

Premessa

Il secondo triennio di applicazione della legge 285/97 (fondi 2000/2001/2002) presenta delle consonanze con il primo triennio di applicazione e delle differenze dovute alla maggiore maturità progettuale degli attori che contribuiscono alla formazione della programmazione territoriale e al mutato quadro di riferimento normativo nel quale si inquadra la programmazione degli interventi relativi alla legge.

I dati della ricognizione periodica effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza permettono di delineare le linee di tendenza della programmazione degli interventi che la legge su le Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ha sviluppato nel corso dell'ultimo anno (i dati si riferiscono al 30 aprile 2003). Innanzitutto, il fatto che la maggior parte delle Regioni stanno concludendo la seconda triennalità di applicazione (2000-2002) ed in alcune aree si sta sviluppando la programmazione annuale sulla base dei principi della legge di riforma dei servizi sociali (328/00) e quindi vi è in atto una integrazione degli interventi concernenti l'infanzia e l'adolescenza nella programmazione generale delle politiche sociali.

Le Regioni, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che attribuisce potestà esclusiva nel campo socioassistenziale, assumono una funzione determinante nello sviluppo degli interventi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa fase di passaggio appare molto importante per la comprensione degli orientamenti delle Regioni poiché, dopo la conclusione del secondo triennio di finanziamenti, la programmazione 285 sarà sempre più coerente con la programmazione generale zonale.

Il passaggio della legge 285 verso la 328 ossia verso le nuove modalità di programmazione degli interventi per infanzia ed adolescenza si sta infatti realizzando, con scelte e stili diversi da parte delle diverse regioni.

La maggior parte delle Regioni ha realizzato delle azioni mirate a garantire una continuità fra quanto è stato fatto in questi anni della legge 285/97 e il futuro delle politiche per infanzia ed adolescenza.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha sviluppato la banca dati dei progetti del

sono stati realizzati. Le Regioni e le città hanno inviato i progetti presso il Centro nazionale che stanno alimentando la banca dati per cui nei prossimi mesi sarà possibile fare un'analisi approfondita dello sviluppo dei progetti di promozione dei diritti dell'infanzia relativi a tutto il secondo triennio di applicazione della legge.

La nuova banca dati risente anch'essa della transizione e già prevede una forma differenziata di catalogazione tra i progetti direttamente riconducibili alla legge 285/97 e i progetti e gli interventi frutto della nuova programmazione sviluppata con gli indirizzi della programmazione sociale integrata (I Piani di Zona) che assommano gli interventi propri della legge 285/97 e quelli relativi ad altre leggi in materia di infanzia e adolescenza. Questo perché quando la nuova programmazione delle Regioni sarà a regime si potrà avere un quadro completo degli interventi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e al loro interno riscontrare quali afferiscono alle linee di intervento della legge 285/97.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha dato impulso, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ad una serie di attività al fine di promuovere i dettati della legge 285 alimentandone la capacità propulsiva e di sviluppo degli interventi su tutto il territorio.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riconoscendo basilare la formazione degli operatori per un corretta ed efficace dispiegarsi degli effetti della legge ha programmato attività formative sviluppatesi su quattro aree: relative a: analisi delle conseguenze sulla programmazione regionale della 285 dopo la riforma costituzionale e l'approvazione della legge 328/2000; approfondimento delle procedure amministrative per la gestione dei piani territoriali di intervento; valutazione dei piani territoriali; e interventi di prevenzione nei confronti dei comportamenti a rischio in adolescenza.

Significativa e innovativa è, pur con tutte le difficoltà di sviluppo che azioni innovative hanno, l'attività di prevenzione e di contrasto del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sull'infanzia.

Le linee di intervento con le quali si è proceduto sono state: quella di sostenere percorsi di formazione rivolti agli operatori sulle caratteristiche dei fenomeni del maltrattamento e dell'abuso, con una attenzione particolare sia alla tipologia delle vittime e degli abusanti; e quella di sostenere l'adozione di misure volte al monitoraggio del fenomeno e alla promozione di una formazione per il miglioramento delle metodologie di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi.

Un comitato tecnico scientifico ha realizzato una scheda di rilevazione per i minori segnalati ai servizi come vittime di abuso e maltrattamento. La scheda sarà sottoposta alla sperimentazione sul

campo. Al termine del periodo sperimentale la scheda potrà divenire uno strumento per il monitoraggio del fenomeno.

