



## *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali

D.D. 277/2016

### **IL DIRETTORE GENERALE**

VISTA la legge 31 dicembre 2009 n. 196 recante “Legge di contabilità e finanza pubblica”;

VISTA la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”;

VISTA la legge 28 dicembre 2015, n. 209, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018”;

VISTO il decreto interministeriale in data 10 ottobre 2016, in corso di registrazione alla Corte dei Conti, con il quale si è provveduto alla ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali 2016;

VISTO, in particolare, l'art. 6 del summenzionato decreto interministeriale che prevede a valere sulla quota del Fondo nazionale per le politiche sociali destinata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il finanziamento, per almeno 3.000.000 di euro, di azioni volte al consolidamento e all'allargamento, nonché all'assistenza tecnica e scientifica, del programma di prevenzione dell'allontanamento dei minorenni dalla famiglia di origine P.I.P.P.I. (Programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) e l'attribuzione di tali risorse ai territori coinvolti nella sperimentazione per il tramite delle Regioni e delle Province Autonome sulla base di linee guida adottate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

VISTA la legge 28 agosto 1997 n. 285, recante “Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”, e in particolare l'articolo 8, comma 1, che prevede l'attivazione di un servizio di informazione, di promozione, di consulenza, di monitoraggio e di supporto tecnico per la realizzazione delle finalità della legge stessa;

VISTA la Raccomandazione della Commissione Europea del 20 febbraio 2013, “*Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*”, nella quale si raccomanda l'elaborazione di strategie integrate finalizzate, tra l'altro, a “*Migliorare i servizi di assistenza alle famiglie e la qualità dei servizi di cura alternativa — Rafforzare i servizi sociali e i servizi di protezione destinati ai minori, in particolare in materia di prevenzione; aiutare le famiglie a sviluppare le loro competenze parentali evitando stigmatizzazioni e vigilare inoltre affinché i minori sottratti alla loro famiglia crescano in un ambiente corrispondente alle loro esigenze*”;

VISTI i Protocolli d'intesa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Università degli studi di Padova stipulati in data 29 dicembre 2010, 11 novembre 2011, 19 dicembre 2012, 22 ottobre 2013, 18 dicembre 2014 e 21 dicembre 2015 per la realizzazione delle attività del Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.), per il consolidamento delle competenze acquisite dagli operatori coinvolti e per l'estensione del Programma agli ambiti territoriali ai sensi dell'art. 8, comma 3 lett. a), della legge 8 novembre 2000, n. 328;

VISTE le Linee guida per la presentazione da parte di Regioni e Province autonome di proposte di adesione alla sperimentazione del modello di intervento P.I.P.P.I. (Programma di Interventi Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione) adottate in data 22 ottobre 2013, 6 ottobre 2014 e 5 agosto 2015;

VISTI i risultati positivi raggiunti nelle precedenti fasi di implementazione del Programma e pubblicati nei numeri 24, 34 e 38 della serie dei "Quaderni della Ricerca Sociale", disponibili sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

CONSIDERATA la necessità di consolidare sempre più il modello di intervento nei territori già aderenti durante le precedenti annualità e/o di estendere la sperimentazione del Programma ad altri territori;

### **ADOTTA**

le seguenti linee guida per la presentazione da parte di Regioni e Province autonome di proposte di adesione al modello di intervento P.I.P.P.I. (Programma di Interventi Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione).

**LINEE GUIDA  
PER LA PRESENTAZIONE DA PARTE DI REGIONI E PROVINCE AUTONOME  
DI PROPOSTE DI ADESIONE AL  
MODELLO DI INTERVENTO P.I.P.P.I.  
(Programma di Interventi Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione)**

## **1. CONTESTO**

Con la Strategia EU2020 l'Unione Europea intende perseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Con essa si riconosce l'intimo legame tra politiche economiche e politiche sociali, ponendo al centro dell'attenzione del policy maker la lotta alla povertà ed alla esclusione sociale, in particolare fissando un target di riduzione di 20 milioni del numero di persone in condizioni di povertà ed esclusione sociale, entro il 2020 per l'Unione nel suo insieme. In comparazione con la media degli altri paesi europei, la povertà e l'esclusione sociale sono in Italia più diffuse: secondo l'indicatore adottato nella Strategia Europa 2020, nel nostro Paese il 28,7% della popolazione è a rischio di povertà e/o esclusione sociale a fronte del 23,7% della media comunitaria. Ancora maggiore è la distanza dalla media comunitaria nel caso dei minori, collocandosi il nostro Paese tra quelli a più alta incidenza del rischio di povertà e/o esclusione sociale minorile (33,5%, rispetto ad una media UE del 24,9%).

