

Premessa

La terza Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 *“Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”*, pone in rilievo, innanzitutto, che l’applicazione della legge 285 ha stimolato l’innovatività nelle idee, nelle esperienze, nei percorsi ed ha contribuito a promuovere cambiamenti importanti nel “pensare” le politiche e gli interventi rivolti all’infanzia e all’adolescenza in Italia.

Nel 2001 si è finalmente passati dalla fase progettuale alla “gestione” e l’operatività della legge è divenuta effettiva.

L’incremento dell’utilizzo delle risorse finanziarie stanziato dal Governo e ripartite tra Regioni e Città riservatarie è stato netto. Il 65,6% dei progetti attivati ha impegnato una quota che oscilla tra il 75% e il 100% delle risorse finanziarie stanziato; il 17,9% dei progetti ha impegnato le risorse per una quota tra il 50% e il 75%.

A cinque anni dall’approvazione delle Camere, la legge 285 mantiene intatte le sue potenzialità rigeneranti dei meccanismi di *policy making*: è un approccio metodologico di ricerca di risposte ai bisogni che tiene conto della sempre maggiore rilevanza delle “periferie” rispetto al “centro” e di coinvolgimento attivo di tutte le risorse del territorio attraverso la diffusione dello strumento della *progettazione partecipata*.

Le Regioni e le Province autonome nel corso di questi anni hanno definito gli ambiti territoriali, base per la programmazione degli interventi di risposta ai bisogni del territorio.

Dalle relazioni regionali, relative all’anno 2001, emerge che sono state privilegiate alcune aree d’intervento: la prima infanzia, l’affidamento familiare, l’adozione nazionale e internazionale (in coerenza con l’attuazione della L.476/98 e delle L.184/83 e 149/01), la famiglia e, in misura minore, l’adolescenza e il rapporto tra l’infanzia e l’ambiente urbano.

L’area d’intervento su cui si concentra il più elevato numero di interventi è senz’altro quella relativa alla prima infanzia. Molte risorse aggiuntive hanno

contribuito alla realizzazione di asili nido e di servizi socio-educativi per la prima infanzia integrativi e sperimentali.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, consapevole del ruolo basilare della formazione degli operatori per una corretta ed efficace implementazione della legge, ha promosso numerose occasioni formative per il sostegno e lo sviluppo della legge 285/97 calibrati sulle esigenze tecnico-pratiche degli operatori e dei funzionari delle Regioni e degli Enti Locali, attraverso interventi di promozione della conoscenza delle opportunità offerte dalla legge e di diffusione delle *best practices* realizzate nelle differenti realtà del territorio nazionale.

La cultura e l'operatività della formazione si è venuta affermando come elemento necessario per qualificare gli interventi e i progetti da realizzare.

Un numero crescente di operatori e funzionari è stato coinvolto nell'ambito della formazione 285 con la specifica motivazione di realizzare processi di cambiamento reali e significativi. Hanno contribuito ad avviare questo *cambiamento culturale* la qualità della formazione realizzata a livello nazionale e interregionale e la diffusa destinazione di parte delle risorse progettuali dei piani territoriali anche ad un costante supporto formativo attuato in ambito locale e regionale.

Le attività di promozione, riconoscendo e sostenendo appieno il valore degli elementi innovativi della legge, si sono radicate e costruite sui suoi elementi caratterizzanti: la contestualizzazione degli interventi e l'innovazione a livello culturale e metodologico. Gli interventi promozionali sono stati realizzati seguendo un percorso metodologico che valorizzi la concertazione e la *progettazione partecipata* all'attivazione di risorse, che concili l'analisi dell'esistente - punto di partenza per qualsiasi intervento - con un'ottica fortemente promozionale, che focalizzi gli interventi alla realizzazione del "benessere" ed alla prevenzione disagio.