La valutazione relativa al passaggio dal primo al secondo triennio risulta in linea con le attese, sia che se ne faccia una lettura unicamente connessa alla legge stessa, sia che, invece, si prenda in esame la relazione con il processo di sviluppo dei principi della legge 328/00 e della riorganizzazione più generale delle politiche sociali territoriali. Il processo di progettazione territoriale, poi, che la 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del piano di zona, è in armonia con il modello di progettazione previsto dalla 285.

Complessivamente i progetti approvati per la seconda triennalità di finanziamento della legge ammontano a 3.444 di cui 2.857 provenienti dalle Regioni e 587 dalle Città riservatarie.

I dati della ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge dimostrano che la capacità progettuale della legge 285/97 rimane inalterata anche nel secondo triennio pur in presenza di cambiamenti normativi: infatti, il numero di progetti approvati si situa sopra i circa tre mila progetti approvati e realizzati nel primo triennio di applicazione della legge. L'analisi dei progetti inseriti nella banca dati permetterà di valutare in parallelo i cambiamenti più significativi che si sono avuti fra I e II triennio di applicazione della 285/97.

Va sottolineato il fatto che (alla data del 30 aprile 2003) 18 Regioni (una ha avviato la programmazione successiva al secondo triennio) su 21 erano in fase terminale della seconda triennalità di programmazione mentre solamente 2 erano ancora in fase di avvio. A tale proposito le città riservatarie, al 30 aprile 2003, avevano terminato la seconda triennalità di programmazione e 4 di esse erano in fase di programmazione successiva. La fine del secondo triennio di applicazione comporta anche un cambiamento nella definizione della programmazione delle Regioni poiché con l'anno 2003 si passa da un fondo sociale distinto, nel quale i fondi relativi alla legge 285/97 erano distinguibili, al fondo indistinto la cui destinazione viene effettuata in sede regionale. Lo scenario che sembra prevalere a livello nazionale, una volta esaurito il triennio di programmazione 285 sarà quello di assorbire nel fondo indistinto le risorse 285. Ciononostante è interessante rimarcare come alcune regioni hanno però ritenuto, di proteggere in qualche modo il periodo di transizione fornendo agli ambiti locali specifici suggerimenti affinché la continuità dei progetti 285 fosse garantita.

Dalla analisi delle schede della ricognizione periodica risulta infatti che (al 30 aprile 2003) 12 regioni su 21 avevano adottato norme di recepimento della legge 328/00 e in 9 regioni su 21 era presente un unico Piano territoriale e solamente in 4 regioni erano ancora presenti piani territoriali distinti. Ancora più evidenti sono le linee di sviluppo della programmazione regionale che si articola, per quel che riguarda gli interventi nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza, sia sulle

linee della legge 285/97 che attraverso altre fonti di finanziamento. Infatti abbiamo interventi paralleli in 11 regioni su 21.

Gli ambiti territoriali di programmazione sono oltre 300 (mancano dati riguardanti due regioni) queste aree di programmazione sono differenziate sul territorio per ampiezza demografica e significativamente permettono una programmazione diversificata in base alle caratteristiche del territorio con l'individuazione di aree omogenee sia dal punto di vista funzionale che orografico (abbiamo ambiti territoriali più ristretti nelle aree montane).

Questi dati dimostrano come i cambiamenti in atto portano sempre di più ad una programmazione secondo i principi previsti dalla legge 328/00 per cui gli interventi previsti per l'infanzia e l'adolescenza si collocano, in una logica di sistema integrato, all'interno della programmazione complessiva degli interventi nel campo sociale. Quindi gli interventi di investimento nell'innovazione dei servizi, determinati in questi anni dai fondi erogati tramite la legge 285/97, si vanno ad inquadrare nel più ampio campo degli interventi inerenti l'infanzia e l'adolescenza e si integrano con normative specifiche di carattere regionale.

Si colgono così i mutamenti connessi a un quadro normativo nuovo che con l'approvazione legge 328/2000 impegna gli enti coinvolti nella progettazione degli interventi in un compito più complesso ma anche più dinamico con la possibilità di integrare maggiormente le politiche di intervento per l'infanzia e l'adolescenza.