Alla alta proporzione di famiglie in condizione di povertà e/o esclusione sociale per il paese nel suo complesso non corrisponde una omogenea distribuzione dei servizi e degli interventi a livello territoriale, tenuto conto dei diversi bisogni; a livello regionale si assiste infatti ad una elevata sperequazione della spesa sociale per gli interventi e servizi dei Comuni, spesa che va dagli oltre 200 euro pro-capite in Valle d'Aosta, nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, in Friuli Venezia Giulia ed in Sardegna a meno di 25 euro nella Regione Calabria, con il Sud – l'area territoriale più povera e quindi con bisogni maggiori – che spende in media circa un terzo del Nord. In questo contesto appare urgente e necessario rafforzare i meccanismi e gli strumenti di *governance* che possono accompagnare un processo di convergenza o, perlomeno, di riduzione dell'eterogeneità non solo nella spesa, ma anche nei modelli di intervento.

Si richiama a tal proposito la Raccomandazione della Commissione Europea del 20 febbraio 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" che tra le strategie indica espressamente le politiche e le azioni per rafforzare i servizi sociali e i servizi di protezione destinati ai minori, in particolare in materia di prevenzione e per aiutare le famiglie a sviluppare le loro competenze parentali.

In tale contesto si inserisce la positiva collaborazione intrapresa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni con la sperimentazione del Programma P.I.P.P.I. avviata, dapprima con le città riservatarie, beneficiarie dei finanziamenti del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, e poi a partire dal 2014 estesa a tutte le Regioni, a seguito di intesa in Conferenza Unificata per la diffusione nei territori dell'innovativo modello di intervento proposto, a valere sulle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS).

Anche per quest'anno, e al fine di consolidare i risultati, si propone pertanto l'adesione al **modello di intervento unitario P.I.P.P.I.** per la prevenzione degli allontanamenti dei bambini dalla famiglia di origine sui diversi territori regionali.

Questo programma si caratterizza per una particolare attenzione al rafforzamento delle reti istituzionali e professionali per la presa in carico efficace ed efficiente in modo condiviso e sinergico. In tal senso il programma affianca al modello di intervento specifico un'intensa attività formativa e una costante e qualificata assistenza tecnica.

## **2. IL FENOMENO DEI MINORI FUORI DELLA FAMIGLIA DI ORIGINE**

### *2.1 La stima del fenomeno*

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è fatto promotore di due indagini nazionali sul fenomeno dei bambini e ragazzi temporaneamente fuori dalla famiglia di origine: la prima (censuaria) nel 1999, la seconda (campionaria) nel 2010. Al 31 dicembre 2010, i minorenni accolti presso i servizi residenziali familiari e socioeducativi e le famiglie affidatarie erano 29.309. Rispetto ai dati rilevati alla fine degli anni 90, il numero complessivo dei soggetti interessati è cresciuto un decennio dopo sia che si guardi all'istantanea di fine anno (+24%, ovvero da 23.636 a 29.309, e un tasso che, in sostanziale costanza della popolazione minorile, passa dal 2,3 per mille al 2,9), sia che si osservi il flusso annuale delle accoglienze (+20%, ovvero da 33.042 a 39.698, e un tasso che passa dal 3,2 per mille al 3,9).

Nella indagine citata si rileva che alla data del 31.12 2010 i minori accolti temporaneamente nelle strutture residenziali erano 14.781, mentre quelli in affidamento familiare erano 14.528. Nel decennio intercorso tra le

due indagini il numero dei collocamenti in comunità è rimasto nel periodo pressoché costante, mentre è cresciuto del 52% il numero degli affidamenti in famiglia<sup>1</sup>.

Oltre alle suddette indagini, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali conduce annualmente in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome un monitoraggio sul fenomeno. Alla data del 31/12/2012, il numero dei bambini accolti nelle strutture residenziali risulta pari a 14.255, mentre quelli in affidamento familiare sono 14.194, confermando la sostanziale equa distribuzione tra affidamento familiare e servizi residenziali ed evidenziando come il fenomeno mostri negli ultimi anni una sostanziale stabilità.

Seppure riferiti ad universi non del tutto comparabili, vanno segnalati, nelle more della definizione del nuovo sistema di raccolta dei dati dei minori fuori della famiglia nell'ambito del SISS (Sistema Informativo dei Servizi Sociali), i dati rilevati dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza attraverso le Procure della Repubblica presso Tribunali per i Minorenni. Al 31.12.2014 risultano presenti presso le strutture residenziali per minorenni 19.246 bambini e adolescenti per un totale di 3.192 strutture su tutto il territorio nazionale.

### *2.2 Perché si arriva all'accoglienza in contesti diversi dalla propria famiglia di origine?*

L'indagine del 2010 mostra un'ampia gamma di motivazioni alla base delle decisioni di collocamento temporaneo dei bambini fuori dalla famiglia. Considerando i motivi principali più ricorrenti troviamo: inadeguatezza genitoriale (37% dei casi); problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori (8,8%); problemi relazionali nella famiglia (8,3%); maltrattamenti e incuria (7,5%); problemi sanitari di uno o entrambi i genitori (6,2%).

Tra i motivi secondari (erano possibili risposte multiple) alla base dell'intervento, conservano la loro importanza i problemi relazionali (32%) e l'inadeguatezza genitoriale (27%), ma qui appaiono con forza anche situazioni che si collegano a difficoltà contingenti dei nuclei familiari – ma che rischiano di cronicizzarsi – ovvero: problemi economici della famiglia (26%), problemi abitativi (20%), problemi lavorativi di uno o entrambi i genitori (16%).

