'attività di informazione sulla legge trova nel nuovo portale infanzia e adolescenza del Centro nazionale una forma di produzione e organizzazione della conoscenza organica e sempre aggiornata, permettendo agli utenti un facile accesso alle informazioni.

Il sito dedica alla legge due distinti spazi web, accessibili direttamente dall'home page: *Area 285* e *Città riservatarie*. Entrambi gli spazi hanno una pagina di presentazione dei contenuti con link che rimandano a pagine di approfondimento su temi specifici. In coda compaiono le anteprime degli ultimi contenuti pubblicati sulla legge costituiti da notizie, prodotti, documenti.

Lo spazio *Area 285* contiene alcuni ambiti di approfondimento dedicati a: documentazione; analisi; promozione; buone pratiche di intervento; monitoraggio. Da ognuna di queste pagine è possibile accedere ai materiali (documenti, progetti, pubblicazioni) che sono stati prodotti nell'ambito delle singole attività.

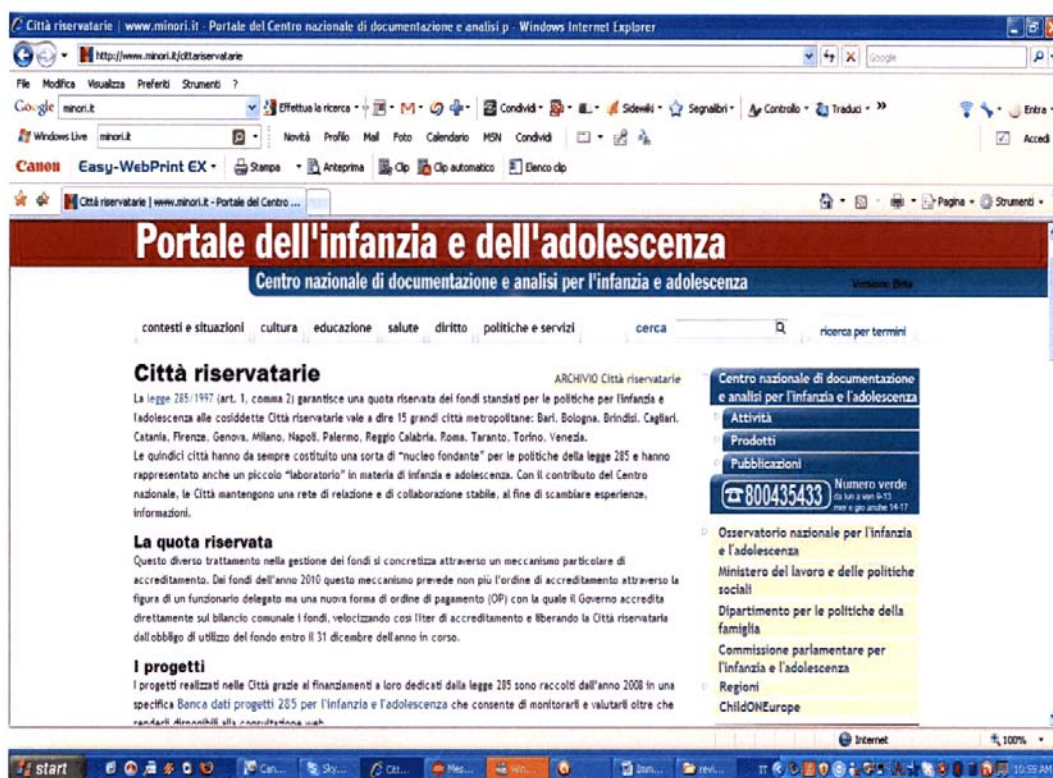


Per agevolare l'utente, dalla pagina iniziale dell'*Area 285* è inoltre possibile accedere alle seguenti pagine: banche dati 285 (Banca dati prima e seconda triennialità, Banca dati Città riservatarie); tematiche di approfondimento; incontri tecnici per le Città riservatarie; profili di Regioni e Città riservatarie; sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nello spazio *Città riservatarie* sono descritti l'origine e le funzioni svolte dalle Città riservatarie e sono presenti link che rimandano alle informazioni di contatto dei referenti



delle Città, alle pagine di approfondimento relative agli incontri tecnici organizzati dal Tavolo di coordinamento e alla Banca dati dei progetti 285.