In questi anni è intervenuta poi, come si diceva, la modifica del Titolo V delle Costituzioni che ha attribuito alle Regioni potestà esclusiva nel campo degli interventi sociali per cui i cambiamenti nel campo delle politiche sociali sono stati ancora più profondi con una nuova visione delle politiche sociali che prevede una definizione sul livello nazionale (con una concertazione tra Organi Centrali e Regioni) dei livelli essenziali delle prestazioni socioassistenziali sulla base dei diritti costituzionalmente garantiti.

La definizione di questi livelli essenziali di prestazioni costituiranno l'asse di sviluppo di tutta la programmazione degli interventi nel campo delle politiche sociali, infanzia e adolescenza compresa. Le premesse ora enunciate non fanno che rafforzare l'impianto che ha fin qui caratterizzato l'applicazione degli interventi inerenti la legge 285/97 poiché infatti sono previsti sia la programmazione "partecipata" sia il monitoraggio dei progetti e degli interventi.

Appare quindi chiaro come la definizione dei livelli essenziali porti con sé anche la predisposizione di standard condivisi sulle prestazioni, l'analisi dei bisogni sul territorio e il monitoraggio sul raggiungimento dei livelli essenziali. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni può ricondursi in via preliminare in due grandi categorie quella dei servizi e quella dei trasferimenti

monetari e per entrambe è possibile definire un modello di individuazione e di monitoraggio che l'applicazione della legge 285/97 ha in parte già sperimentato.

Infatti la banca dati statistica sviluppata dal Ministero per il tramite del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza permette già in parte di avere un quadro di riferimento per quel che concerne la domanda sul territorio e il suo ulteriore sviluppo per quel che concerne l'offerta di servizi (tramite un sistema informativo dinamico condiviso dagli Organi Centrali dello Stato, dalle Regioni e dalle Province Autonome) consentirà di avere una base informativa condivisa per individuare i livelli essenziali delle prestazioni socioassistenziali.

L'esperienza della 285/97 appare così anticipatoria delle modalità di applicazione della programmazione degli interventi e delle azioni nel campo delle politiche sociali e la banca dati dei progetti e degli interventi nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza curata dal Ministero delle Politiche sociali tramite il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza diventa il nucleo primario dove innestare il sistema informativo integrato e dinamico per il monitoraggio degli interventi per garantire i livelli essenziali delle prestazioni nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza, misurandone efficacia ed efficienza, passando da un monitoraggio degli interventi di investimento nell'innovazione dei servizi a quello su tutti gli interventi nel settore riguardante i cittadini di minore età.

I. Lo stato di attuazione della legge

1. Le relazioni delle Regioni e Province autonome

*I. Lo stato di attuazione della legge***Premessa**

Questa relazione, come per gli scorsi anni, è redatta ai sensi della L. 285/97 (art. 9), sulla base delle relazioni presentate annualmente dalle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La presente costituisce la sintesi ragionata delle 18 relazioni pervenute, relative al periodo giugno 2002-giugno 2003. La Regione Lombardia, la Regione Umbria, la Regione Marche, per ragioni tecnico-amministrative questo anno non hanno potuto inviare la relazione.

1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della L. 285/97 in Regione/Provincia autonoma**1.1 Atti integrativi delle procedure di avvio della L. 285/97 eventualmente adottati da Consiglio Regionale, Giunta Regionale, Assessorati competenti**

Dalla lettura e dall'analisi delle relazioni regionali, sotto il profilo delle procedure adottate per l'avvio della legge 285, emerge chiaramente che lo stato di avanzamento dell'attivazione della legge, si colloca nell'ambito del secondo triennio.

Nel periodo di interesse, infatti, della presente relazione, la quasi totalità delle Regioni si trovano nella fase centrale, o in alcuni casi finale, di applicazione della seconda triennalità; terminata la fase di progettazione e di emanazione della programmazione, le Regioni si stanno muovendo in vario modo per portare a termine la triennalità, attraversata da importanti modifiche della struttura del settore sociale, di cui abbiamo già parlato nelle precedenti relazioni e di cui daremo conto nel prosieguo della presente.

Gli atti adottati tra il giugno 2002 ed il giugno 2003 dalle Regioni, riguardano dunque gli aspetti principalmente amministrativi con particolare riferimento al trasferimento dei fondi inerenti le varie annualità di riferimento della triennalità (nella maggioranza dei casi la seconda annualità).

In moltissimi casi poi, ma per ragioni diverse, le Regioni hanno adottato atti amministrativi per il riutilizzo di fondi residui della precedente triennalità.