È alle difficoltà più ricorrenti che il Programma che si propone intende dare una delle possibili risposte.

## **3. LA PRIORITA' DELLA PREVENZIONE DELL'ALLONTANAMENTO DEL BAMBINO DALLA PROPRIA FAMIGLIA**

### *3.1 Il quadro normativo*

Oltre alla fondamentale cornice di riferimento normativa della Convenzione ONU sui diritti del bambino (1989), numerose raccomandazioni del Consiglio d'Europa che riguardano la famiglia e la genitorialità (in particolare la raccomandazione REC(2006)19 in favore di una genitorialità positiva), la citata Raccomandazione della Commissione UE del 20 febbraio 2013 e la stessa Strategia Europa2020 sostengono, da punti di vista differenti, la necessità inderogabile dello sviluppo del supporto alla genitorialità come strategia volta a garantire ai bambini un buon percorso di vita, in grado di rompere il ciclo dello svantaggio sociale.

A livello nazionale esiste un sostanzioso corpus legislativo su tale tema (L. 184/1983, Diritto del bambino a una famiglia, novellata con la L. 149/2001; L. 285/1997, Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza; L.328/2000, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; L.154/2001, Misure contro la violenza nelle relazioni familiari). A fronte, però, della bontà indiscutibile del principio legislativo, il proliferare di diverse tipologie di regolamentazioni locali, di molteplici e deboli dinamiche territoriali di implementazione della norma, di realtà amministrative e tecnico-professionali non formate in maniera omogenea rispetto al compito, unitamente alla conseguente frammentazione dei sistemi regionali, alla scarsità di risorse, alla disomogeneità delle professionalità degli operatori coinvolti, hanno causato negli ultimi anni un sistema a macchia di leopardo, in cui, a fronte di alcune eccellenze sparse nel territorio italiano, sono più che note le carenze e le iniquità. Tali iniquità sono rilevate anche dal Comitato ONU fra le Osservazioni Conclusive sulla Convenzione dei Diritti sull'Infanzia, rispetto al Rapporto presentato dall'Italia e specificatamente al tema "Ambiente familiare e assistenza alternativa". Il Comitato (2011, punto 36) ivi afferma che «al fine di supportare, rispettivamente, i genitori e i tutori legali nelle loro responsabilità di cura, il Comitato teme che tali risultati siano di natura principalmente economica e non affrontino l'esigenza dei genitori di migliorare le proprie capacità genitoriali, attraverso la conoscenza delle esigenze di sviluppo dei figli e dei modi migliori per allevarli ed educarli. Il Comitato esprime particolare preoccupazione per le limitate opportunità di assistenza pubblica all'infanzia e per i costi elevati dell'assistenza privata».

Tali documenti evidenziano come il rapporto tra le norme, le concezioni e le risposte concrete dei servizi, rispetto alle situazioni in cui la crescita e la sicurezza dei bambini sono compromesse, risulta ancora nel nostro Paese assai migliorabile.

---

<sup>1</sup> Si segnala come la presenza straniera sul totale dei bambini e dei ragazzi fuori dalla propria famiglia sia cresciuta considerevolmente negli anni passando da poco meno del 10% del 1998-1999 al 22% del 2010. L'ampia presenza di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali è frutto anche dell'elevato numero di minori stranieri non accompagnati che trova accoglienza quasi esclusivamente nei servizi residenziali – a livello medio nazionale il 51% dei minori stranieri accolti nei servizi residenziali è non accompagnato.

### 3.2 Le motivazioni

L'attenzione data dal legislatore alla prevenzione dell'allontanamento del bambino dalla propria famiglia recepisce le risultanze di un dibattito culturale e scientifico affermatosi prepotentemente nell'ultimo quarto di secolo. In particolare, non solo si è fatta strada l'evidenza scientifica del fatto che i collocamenti esterni alla famiglia hanno buon esito (intendendo con buon esito: salute e sicurezza del bambino, collocazione definitiva del bambino/ragazzo dopo l'intervento, ben-essere familiare) solo ad alcune condizioni (fattori predittivi di successo dell'allontanamento), ma anche l'idea che il focus principale dell'intervento debba essere la "protezione della relazione genitore-figlio", piuttosto che la sola protezione del bambino o del ragazzo.

Quest'ultima affermazione è alla base del Programma P.I.P.P.I.: la cura della relazione genitore-figlio diventa una delle più efficaci strade che permettono di evitare l'allontanamento, aiutando i genitori a prendersi adeguatamente cura dei propri figli. La causa principale dell'allontanamento è individuata sovente nella trascuratezza dei genitori e nelle carenze educative: spesso non si tratta di problematiche specifiche dei genitori, né dei bambini, ma di difficoltà che si situano nello spazio relazionale tra genitori e figli. Se la questione prevalente è che questi genitori trascurano i loro figli, l'intervento di allontanamento, che per definizione espropria i genitori della competenza genitoriale rimettendola al servizio, potrebbe non essere l'intervento più appropriato. Molti studi individuano oramai con chiarezza che a fronte di problemi nello spazio relazionale fra genitore e figlio è questo spazio relazionale che va assunto a bersaglio principale dell'intervento, favorendo innanzitutto la riqualificazione delle competenze genitoriali.