La pagina di presentazione della Banca dati dei progetti contiene i link che rinviano al Vademecum per la compilazione dei dati e al Catalogo unico dove sono consultabili i documenti che corredano i singoli progetti. Attraverso una mappa geografica interattiva si accede alle pagine dedicate a ogni Città, contenenti le informazioni di sintesi sui progetti e sul contesto di riferimento (dati statistici e referenti), dalle quali è poi possibile accedere alla Banca dati.

**Banca dati progetti 285 delle Città riservatarie**

La banca dati dei progetti 285 delle Città riservatarie, prevista dalla legge 285/1997, raccoglie i progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza realizzati con i fondi della legge, a partire da quelli approvati, in corso di realizzazione o conclusi nell'annualità 2008.

Di ogni progetto sono descritti obiettivi, metodologia, risultati, enti coinvolti, risorse umane e finanziarie. Ogni progetto è corredato di contenuti e di eventuali documenti allegati, catalogati nel Catalogo unico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e direttamente consultabili da questa banca dati.

Per facilitare l'inserimento dei dati sui progetti da parte delle Città riservatarie è stato predisposto, oltre alle istruzioni on line, un Vademecum che fornisce indicazioni e spiegazioni sulla compilazione dei campi.

Cliccando sui nomi delle Città riservatarie nella mappa sottostante, potete accedere a schede di sintesi che propongono informazioni di contesto sulla progettualità 285 nelle singole Città.

**Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**

- Attività
- Prodotti
- Pubblicazioni
- Numero verde 800435433 (da lunedì a venerdì 9-13, sabato e giorni festivi 14-17)
- Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Dipartimento per le politiche della famiglia
- Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza
- Regioni
- ChildONEurope

**Spazio web ragazzi**

**Città riservatarie**

- Area 285
- Un percorso nell'affido
- Assistenza tecnica
- Innocenti Library

**Milano**

**57 progetti 285 per l'infanzia e l'adolescenza nell'anno 2009**

I progetti segnalati per il 2009 sono 57 e hanno tutti carattere di continuità. Le principali aree di intervento sono: la scuola, il sostegno alla famiglia, la prevenzione del disagio e della delinquenza, la promozione dei diritti dei minori, il sostegno a soggetti con bisogni speciali, la prevenzione dell'abuso e del maltrattamento.

Il fondo, nel 2009, equivale a 4.327.673 euro.

**Indicatori**

- Popolazione residente: 1.307.495 (2010)
- Minorenni residenti: 193.713 (2010)
- % popolazione minorile: 14,8 (2010)
- Indice di vecchiaia: 189,9 (2010)
- Quoziente di natalità: 9,3 (2009)
- Numero famiglie: 680.403 (2009)
- Numero medio componenti per famiglia: 1,91 (2009)

Fonte: elaborazione a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su dati Istat

**Referente 285**

Nadia Mili, Assessorato famiglia, scuola e politiche sociali  
Settore politiche della famiglia, Unità operativa L. 285  
Largo Treves 1, 20121 Milano  
tel. 02-88463044, fax 02-88463179

### 3.3.2 Realizzazione dell'opuscolo *Diritti si cresce*

In linea con lo spirito della legge 285, la pubblicazione *Diritti si cresce*, promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e realizzata dall'Istituto degli Innocenti nell'ambito dell'attività del Centro nazionale, si rivolge ai ragazzi dagli 11 ai 14 anni, con l'obiettivo di informarli sui loro diritti e sull'importanza di vivere da cittadini attivi e consapevoli<sup>2</sup>. *Diritti si cresce* nasce infatti dalla volontà di spiegare alle nuove generazioni, con linguaggio semplice, il contenuto della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, che costituisce il documento internazionale di riferimento in materia.

La pubblicazione è suddivisa in cinque sezioni contenenti una selezione degli articoli della Convenzione che riguardano i contesti di vita più vicini ai ragazzi: il gruppo degli amici e dei compagni, la famiglia, la scuola, la società e il rapporto con le istituzioni e, infine, l'ambiente e la qualità della vita. Filo conduttore di tutte le sezioni è il tema della partecipazione, strettamente collegato al diritto d'accesso alle informazioni, quale diritto fondamentale che permette ai più giovani di acquisire gli strumenti indispensabili per potersi esprimere nei diversi contesti di vita e diventare così cittadini attivi e consapevoli.