Accanto all'attività di promozione si è svolta in maniera continuativa l'analisi ricognitiva sulle caratteristiche dei progetti, interna al percorso

sperimentale che parte dall'esame dei progetti catalogati nella Banca dati sulla legge 285/97 per il primo triennio ed ha condotto nel corso del 2001 ad un approfondimento e ad un'analisi dei servizi presenti sul territorio nazionale relativi a quattro aree di intervento - minori stranieri, sostegno alla genitorialità, adolescenti, maltrattamento e abuso sessuale -. Obiettivo del progetto è quello di individuare, attraverso una metodologia partecipata, alcune buone prassi da promuovere e rilanciare su scala nazionale nel campo degli interventi di sostegno alla funzione genitoriale, di prevenzione e supporto al disagio in adolescenza e preadolescenza, di integrazione dei minori stranieri e di prevenzione, protezione e cura nei casi di maltrattamento e abuso.

La Banca dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia e sull'adolescenza, in fase di realizzazione, su progetto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è destinata a raccogliere la documentazione dei piani di intervento territoriali, dei progetti esecutivi e delle attività realizzate a livello di ambito territoriale. La banca dati permetterà di fornire una spaccato quantitativo e qualitativo dei progetti e degli interventi attivati nell'ambito della legge 285/97.

Con riferimento alla tipologia degli interventi è emersa la preponderanza dei progetti riferiti all'articolo 4 (Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali) - circa il 45% del totale dei progetti attivati - e di quelli riferiti all'articolo 6 (Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) - circa il 30% del totale dei progetti attivati.

I progetti riferiti ai due articoli di legge maggiormente "innovativi" - l'articolo 5 (Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia) e l'articolo 7 (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) - raggiungono la soglia rispettivamente del 9% e del 14% del totale dei progetti.

Tra i dati positivi nell'applicazione della legge va sottolineato il consolidarsi della relazione creatasi tra le Istituzioni e i diversi soggetti del no profit, resi

protagonisti e promotori di progetti innovativi per la crescita delle comunità. La relazione fra questi diversi soggetti nell'elaborazione e attuazione concreta dei progetti ha determinato uno sviluppo dell'intera politica di *welfare* riguardante i *soggetti in età evolutiva* e il moltiplicarsi di iniziative - piccole e grandi - orientate alla promozione e allo sviluppo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Non va sottovalutata, nel contempo, la persistente difficoltà nella fase della progettazione a confrontarsi con i temi e progetti più innovativi e più complessi.

Nello svolgersi della seconda triennialità della legge queste considerazioni impongono alla necessità di incrementare e sostenere gli interventi più profondi, e per questo più difficili, di promozione dei diritti e di sviluppo delle politiche per l'infanzia.

L'affermazione nelle legislazioni nazionali del principio dell'interesse superiore del fanciullo richiede che ai cittadini di minore età siano assicurate le opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano che porti alla costruzione di personalità compiute. La promozione dei diritti dei minori parte dalla promozione della consapevolezza negli adulti dell'esistenza di tali diritti di cittadinanza attivi ed autonomi. La legge 285/97 ha rappresentato un caposaldo nella politica di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia per migliorarne la condizione.

Il rendere la comunità "attiva" è lo strumento innovativo configurato dalla legge 285. Attivare un lavoro di comunità vuol dire promuovere e sostenere tutte quelle reti comunitarie di reciprocità e di solidarietà che spontaneamente si realizzano in una comunità.

Questa relazione al Parlamento, che giunge a conclusione della prima triennialità, delinea indubbiamente un bilancio positivo sull'applicazione della legge 285/97, sull'attuazione dei suoi principi e sui risultati raggiunti. Essa sarà il punto di partenza per la verifica del raggiungimento dei nuovi obiettivi che necessitano di un salto di qualità nella "progettazione partecipata" e negli interventi ad essa collegati, possibile grazie alla qualità del metodo di programmazione ed all'ampio sviluppo nei vari Enti coinvolti nella progettazione di professionalità nuove sia per

la predisposizione dei progetti sia per la realizzazione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

I

Lo stato di attuazione della legge

*1) Le relazioni delle Regioni
e Province autonome*

1.1 Linee d'intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97 in regione/provincia autonoma

1.1.1 Gli atti adottati per la gestione della legge

L'analisi degli atti amministrativi prodotti nel periodo di rilevazione preso in esame (aprile 2000/aprile 2001), mostra come questo sia stato caratterizzato, nella maggioranza delle realtà, da una serie di fattori che mostrano il passaggio dal primo al secondo triennio. Nella maggior parte delle relazioni infatti i documenti attestano questo passaggio, rendendo possibile la loro suddivisione in due gruppi: uno relativo agli atti del primo triennio, l'altro quelli del secondo triennio.