### 3.3 Il Piano d'azione 2015 – 2017

Il IV Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, che ha durata biennale e rappresenta il documento fondamentale per la programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in Italia, è stato adottato formalmente con il Decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 2016, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, acquisiti i pareri dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, della Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza e della Conferenza Unificata.

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituito dalla legge n. 451/1997, nella redazione del Piano ha evidenziato la fondamentale importanza di strategie ed interventi centrati sul riconoscimento e sul conseguente sostegno della genitorialità, quale condizione necessaria a garantire un contesto familiare adeguato ai bisogni di crescita e di relazione dei bambini. Un approccio di questo tipo punta sulla costruzione e/o sulle possibilità di recupero di un rapporto relazionale tra figli e genitori nel quale ai primi non venga meno la garanzia di un adeguato livello di sicurezza ed i secondi siano messi in condizione di apprendere cosa è necessario fare in termini di educazione, di accudimento fisico e psicologico, ecc. per prevenire l'aggravarsi delle situazioni e quindi l'allontanamento temporaneo. Lavorare, quindi, sulle potenzialità e sulle risorse che anche le famiglie vulnerabili possono attivare significa lavorare per promuovere un convinto investimento sull'infanzia, l'adolescenza e le giovani generazioni.

Proprio alla luce di ciò, il Piano di Azione privilegia programmi e percorsi capaci di riconoscere e attivare le reti formali ed informali che si muovono intorno alla famiglia, che ne delineano lo spazio relazionale, di vita e di crescita, in modo che possa essere strutturato un sistema di sostegno, cura e protezione allargato, che travalichi la tradizionale dimensione del servizio sociale e chiami piuttosto in causa forze e attori diversificati, anche esterni, nell'assunzione di una responsabilità condivisa. La necessità di finalizzare le risorse disponibili propone anche al settore delle politiche sociali l'esigenza di adottare la valutabilità degli interventi come un criterio di qualità imprescindibile, quale *modus operandi* rintracciabile in tutte le fasi del percorso di sostegno: dalla valutazione della situazione del bambino e della famiglia da attivarsi nell'*assessment*, passando per la progettazione personalizzata e condivisa, fino alla valutazione di esito che restituisca, in una dimensione misurabile e documentabile, gli scostamenti e i cambiamenti effettivamente prodotti. Da ciò discende la necessità di rendere strutturali e continuative sull'intero territorio nazionale le azioni e i programmi già sperimentati con esito positivo in alcuni ambiti al fine di prevenire gli allontanamenti impropri e garantire condizioni di benessere familiare-relazionale, a partire dall'esperienza avviata dal programma P.I.P.P.I.

## 4. IL MODELLO DI INTERVENTO P.I.P.P.I. (Programma di Interventi Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione)

### 4.1 Obiettivi

Le presenti linee guida si inseriscono in questo panorama proponendo degli interventi profondamente innovativi nel campo del sostegno alla genitorialità, accogliendo la sfida del sostegno alla famiglia d'origine e della promozione di una "genitorialità positiva", che sia in grado di dare risposta ai bisogni di sviluppo del bambino, anche quando essa si trova a fronteggiare situazioni problematiche e di vulnerabilità psico-socio-economica. Obiettivo finale è dunque il contrasto dell'istituzionalizzazione dei bambini, attraverso l'implementazione di un **approccio intensivo, continuo, flessibile, ma allo stesso tempo strutturato**, di accompagnamento del nucleo familiare e di presa in carico dei suoi bisogni, capace di ridurre

significativamente i rischi di allontanamento del bambino o del ragazzo e/o di rendere l'allontanamento, quando necessario, un'azione fortemente limitata nel tempo facilitando i processi di riunificazione familiare. Tale approccio è identificato con il Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione, denominato P.I.P.P.I. anche in nome di Pippi Calzelunghe, immagine di sfondo che crea un orizzonte di senso centrato sulla resilienza e sulle possibilità di cambiamento della persona.

#### *4.2 Definizione del Programma*

Il Programma è il risultato di una collaborazione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare dell'Università di Padova avviata nel 2011 insieme alle cd. città "riservatarie" del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Infatti, il programma nasce all'interno della logica sperimentale della Legge 285/97, che istituisce il citato Fondo per la sperimentazione di modelli di intervento e di progetti innovativi per la promozione dei diritti dell'infanzia e la prevenzione delle situazioni di disagio. Il Fondo è attualmente riservato a 15 città espressamente previste dall'articolo 1 della legge, da cui "città riservatarie", di cui 10 hanno da subito aderito al programma P.I.P.P.I.