Testi e vignette spiegano, con parole semplici, il significato di concetti importanti, come il diritto a partecipare, il diritto alla libertà d'espressione, il diritto a essere ascoltati. Prima dell'esame dei vari articoli, una breve introduzione illustra l'obiettivo della pubblicazione e chiarisce il significato di "diritto", aiutando i lettori con un gioco.

L'ultima parte, infine, riporta alcune richieste contenute nella Dichiarazione di Roma, documento redatto dai ragazzi che hanno preso parte, nel luglio 2009, allo Junior 8 di Roma, organizzato dall'Unicef parallelamente allo svolgersi dell'incontro del G8. La Dichiarazione è stata presentata dai giovani partecipanti – ragazzi dai 14 ai 17 anni provenienti dai Paesi appartenenti al G8 e da altri sei Paesi emergenti (Cina, Brasile, India, Sudafrica, Messico, Egitto) – ai capi di governo riuniti nel G8 tenutosi a L'Aquila. Alcune di queste richieste riguardano l'attenuazione degli effetti del cambiamento climatico e l'adattamento a tali cambiamenti, argomenti a cui le nuove generazioni sono particolarmente sensibili.

La pubblicazione è stata distribuita in occasione della Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che si è tenuta a Roma il 19 novembre 2009 sul tema *Le politiche locali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza: i diritti dei minori nella prospettiva del federalismo*, e organizzata dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. Come tutte le altre produzioni del Centro nazionale, è disponibile sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it).



<sup>2</sup> L'opuscolo contiene brevi testi curati da Roberta Ruggiero e da Simone Frasca, il quale ha anche realizzato le parti illustrate.



### 3.3.3 La Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza

Nei giorni 18, 19 e 20 novembre 2009 si è svolta a Napoli la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza *Il futuro dei bambini è nel presente*.

L'iniziativa, organizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>3</sup> insieme alla Presidenza del Consiglio dei ministri e in collaborazione con la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha rappresentato un impegnativo e delicato momento di confronto sulla condizione dei minori nel nostro Paese, sulle politiche di tutela dei loro diritti, sugli impegni assunti a favore delle nuove generazioni e del relativo contesto familiare di crescita.

La Conferenza si è articolata in tre giornate di lavoro e ha avuto un duplice obiettivo: celebrare la giornata nazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in occasione del ventennale dell'approvazione della Convenzione Onu del 1989, e offrire un'importante occasione di approfondimento culturale e di confronto istituzionale, oltre che di conoscenza e scambio delle esperienze progettuali realizzate sul territorio.



Uno degli elementi che hanno contraddistinto la terza edizione di questa manifestazione è stata la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze all'attività di comunicazione della Conferenza, attraverso il progetto *Napoliteenpress*. Il progetto promosso dal Centro nazionale ha previsto infatti l'istituzione di una redazione composta da ragazzi provenienti da tre città italiane, Napoli, Firenze e Palermo, con il compito di raccontare dall'interno, attraverso cronache, interviste, foto, video, i lavori della Conferenza nazionale.

La "Redazione ragazzi" nell'ambito della Conferenza nazionale ha rappresentato una prima sperimentazione di pratiche di cittadinanza attuate con il coinvolgimento diretto di adolescenti in iniziative istituzionali. Questa esperienza ha trovato poi proseguimento nell'attività "Teen Press" che ha permesso la creazione sul portale del Centro nazionale di uno spazio di incontro, scambio di informazioni e materiali, gestito con la collaborazione attiva dei ragazzi.

La conferenza ha previsto la realizzazione di sessioni tematiche di approfondimento durante le quali i partecipanti hanno avuto la possibilità di riflettere e confrontarsi su molti argomenti, alcuni dei quali contenuti nel nuovo Piano nazionale di azione<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> All'epoca Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali.

<sup>4</sup> Il Piano è stato di recente pubblicato con decreto del Presidente della Repubblica del 21 gennaio 2011, *Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, in Gazzetta Ufficiale 9 maggio 2011, n. 106.