1.2 Altri atti pubblici adottati, oltre che per la gestione della L. 285/97, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge

Molto rilievo e spazio viene dato quest'anno, come del resto anche nelle scorse relazioni, all'ampia gamma di atti che pur non collegandosi direttamente con la legge 285, sono riconducibili ad altre leggi importanti sull'infanzia (si ad esempio alla legge 476/98, alla legge 149/00, alla legge 269/98) e che contribuiscono con essa alla programmazione e alla realizzazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Del resto, come vedremo più avanti, con l'avvento dei Piani di Zona (in attuazione della legge 328/00) e della programmazione integrata a tutto il settore sociale, sempre più sono i casi nei quali "l'area infanzia" sta assumendo dimensioni diverse e contenuti "allargati", sia sotto il profilo della programmazione e di quello della progettazione. In tal senso, per molte Regioni, la 285 rappresenta un tassello di una cornice più ampia, che prevede intrecci ed integrazioni sempre più frequenti e strutturali con l'attuazione delle altre leggi e altri interventi sull'infanzia, alle quali facevamo prima riferimento.

In sostanza, da una parte possiamo mettere in evidenza che molte Regioni hanno adottato nel periodo in esame interventi riguardanti servizi educativi alla prima infanzia, dunque nidi e servizi "innovativi".

Dall'altra, è possibile elencare alcune delle aree sulle quale la stragrande maggioranza delle Regioni ha concentrato atti, interventi, politiche, collegabili all'attuazione delle altre leggi nazionali (ed anche regionali) sull'infanzia prima citate.

In particolare:

- Prevenzione, assistenza, recupero di minori vittime di abuso e maltrattamento sessuale;
- Sostegno e promozione dell'affido;
- Adozione internazionale
- Interventi per la realizzazione e riqualificazione di strutture educativo-assistenziali
- Azioni positive contro il lavoro minorile

1.3 Azioni intraprese per favorire la messa a regime della L. 285/97:

Coerentemente con il quadro che stiamo delineando, ed in continuità con quanto emerso già nel corso della precedente Relazione, dalle relazioni risulta che le Regioni hanno distribuito in modo diffuso le azioni di sostegno all'applicazione della legge, con particolare riferimento alle iniziative di coordinamento tra gli Ambiti territoriali, iniziative di raccordo a livello regionale dell'attuazione dei Progetti, iniziative informative, iniziative formative.

Per queste ultime, dato il rilievo e l'importanza raggiunte, è stato deciso anche per quest' anno di collegare la lettura e l'analisi con le esperienze formative interregionali e regionali. Rimandiamo sul punto perciò al capitolo relativo (vedi cap. II par. 1).

Le attività di coordinamento tra gli ambiti territoriali appaiono oramai, come è emerso anche negli altri anni, stabilmente concentrate o direttamente in capo alla Regione, attraverso quegli organi denominati "gruppi tecnici regionali", oppure impiegate nelle Province, in taluni casi anch'esse articolate in appositi gruppi tecnici.

In taluni casi, si parla di Gruppi Interassessorili (Campania) e interistituzionali (Valle d'Aosta); ed anche in questo caso, viene ribadita dalle Regioni l'importanza di questi organi, anche alla luce

I. Lo stato di attuazione della legge

della sempre maggiore diffusione di una programmazione che va oltre la sola attuazione della legge 285: «Il gruppo interistituzionale è da considerarsi il principale riferimento per lo sviluppo delle politiche regionali in materia di infanzia e adolescenza (Valle d'Aosta)».

E ancora: «Il Gruppo Interassessorile di concerto con le unità tecnico operative attivate con l'avvio dei piani di zona ex L. 328/00, si è riunito per approfondire le questioni legate al passaggio dalla prima annualità del secondo triennio all'avvio dei progetti di cui alla seconda e terza annualità che sostanzialmente rappresentano “parti” dei Piani di Zona della prima e seconda annualità di esecuzione della L. 328/00. In tal modo la regione Campania con l'efficace contributo delle Amministrazioni provinciali, ha garantito il necessario accompagnamento per realizzare una discreta continuità nella gestione territoriale del processo, naturalmente, nei limiti delle molteplici modalità organizzative. (Campania)».