Il Programma rappresenta anche il tentativo di creare un raccordo tra istituzioni diverse, tra professioni e discipline degli ambiti del servizio sociale, della psicologia e delle scienze dell'educazione, che solo unitamente possono fronteggiare la sfida di ridurre il numero dei bambini allontanati dalle famiglie.

P.I.P.P.I. persegue specificatamente la finalità di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti con figli da 0 a 11 anni, al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine, articolando in modo coerente fra loro i diversi ambiti di azione coinvolti intorno ai bisogni dei bambini che vivono in famiglie negligenti, tenendo in ampia considerazione la prospettiva dei genitori e dei bambini stessi nel costruire l'analisi e la risposta a questi bisogni. L'obiettivo primario è dunque quello di aumentare la sicurezza dei bambini e migliorare la qualità del loro sviluppo.

È un programma intensivo, a breve/medio termine (18 mesi), multidimensionale, relazionale, basato sulla resilienza, con un approccio familiare e comunitario in quanto sviluppa un'azione di sistema proponendo una collaborazione fra tutti gli attori istituzionali e i sistemi istituzionali coinvolti nei processi di protezione dell'infanzia (famiglie, servizi sociali, socio-sanitari, educativi, scolastici, della giustizia, ecc.) e non (risorse naturali delle reti sociali).

Oltre ad una dimensione di intervento che prevede una metodologia dettagliata e condivisa, completa di strumenti di intervento, progettazione, valutazione, appare necessaria una dimensione formativa che prevede un accompagnamento in maniera puntuale e continua nel tempo.

Resta importante, però, anche la dimensione di ricerca ai fini della valutazione complessiva dell'efficacia del programma nel suo complesso come dell'intervento specifico con ogni Famiglia Target.

#### *4.3 La lezione appresa in 5 anni di P.I.P.P.I.*

In primo luogo va messo in evidenza come nelle cd. famiglie PIPPI trovi conferma la correlazione riconosciuta in letteratura fra povertà economica, sociale e culturale e, nello specifico, fra povertà e negligenza familiare. I dati disponibili evidenziano, infatti, nelle famiglie coinvolte nel programma la presenza di alcuni indicatori che sono considerati nella letteratura correlati alla cosiddetta negligenza: la povertà economica, le difficoltà legate all'abitazione, il disagio psicologico di una o entrambe le figure genitoriali, la conflittualità di coppia, la bassa istruzione e il forte tasso di disoccupazione delle stesse figure genitoriali, la netta incidenza della monoparentalità. Vale la pena sottolineare i dati sulla bassa istruzione (circa il 30% dei padri e il 40% delle madri ha solo la licenza elementare) e l'occupazione dei genitori (meno del 15% dei padri e poco più del 20% delle madri ha un lavoro "in regola", anche se precario). Sono dati che confermano come per queste famiglie risulti particolarmente appropriato un intervento che contempli anche la dimensione del sostegno all'occupazione e al reddito, motivando l'investimento in termini preventivi non solo in funzione di una specifica prevenzione del fenomeno dell'inappropriatezza degli allontanamenti, ma anche di una più ampia funzione di prevenzione delle disuguaglianze sociali.

Quanto ai dati sugli esiti finali innanzitutto va evidenziato un miglioramento statisticamente significativo, stabile e consistente per le famiglie in tutte le dimensioni considerate.

Il processo di intervento si è rivelato nel tempo sempre più uniforme e intenso rispetto alle prime annualità e le famiglie che hanno potuto usufruire dei dispositivi per tutta la durata dell'intervento hanno sperimentato miglioramenti superiori a quelli delle altre famiglie: è questo un dato di particolare rilevanza, in quanto conferma l'ipotesi di ricerca che orienta il programma sull'intensità e la durata dell'intervento come questioni determinanti rispetto alla sua efficacia. Questi dati dimostrano che le famiglie che sono più esposte a un intervento multidimensionale, sistematico, condiviso con le famiglie stesse e nell'équipe di operatori, con una durata nel tempo definita, migliorano più di quelle meno esposte.

Inoltre, è positivamente continuato il processo di utilizzo di strumenti di valutazione e progettazione in maniera uniforme per diverse aree geografiche del Paese, il che contribuisce a garantire maggiore equità nell'accesso ai servizi e al trattamento delle famiglie prese in carico.

Infine - forse il dato più importante - va sottolineato come nel tempo sia diminuito il numero dei bambini coinvolti nel Programma per cui c'è stato un collocamento esterno dalla famiglia. E anche quando questo di è verificato,

per più di metà di questi bambini, l'intervento è stato connotato dalle Equipe multidisciplinari non come allontanamento, ma come ulteriore dispositivo e quindi misura di protezione non del solo bambino, ma del suo mondo.

Anche dal punto degli operatori coinvolti, l'impatto che questa implementazione ha avuto nel Paese è stato ampio: infatti, sono stati direttamente formati 109 coach e hanno lavorato in P.I.P.P.I. oltre 1700 diversi professionisti.