L'obiettivo del primo gruppo, La 285 e la progettualità territoriale nelle politiche integrate per l'infanzia – un bilancio su un decennio di esperienze per la promozione dei bambini e degli adolescenti, è stato quello di favorire una riflessione sull'impatto che l'esperienza decennale di applicazione della legge ha avuto sul territorio per quanto riguarda la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel quadro delle politiche e nel sistema dei servizi. Sono stati sottolineati la portata innovativa e l'influsso avuto dalla legge sulla capacità di stimolare una vision sui bambini e una strategia organica di promozione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, facilitando l'integrazione e la programmazione degli interventi in una logica di rete, per molti versi anticipatoria della legge 328/2000. Una norma che ha garantito, in alcune aree, lo stimolo per lo sviluppo dei servizi, in altre ha favorito sperimentazioni e innovazioni. Ha inoltre promosso la partecipazione dei bambini e delle bambine, ha permesso di sviluppare una cultura della valutazione dei risultati e di scambio delle esperienze, ha favorito il nascere di esperienze quali il Tavolo di coordinamento nazionale, l'attività di monitoraggio nazionale e territoriale, la Banca dati dei progetti delle Città riservatarie.

Nella sessione pomeridiana, gli interventi sono stati orientati all'analisi delle strategie e delle linee di tendenza dell'attuale programmazione territoriale, evidenziando alcuni nodi critici quali la scarsità delle risorse economiche, la discontinuità nell'erogazione dei fondi, l'insufficienza della formazione e una sussistente condizione di squilibrio tra Nord e Sud Italia a livello di spesa sociale e dunque anche dei fondi per l'infanzia.

Nel corso dei lavori di gruppo si sono, inoltre, individuate alcune priorità rispetto agli obiettivi ancora da raggiungere, auspicando:

azioni di consolidamento e di messa a sistema degli interventi, per evitare di perdere la prioritaria attenzione sui temi dell'infanzia;

interventi finalizzati a preservare il vincolo di destinazione dei fondi per evitare che vengano inglobati nelle politiche sociali in generale;

azioni per superare la condizione di precarietà degli operatori;

linee più chiare nella definizione dei livelli istituzionali di responsabilità, dopo le modifiche apportate al titolo V della Costituzione.

**Principali proposte emerse dal primo gruppo *La 285 e la progettualità territoriale nelle politiche integrate per l'infanzia – un bilancio su un decennio di esperienze per la promozione dei bambini e degli adolescenti***

- mantenimento del fondo per le Città riservatarie con ipotesi di reintegro delle risorse tagliate e in subordine previsione di un incremento della spesa attuale
- programmazione triennale del fondo
- attualizzazione dei criteri di riparto, al fine di tener conto della diversa evoluzione territoriale demografica e dei differenti flussi migratori nei territori
- accelerazione della definizione del Piano di azione nazionale per l'infanzia con un'adeguata dotazione finanziaria per garantire organicità degli interventi
- recupero dell'impianto strategico culturale della legge 285 per l'attuazione di altre politiche per l'infanzia
- definizione dei livelli essenziali di assistenza

Nel secondo gruppo, *Famiglia, genitorialità e patto intergenerazionale – cura delle relazioni e responsabilità educative*, le due sessioni di lavoro hanno approfondito i temi riguardanti il ruolo e le responsabilità educative della famiglia da un lato, il patto intergenerazionale, la partecipazione e l'interculturalità dall'altro.



**Principali proposte emerse dal secondo gruppo *Famiglia, genitorialità e patto intergenerazionale – cura delle relazioni e responsabilità educative***

- definizione dei livelli essenziali minimi di assistenza
- promozione di politiche più omogenee sull'intero territorio nazionale
- adeguatezza delle risorse
- adeguata attenzione alla prevenzione
- welfare di comunità
- rafforzamento delle reti a sostegno delle famiglie fragili
- coinvolgimento pieno di tutti i soggetti
- lavoro con e su le famiglie italiane, per favorire l'interculturalità
- miglioramento della partecipazione dei bambini e dei ragazzi
- messa a sistema delle esperienze realizzate sul territorio nazionale
- assunzione del punto di vista dei ragazzi nella programmazione anche come indicatore di qualità
- sostegno a percorsi di peer education
- assunzione della convenzione dei diritti dei bambini e degli adolescenti come materia curricolare e formazione degli operatori
- lavoro sulla trasferibilità e riproducibilità delle buone pratiche.