1° triennialità

Gli atti afferenti alla prima triennialità (generalmente ordinanze e/o determine dirigenziali) hanno ricoperto, per quasi tutte le realtà analizzate, tre tipologie d'attività:

- gli atti (indubbiamente più diffusi) riguardanti il completamento del trasferimento, da parte della regione agli ambiti territoriali, dei fondi statali ex lege 285/97 relativi alla prima triennialità;
- gli atti predisposti per l'erogazione dei fondi legati alla formazione sia essa regionale che interregionale;
- gli atti di finanziamento di attività finalizzate ad una prima analisi e rielaborazione dell'operato prodotto con la L. 285/97 nel primo triennio.

Laddove l'implementazione della L. 285/97 non ha previsto l'avvio della seconda triennialità, sono stati indicati, in alcuni casi, come cause di tali eventi, particolari fattori: *il perseguimento di tali obiettivi è stato raggiunto nel primo quadrimestre dell'anno 2001, termine entro il quale si è completata la fase di mediazione e di ricomposizione di situazioni bloccate da eventi e conflitti d'ordine politico e/o dalla scarsa partecipazione dei referenti tecnici. L'alternanza di molte amministrazioni locali e il turnover degli operatori ha infatti rallentato e, in alcuni casi ostacolato, la continuità esponenziale maturata nel corso della prima annualità del lavoro comune.* In altri casi, l'annullamento dei risultati delle elezioni amministrative ha interrotto la normale procedura d'attuazione della legge, mentre in altri ancora, il mancato e/o ritardato

accreditamento dei fondi alla regione, ha prodotto un'involontaria interruzione del normale svolgimento delle procedure burocratiche.

II° triennialità

Lo stesso periodo in cui veniva a concludersi il primo triennio vedeva l'avvio in diverse regioni della seconda triennialità. L'analisi del processo di pianificazione della stessa mostra come la maggioranza delle realtà regionali abbia approvato, tra febbraio e luglio 2001, tramite delibere di consiglio e/o di giunta, gli atti d'indirizzo per la predisposizione dei piani territoriali di intervento, in numero minore atti di approvazione dei progetti promossi dagli ambiti territoriali ed in misura ancora minore atti relativi all'assegnazione delle risorse, giungendo pertanto ad identificare, nella maggioranza dei casi, come periodo di reale svolgimento della seconda triennialità il periodo 2001/2003 (se non, in alcuni casi, il 2002/2004).

A tali delibere si sono inoltre aggiunte quelle relative a programmi o piani di formazione regionali o di scambio interregionale e nazionali.

Il periodo preso in esame è stato inoltre utilizzato, in alcuni casi, per modificare l'organizzazione dell'assetto territoriale di riferimento: criteri di maggiore funzionalità politica e amministrativa, dettati dall'esigenza di avviare il processo di integrazione tra L.285/97 e legge quadro 328/00, hanno infatti indotto cinque realtà regionali (Basilicata, Campania, Liguria, Marche, Sicilia) ad omogeneizzare i livelli territoriali di programmazione facendo coincidere gli ambiti territoriali definiti con la L.285/97 con i distretti socio-sanitari. Da quanto si evince dalle relazioni prodotte dai referenti istituzionali tale passaggio si è posto in continuità con la logica proposta e già sperimentata con la L.285/97, laddove infatti per particolari caratteristiche morfologiche (come ad esempio nella regione Valle D'Aosta) la riorganizzazione prevista non appariva sufficiente si sono poste in evidenza soluzioni sperimentate dalla messa in opera della L.285/97 ... *oltre all'ambito distrettuale, è stato previsto l'accordo di 10 comuni per agevolare una realtà territoriale di comuni di piccolissime dimensioni, talvolta appartenenti a AULSS diverse, dove era presente già una rete di servizi ed una cultura comune.*