Il Programma è stato poi oggetto di specifico studio da parte della Unione Europea, nell'ambito di un programma di *peer review* sostenuto dalla Commissione: in tale contesto P.I.P.P.I. è stato portato all'attenzione degli altri paesi membri quale buona pratica innovativa e le sue principali caratteristiche di successo sono state raccolte in una pubblicazione della Commissione<sup>2</sup>.

Tutti i risultati sono comunque attentamente monitorati e pubblicati: al momento sono disponibili sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali i rapporti sulle prime tre annualità della implementazione del Programma ("Quaderni della Ricerca Sociale", numeri 24, 34 e 38<sup>3</sup>).

#### 4.4 Consolidamento del modello di intervento

Il Programma è attualmente nella sua quinta annualità, avendo ormai raggiunto quasi tutte le Regioni e le Province autonome per oltre 120 ambiti territoriali inclusivi di oltre 1000 Comuni complessivamente coinvolti nell'utilizzo del modello.

Il programma si serve di un metodo basato sulla valutazione partecipativa e trasformativa, che ha una duplice finalità: 1) implementare un sistema di valutazione della presa in carico di ogni singola famiglia target (FT) che sia in grado di registrare, verificare, esaminare quanto accade nell'intervento, per accertarne la conformità a quanto richiesto e stabilito dal programma e renderne conto sia alle famiglie che ai servizi coinvolti, come a soggetti esterni (accountability); 2) consentire il realizzarsi di nuovi contesti di apprendimento, nuovi spazi di riflessività per gli operatori partecipanti, ma anche per le famiglie target del programma stesso, in grado di tradurre il percorso della implementazione in proposte di cambiamento delle prassi professionali e quotidiane. Visti i risultati positivi delle precedenti annualità e vista la richiesta pervenuta al Ministero da parte delle Regioni di proseguire l'intervento in nuovi territori o di consolidarne l'utilizzo in quelli già aderenti, le presenti linee guida si prefiggono specificatamente l'obiettivo di **estendere il programma, descritto nel dettaglio all'allegato 1, ai nuovi ambiti territoriali** che possano assumere l'impegno di creare le condizioni organizzative e tecnico-professionali che consentano l'implementazione dello stesso, possibilmente massimizzandone l'efficacia, **ovvero di consolidarne l'implementazione nei territori che l'hanno già sperimentato**. Corrispondentemente a questi due diversi obiettivi del Programma, sono stati previsti e articolati due modalità di adesione che prendano in considerazione i diversi bisogni formativi degli ambiti aderenti articolati in un **livello base** ed in un **livello avanzato**.

## 5. CRONOGRAMMA INDICATIVO

- a) Pubblicazione delle linee guida: 24 ottobre 2016 sul sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>4</sup> (<http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/PubblicitaLegale/Pages/default.aspx>)
- b) **Termine per l'invio delle proposte di adesione: 25 novembre 2016**
- c) Valutazione delle proposte 7 dicembre 2016
- e) Pubblicazione degli ambiti territoriali ammessi al finanziamento: 12 dicembre 2016
- e) Firma del protocollo d'intesa entro il 23 dicembre 2016
- f) Inizio delle attività: Gennaio 2017

## 6. REQUISITI DI AMMISSIBILITA'

Le proposte dovranno pervenire entro le ore 17.00 del **25 novembre 2016**.

---

<sup>2</sup> Mary Daly, *Pratiche innovative rivolte a famiglie negligenti con figli a rischio di allontanamento*, Commissione Europea (2015). La pubblicazione è disponibile, insieme al resto del materiale della *peer-review*, tenutasi a Venezia l'11 e 12 dicembre 2014, nel sito della Commissione europea al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2133&furtherNews=yes>.

<sup>3</sup> I Quaderni sono disponibili alla pagina: <http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Pagine/default.aspx>

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 32 della Legge n 69/2009

## 7. REQUISITI DI IDONEITA'

Le proposte devono essere presentate dalle Regioni e dalle Province Autonome e devono riguardare gli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, nei quali la Regione /Provincia Autonoma intende sperimentare il modello di intervento.

Nel limite del numero degli ambiti finanziabili individuato per ciascuna Regione, l'ente regionale può discrezionalmente indicare tra i territori candidati per la sperimentazione anche le città riservatarie ai sensi dell'art. 1 della legge 28 agosto 1997 n. 285.

La Regione o la Provincia Autonoma deve **necessariamente** verificare che gli ambiti territoriali proposti rispettino i criteri di inclusione di cui al successivo punto 9.

La Regione o la Provincia Autonoma garantisce, in forma diretta o tramite l'ambito territoriale candidato, il cofinanziamento per una quota non inferiore al 20% dell'importo del finanziamento.

## 8. FINANZIAMENTO

Il finanziamento messo a disposizione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è pari a euro 2.800.000 a valere sulle risorse in corso di assegnazione<sup>5</sup>, per l'anno finanziario 2016, al cap. 3435 PG n. 31 "Spese per il funzionamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico relativo alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza" del bilancio di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tale finanziamento non può eccedere l'80% del costo complessivo della proposta riferita a ciascun ambito territoriale.