Il terzo gruppo, *Welfare a misura di bambino e adolescente tra protezione e tutela. La rete dei servizi sociali e della giustizia minorile*, attraverso interventi introduttivi, relazioni istituzionali ed esperienze progettuali ha riflettuto sulla centralità del minore e della sua famiglia, sulla rilevanza degli interventi di ascolto e accompagnamento destinati a essa. È emerso che un sistema di welfare a misura di bambino e adolescente deve prevedere il coinvolgimento e la cura della famiglia e attuare politiche concrete a loro sostegno quali la realizzazione di asili nido, scuole per l'infanzia e centri per la famiglia, un serio impegno contro la povertà, un aiuto alle donne in gravidanza.

**Principali proposte emerse dal terzo gruppo *Welfare a misura di bambino e adolescente tra protezione e tutela. La rete dei servizi sociali e della giustizia minorile***

- Promozione della *governance* (corresponsabilità nel governare processi e azioni, liveas, federalismo fiscale, valorizzazione del terzo settore e standardizzazione dei costi)
- la mediazione (penale, interculturale, dei conflitti ed elemento chiave per l'integrazione dei minori stranieri che crescono in Italia)
- l'ascolto del minore in ambito giudiziario e le osservazioni emerse in merito al reato di adescamento, abuso sessuale e grave maltrattamento.
- l'ascolto nei procedimenti di separazione e per i bambini in comunità e in affidamento (anche nelle fasi successive)
- la cura delle forme di rappresentanza (attraverso le figure, ad esempio, dei tutori volontari)
- la legittimazione ad agire prima del compimento del diciottesimo anno di età

Il quarto gruppo, *L'accoglienza delle nuove generazioni: evento nascita e servizi per la prima infanzia*, ha trattato tematiche inerenti la nascita e l'accoglienza delle nuove generazioni, lo sviluppo di politiche a loro favore e il rafforzamento di servizi educativi per la prima infanzia e per le famiglie. Il gruppo ha stimolato i partecipanti a riflessioni

orientate a porre attenzione in modo integrato e complementare al tema della nascita e della crescita del benessere di bambini e genitori, con quello dello sviluppo di una rete di servizi educativi per bambini e famiglie.

**Principali proposte emerse dal quarto gruppo *L'accoglienza delle nuove generazioni: evento nascita e servizi per la prima infanzia***

- incrementare gli investimenti per garantire uguali opportunità agli utenti
- promuovere la formazione iniziale, l'aggiornamento permanente e il riconoscimento sociale ed economico degli educatori
- ponendo al centro il tema della qualità della spesa, definire modalità di utilizzo delle risorse che, tenendo conto delle forti diversità territoriali, prevedano azioni di accompagnamento, di scambio e di monitoraggio calibrate sul medio termine

Il quinto gruppo, *Le politiche e i servizi per l'accoglienza - Un decennio di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti*, ha concentrato l'attenzione sulle politiche e sui servizi per l'accoglienza in relazione agli interventi di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti.

Si è inteso, nel corso dei lavori, esaminare la molteplicità degli strumenti improntati a logiche di sussidiarietà e genitorialità sociale, quali, ad esempio, l'istituto dell'affidamento familiare, caratterizzati da una stretta attinenza con le disposizioni presenti nella L. 149/2001. Si è, inoltre, approfondito il tema dell'accoglienza e presa in carico anche dei minori stranieri non accompagnati.

**Principali proposte emerse dal quinto gruppo *Le politiche e i servizi per l'accoglienza - Un decennio di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti***

- lo stanziamento di risorse adeguate e l'attivazione di strumenti di monitoraggio e verifica dell'utilizzo delle risorse disponibili e dell'efficacia dei progetti finanziati
- la condivisione di criteri per definire l'appropriatezza degli interventi
- ripensare al ruolo dei servizi pubblici in una direzione che privilegi la funzione di programmazione e governo del welfare
- la valorizzazione dell'apporto del privato sociale e della comunità locale

Un ultimo accenno pare opportuno rispetto al numero di presenze alla Conferenza: quasi 700 sono stati complessivamente i partecipanti ai lavori, circa 110 hanno partecipato ai lavori del primo gruppo, 130 al secondo e terzo gruppo, più di 70 partecipanti al quarto gruppo e 120 gli iscritti al quinto gruppo.