Il ruolo della Provincia emerge ancora in maniera più chiara in altre Regioni, che hanno fatto scelte organizzative parzialmente diverse: «Nell'attuazione della legge 285/97 il raccordo tra territorio e Regione è stato garantito dalla costituzione del gruppo di coordinamento interprovinciale (composto dai referenti di tutte le province e della città riservataria per l'area dei minori e dai referenti regionali), che ha rappresentato la forma più efficace di connessione e che, attraverso la costruzione e l'implementazione dei piani territoriali, ha acquisito progressivamente un vero e proprio ruolo di direzione, di punto di riferimento, di stimolatore del processo complessivo. (Emilia Romagna)».

Queste, in via generale, le principali attività di coordinamento svolte dai vari organi di coordinamento presenti nelle Regioni:

- sostegno, consulenza alla programmazione e alla progettazione degli ambiti;
- attività di documentazione, monitoraggio e valutazione del Piano regionale e dei Piani territoriali;
- attività di rendicontazione contabile dei finanziamenti 285.

In stretto legame con questo tipo di attività, sono poi le iniziative di raccordo tra il livello regionale e quello di ambito (in merito all'attuazione dei progetti); torneremo più avanti, nel capitolo 2 su questo punto.

Possiamo qui brevemente evidenziare che tale raccordo è stato per lo più garantito da incontri organizzati tra gli enti gestori dei progetti con gli organi istituzionali preposti al coordinamento (in alcuni casi incontri con i Sindaci, con gruppi di coordinamento, con commissioni costituite ad hoc). Per quanto riguarda infine le attività di carattere informativo, le Regioni, come negli altri anni, hanno utilizzato vari strumenti e procedure.

Per lo più, il sistema maggiormente diffuso è risultato nuovamente il sito web (della Regione, e/o di organismi specifici, quali Osservatori, Centri di Documentazione, con pagine web dedicate

all'infanzia): tali pagine contengono in molti casi anche dati sui, materiali prodotti, documentazione inerente i progetti realizzati.

Accanto a questo, continuano ad essere molto diffuse l'organizzazione di eventi, seminari, incontri pubblici diretti a coinvolgere il territorio rispetto al cammino di applicazione della legge, ed in molti casi a restituire informazioni su quanto realizzato fino ad oggi.

Ricordiamo in particolare —per il rilievo nazionale avuto e per l'alto livello di coinvolgimento delle Regioni— che nel novembre del 2002, dunque nel periodo di interesse della presente relazione, si è svolta a Collodi il 18-19-20 novembre la Conferenza Nazionale sull'Infanzia e l'adolescenza.

In quella occasione tutte le Regioni (così come del resto le Città Riservatarie) hanno allestito ciascuna un proprio stand illustrativo delle attività realizzate.

Il duplice scopo, come è stato efficacemente sottolineato era di «comunicare le iniziative attivate nel territorio regionale ma anche di confrontarsi con gli operatori di altre realtà che si sono mostrati interessati ai nostri progetti. (Regione Abruzzo)».

1.4 Riparto economico delle risorse ex L. 285/97

1.4.1 Stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi

Un primo dato che occorre ricordare in merito al trasferimento dei fondi, è l'avvenuta modifica, all'interno di alcune Regioni, del meccanismo di ripartizione dei finanziamenti della legge 285/97.

Torneremo più avanti su questo punto (vedi capitolo 4 e sua tabella); al momento ricordiamo che vi è un gruppo di Regioni che, avendo attivato una programmazione "integrata", sia ex legge 328/00, sia in ragione una programmazione regionale antecedente, ha inserito i finanziamenti della 285 in un fondo unico sociale.

È il caso della Basilicata che scrive: «relativamente all'area Infanzia e Adolescenza, le risorse trasferite alla Regione Basilicata per l'attuazione della legge n. 285/97 sono state integrate ai fondi previsti dalla legge n. 328/00, concorrendo così alla formazione del Fondo destinato al finanziamento dei Piani Sociali di Zona».

Tra questo gruppo vi sono poi Regioni che hanno deciso di individuare dei meccanismi che permettessero di mantenere inalterato il finanziamento dell' "area infanzia": «È da evidenziare che la Regione ha ravvisato la necessità di individuare quote percentuali del Fondo Sociale, nazionale e regionale, destinate alla promozione e al sostegno delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza evitando il rischio che un fondo sociale indiviso compromettesse la continuità degli interventi avviati nelle zone socio sanitarie.» (Toscana).

Ciò premesso, la situazione dell'impegno dei fondi appare molto diversificato da regione a regione: proviamo in tal senso ad elencare quello che sono i dati emergenti dalle relazioni.