Il proponente deve garantire il cofinanziamento per la residua quota del 20% dei costi totali. Non è ammesso il cofinanziamento attraverso la contribuzione in natura (personale, ad eccezione delle spese per lavoro straordinario, locali, beni durevoli, etc).

Il Ministero intende finanziare 56 proposte di adesione. L'ammontare finanziabile dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per ciascun ambito territoriale non può superare € 50.000.

Per ciascuna Regione e Provincia Autonoma il numero di ambiti territoriali finanziabili è stabilito sulla base del criterio della popolazione regionale residente 0 – 11 anni secondo le seguenti fasce di riparto:

- Fino a 150.000 bambini residenti 0 – 11 anni potrà essere finanziato 1 ambito territoriale;
- Tra 150.000 e 250.000 bambini residenti 0 – 11 anni potranno essere finanziati 2 ambiti territoriali;
- Tra 250.000 e 350.000 bambini residenti 0 – 11 anni potranno essere finanziati 3 ambiti territoriali<sup>6</sup>;
- Tra 350.000 a 600.000 bambini residenti 0 – 11 anni potranno essere finanziati 4 ambiti territoriali;
- Tra 600.000 e 800.000 bambini residenti 0 – 11 anni potranno essere finanziati 5 ambiti territoriali;
- Tra 800.000 e 1.000.000 di bambini residenti 0 – 11 anni potranno essere finanziati 6 ambiti territoriali<sup>7</sup>;
- Oltre 1.000.000 di bambini residenti 0 – 11 anni potranno essere finanziati 7 ambiti territoriali.

Nel prospetto seguente sono individuati gli ambiti territoriali finanziabili per ogni Regione sulla base del dato della popolazione regionale residente 0 – 11 anni al 1° gennaio 2016 riportato nella banca dati ISTAT ([www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it)).

Popolazione residente 0 -11 anni	Regione/Provincia Autonoma	Numero ambiti territoriali finanziabili
13.927	Valle d'Aosta	1
28.571	Molise	1
55.363	Basilicata	1
63.531	Provincia di Trento	1
66.273	Provincia di Bolzano	1
91.889	Umbria	1
120.684	Friuli-Venezia Giulia	1
134.370	Abruzzo	1
142.222	Liguria	1
153.625	Sardegna	2
160.892	Marche	2
211.089	Calabria	2
380.950	Toscana	4

<sup>5</sup> Le risorse sono assegnate dal Decreto di riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.165 del 18-7-2015. Alla data dell'adozione delle presenti Linee guida le procedure di variazione di bilancio sono in via di definizione.

<sup>6</sup> Non risultano regioni in questa fascia.

<sup>7</sup> Non risultano regioni in questa fascia.



437.996	Puglia	4
449.361	Piemonte	4
480.858	Emilia-Romagna	4
540.903	Veneto	4
569.845	Sicilia	4
647.437	Lazio	5
694.670	Campania	5
1.128.442	Lombardia	7
Totale popolazione 0-11 Italia 6.572.898		Totale progetti 56

Ciascuna Regione e Provincia Autonoma, verificata la presenza dei requisiti di cui al successivo punto 9, accede al co-finanziamento per il numero di ambiti indicati in tabella. Ciascuna Regione e Provincia Autonoma può comunque indicare un numero di ambiti territoriali superiore al numero in tabella, specificando chiaramente l'ordine di preferenza. Tali ambiti eccedenti potranno essere finanziati qualora, sulla base delle proposte complessivamente presentate, nonché della valutazione di idoneità di cui al punto 9), non siano assegnate tutte le risorse disponibili. In tal caso, l'Amministrazione procederà a finanziare gli ambiti territoriali eccedenti sulla base del criterio del rapporto tra popolazione regionale residente 0 – 11 anni e numero di ambiti territoriali finanziati, privilegiando le Regioni con il rapporto più elevato.

## 9. CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE

La valutazione degli ambiti territoriali ai fini della ammissibilità al finanziamento verrà compiuta da una apposita Commissione, nominata dal Direttore Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le proposte pervenute verranno esaminate sotto il profilo di ammissibilità e, successivamente, si procederà dapprima alla verifica del possesso dei requisiti obbligatori che l'ambito deve possedere per candidarsi alla sperimentazione e, successivamente, alla valutazione delle sole proposte dichiarate ammissibili e in regola con i requisiti obbligatori, sulla base del possesso degli ulteriori requisiti secondo i criteri di cui alla seguente tabella.