### **3.4 L'attività di ricerca**

L'attività di ricerca si è concentrata sulla partecipazione dei bambini (art. 7 della legge 285), una questione ritenuta di vitale importanza per la piena attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. La ricerca ha voluto indagare sulla percezione che i bambini e i ragazzi hanno dei loro diritti e in particolare del diritto alla partecipazione. L'indagine campionaria è stata completata con la realizzazione di focus group all'interno di alcune scuole tra quelle già coinvolte nell'indagine, allo scopo di approfondire alcuni dei numerosi aspetti emersi durante la ricerca e per meglio inquadrare il contesto in cui questa si è svolta.

### 3.4.1 L'indagine sul diritto alla partecipazione nei contesti di vita, nelle opinioni e nelle rappresentazioni dei ragazzi

In tema di affermazione dei diritti dell'infanzia la promozione della partecipazione è una dimensione che in diversi contesti nazionali e locali risulta alquanto marginale rispetto ai diritti sanciti dalla Convenzione Onu del 1989.

In effetti, più che un risultato da raggiungere, la partecipazione è contemporaneamente mezzo e fine in un processo per la piena attuazione dei diritti. Per certi aspetti è un metodo che va alla radice della cultura adulta e che sovverte la tradizionale visione paternalistica che gli adulti hanno di un'infanzia tutta ripiegata nell'ambito della tutela.

Il raggiungimento del benessere dell'infanzia non può avvenire in termini compiuti se non si realizza attraverso pratiche partecipative e di coinvolgimento dell'infanzia stessa. La partecipazione è dunque trasversale a tutti i diritti e rappresenta la scala principale di misura del benessere dei cittadini di minore età.

Nel considerare le diverse esperienze realizzate nel campo della partecipazione, in Italia non si può che partire dalla legge 285, e specificatamente dall'articolo 7. Questa legge ha posto al centro dell'attenzione dei decisori politici e delle comunità professionali e locali la necessità di dedicare interventi specifici alle esperienze di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita sociale, attraverso forme quali la progettazione partecipata o i Consigli comunali dei bambini, per citarne solo alcune.

Al fine di valorizzare il patrimonio culturale prodotto dalla legge 285, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha sviluppato e realizzato una ricerca, promossa dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, che ha come obiettivo principale, comprendere come i bambini e i ragazzi percepiscono i loro diritti e in modo particolare il diritto alla partecipazione<sup>5</sup>.

Le domande di ricerca sono tutte riconducibili alla rilevazione della quantità e qualità dei diversi livelli di conoscenza e di elaborazione dei propri diritti. Alcune di esse sono state: qual è il grado di conoscenza della Convenzione internazionale del 1989? Quali sono gli spazi di condivisione delle scelte quotidiane nell'ambito familiare, in quello scolastico e, più in generale, nei diversi contesti di vita? Esistono, nelle rappresentazioni sociali, delle priorità tra i vari diritti e quali di questi sono considerati più importanti o meno importanti di altri?

Con l'intento di tracciare delle risposte, nell'anno scolastico 2008-2009 è stata realizzata una ricerca campionaria sull'intero territorio nazionale. Nel suo genere, si tratta di un'esperienza finora unica in Italia le cui risultanze empiriche possono offrire spunti di riflessione utili per le politiche volte a implementare e sostenere specifiche azioni di promozione e di sensibilizzazione al riguardo.

L'indagine ha interessato un campione rappresentativo, a livello nazionale e regionale, di ragazzi frequentanti la prima e la terza classe delle scuole superiori di primo grado e la seconda classe delle scuole superiori di secondo grado. Il campione, costituito da 21.527 ragazzi distribuiti in 40 province<sup>6</sup>, è stato definito in relazione alla necessità di ottenere la rappresentatività a livello regionale per la popolazione di riferimento nel suo complesso e a livello nazionale per ogni singola coorte scolastica. Ciò ha dato la possibilità di effettuare confronti che approfondiscono le diversità a livello regionale e perciò di rilevare analogie o

<sup>5</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).

<sup>6</sup> Le province estratte e nella quali si è realizzata l'indagine sono: Ancona, Aosta, Avellino, Bari, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Campobasso, Caserta, Catania, Cosenza, Cuneo, Firenze, Ferrara, Frosinone, Genova, L'Aquila, Lecce, Milano, Messina, Napoli, Padova, Palermo, Perugia, Pesaro-Urbino, Pisa, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Sassari, Torino, Trento, Trieste, Varese, Venezia, Verona, Vicenza.