<b>REQUISITI OBBLIGATORI</b> che l'ambito deve possedere per accedere alla sperimentazione	
Presenza di servizi titolari della funzione di protezione e cura nei confronti dei bambini e dei ragazzi	
Presenza di servizi in condizione di individuare almeno una figura di assistente sociale esperto (o altra figura professionale stabile) per lo svolgimento della funzione di coach per gli operatori partecipanti al programma	
<b>REQUISITI ULTERIORI DI IDONEITA'</b>	Punteggio
Presenza di servizi che dispongono di un modello di presa in carico delle famiglie che preveda la documentazione e la progettazione personalizzata	Da 0 a 20
Presenza di servizi che dispongono di un nucleo interdisciplinare di professionisti (almeno: assistente sociale, psicologo e educatore professionale) sufficientemente stabile (vengono garantite le sostituzioni in caso di assenze prolungate)	Da 0 a 20
Presenza di servizi di educativa domiciliare	Da 0 a 30
Presenza di servizi che consentano l'attivazione dei dispositivi ulteriori previsti dal Programma quali i gruppi per genitori e bambini, le famiglie d'appoggio, la collaborazione stabile con la scuola e i servizi sanitari	Da 0 a 20
Presenza di adeguate dotazioni e tecnologie informatiche, quali la disponibilità di un numero sufficiente di postazioni collegate ad internet (almeno uno ogni 2 professionisti del nucleo interdisciplinare)	Da 0 a 10
<b>TOTALE</b>	<b>Da 0 a 100</b>

Per le proposte dichiarate ammissibili, la Commissione può decidere di disporre la richiesta di chiarimenti ai proponenti. La mancata risposta alla richiesta di chiarimenti comporta l'inidoneità della proposta.

La Commissione provvederà alla stesura dell'elenco degli ambiti territoriali ammessi al cofinanziamento che verrà approvato dal Direttore Generale per l'inclusione e le politiche sociali e sarà pubblicato sul sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>8</sup> (<http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/PubblicitaLegale/Pages/default.aspx>).

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 32 della Legge n 69/2009

Non saranno ritenuti idonei, e quindi finanziabili, i progetti che avranno riportato un punteggio inferiore a 60 punti.

Il protocollo d'intesa deve essere sottoscritto con firma digitale entro il termine del 23 dicembre 2016.

## 10. ASPETTI FINANZIARI

L'erogazione del contributo avverrà con le seguenti modalità:

- il 50% del finanziamento accordato all'avvio delle attività previa comunicazione della Regione o della Provincia Autonoma indicante l'effettivo avvio delle attività;
- il 30% del finanziamento accordato, alla presentazione di un rapporto intermedio sulle attività svolte, previa verifica dell'effettivo utilizzo di almeno il 75% della somma erogata all'avvio delle attività;
- il restante 20%, a consuntivo su presentazione di apposite note di addebito complete della documentazione valida ai fini fiscali giustificativa delle spese sostenute per l'intero ammontare del finanziamento.

Resta inteso che l'erogazione del saldo è subordinata all'effettiva disponibilità delle relative risorse finanziarie sui capitoli di spesa.

Le voci di spesa ammissibili ai sensi delle presenti linee guida sono quelle indicate nell'ipotesi di costi contenuto nel formulario (Allegato 2) da utilizzare per la presentazione delle proposte.

Sono possibili scostamenti tra le singole voci di costo nel limite massimo del 5% mantenendo fermo l'ammontare complessivo del costo.

È ammissibile l'indicazione dei costi indiretti nel limite del 7% dell'importo generale.

Il finanziamento dovrà essere amministrato secondo principi di efficienza, efficacia e sana gestione finanziaria. Ulteriori indicazioni in merito all'ammissibilità dei costi ed alle modalità di rendicontazione saranno oggetto di apposito protocollo di intesa.

## 11. MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA PROPOSTA

La proposta di adesione di cui alle presenti linee guida deve essere compilata su supporto elettronico, e firmato digitalmente ai sensi del d. lgs. 159/06, secondo il formulario allegato (Allegato 2).

La proposta, recante nell'oggetto la dizione "Programma P.I.P.I.", deve essere inviata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali – Divisione III **entro le ore 17.00 del 25 novembre 2016** mediante posta elettronica certificata ([dginclusione.div3@pec.lavoro.gov.it](mailto:dginclusione.div3@pec.lavoro.gov.it)).

In caso di eventuale malfunzionamento del servizio di PEC, le Regioni sono tenute ad informarne tempestivamente gli uffici del Ministero. La Commissione di cui al precedente punto 9 valuterà l'ammissibilità delle proposte.

Ciascuna Regione o Provincia Autonoma procede alla presentazione delle proposte di adesione relative ai rispettivi ambiti con un'unica spedizione o consegna.

## 12. CONTATTI

**Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali - Divisione III**

**Dirigente: dott.ssa Adriana Ciampa**

**Segreteria: 06 46834861**

**E-mail: [dginclusione.div3@lavoro.gov.it](mailto:dginclusione.div3@lavoro.gov.it)**

**Via Fornovo, 8**

**00192 ROMA**

**Referente: dott.ssa Valentina Rossi**

**06 46834862**

**Via Fornovo, 8**

**00192 ROMA**

**E-mail: [vrossi@lavoro.gov.it](mailto:vrossi@lavoro.gov.it)**

### **13. RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

Il responsabile del procedimento è la dott.ssa Adriana Ciampa, dirigente della Divisione III della Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Le presenti linee guida saranno pubblicate nella sezione "Pubblicità legale" del sito istituzionale [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Roma, 24 OTTOBRE 2016

F.to Raffaele Tangorra