Premessa

Questa quarta 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, il fatto che la maggior parte delle Regioni sono passate dalla prima triennalità (1997-1999) alla seconda (2000-2002), pur permanendo alcune aree regionali in cui non è stata ancora avviata (al 30 aprile 2002) la programmazione per la seconda triennalità.

Il passaggio dal primo al secondo triennio coincide con l'approvazione della legge quadro sugli interventi sociali 328/2000. L'entrata in campo della legge quadro sui servizi sociali ha creato una differenziazione tra le Regioni nella gestione degli interventi in materia di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della legge 285: in 12 casi su 21 le Regioni hanno scelto di mantenere la struttura operativa della 285, gestendo quindi ancora separatamente i fondi dedicati all'infanzia e all'adolescenza; le altre 7 regioni hanno invece scelto di realizzare il secondo triennio della 285 all'interno della legge 328/2000 mantenendo un fondo unico indistinto relativo ai minori.

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

In questo quadro è opportuno auspicare che quanto di buono si è realizzato in questi anni di legge 285, a sostegno dei servizi e delle politiche per infanzia ed adolescenza, si sviluppi e si consolidi.

La valutazione complessiva relativa al passaggio dal primo al secondo triennio risulta positiva, 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 messa in opera della 328 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 assolutamente in armonia con il modello di progettazione previsto dalla 285.

Complessivamente i progetti approvati per la seconda triennalità di finanziamento della legge ammontano a 3.111 di cui 2.654 provenienti dalle Regioni e 457 dalle Città riservatarie.

Questi dati dimostrano che la capacità progettuale afferente alla 285 rimane inalterata anche nel secondo triennio: infatti, il numero di progetti approvati (pur in mancanza dei progetti di alcune regioni che alla data del 30 aprile 2002 erano ancora in procinto di dare avvio alla seconda triennalità) si situa sopra la soglia dei circa tre mila progetti approvati e realizzati nella prima triennalità di applicazione della legge.

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 messo a punto la banca dati dei progetti del secondo triennio di finanziamento della 285 per permettere di avere una visione organica degli interventi che sono stati posti in essere. Le Regioni e le città riservatarie stanno facendo affluire i progetti presso il Centro nazionale e nei prossimi mesi sarà possibile fare un'analisi approfondita dello sviluppo dei progetti di promozione dei diritti dell'infanzia relativi al secondo 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 e constatare se dopo la fase di avvio la pratica della progettazione partecipata e della programmazione degli interventi sia diventata patrimonio di tutti e abbia avuto uno sviluppo con un miglioramento dell'efficacia degli interventi in materia.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, una serie di attività al fine di promuovere i dettati della legge 285 permettendone l'applicazione e lo sviluppo da parte di tutti gli operatori del settore.

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 programmato attività formative sviluppatesi su quattro aree: una relativa all'analisi delle

conseguenze sulla programmazione regionale della 285 dopo la riforma costituzionale e l'approvazione della legge 328/2000;una dedicata ad approfondire le procedure amministrative per la gestione dei piani territoriali di intervento; una terza sulla valutazione dei piani territoriali; e una quarta sugli interventi di prevenzione nei confronti dei comportamenti a rischio in adolescenza.

Significativa e innovativa è, poi, l'attività di prevenzione e di contrasto del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sull'infanzia.

Le due linee con le quali si è proceduto sono state: quella di sostenere percorsi di formazione di base e specialistica rivolti agli operatori sulle caratteristiche dei fenomeni del maltrattamento e dell'abuso sessuale, con particolare attenzione 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 mirata al miglioramento delle metodologie di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi.

Sono state effettuate a questo proposito alcune attività seminariali e con l'ausilio di un gruppo di lavoro tecnico scientifico si è proceduto alle realizzazione di una scheda di rilevazione e monitoraggio per i minori segnalati ai servizi come vittime di abuso e maltrattamento. La scheda sarà sottoposta – stante il concerto e il consenso delle Regioni – a sperimentazione sul campo. Al temine del periodo sperimentale la scheda potrà divenire uno strumento per il monitoraggio del fenomeno.

Per sostenere l'azione di coloro che sono impegnati nella realizzazione di interventi finalizzati alla promozione effettiva dei diritti dei minori, il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su impulso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso e realizzato una ricognizione telefonica periodica con lo scopo primario di "tastare il polso" dello stato di attuazione della legge in tutti gli ambiti territoriali e le città riservatarie.

Le caratteristiche del "polso della 285" sono quelle di un'indagine rapida, ripetuta nel tempo, rivolta ai referenti degli ambiti territoriali e delle città riservatarie e ripetuta nel tempo proprio per monitorare lo stato di avanzamento della legge, approfondire particolari tematiche e

rilevare osservazioni e suggerimenti relativi soprattutto alla positività o criticità dei contenuti della legge stessa e del metodo di progettazione e gestione adottato e seguito sul territorio.

I risultati del "polso" permettono di affermare, tra l'altro, che uno degli elementi indicati come qualificanti per l'applicazione della legge è quello della partecipazione – in coerenza con il principio della programmazione partecipata che è uno degli elementi caratterizzanti della legge – confermando i tratti distintivi di innovazione che la 285 esprime.

Questa relazione al Parlamento tracciando una prima analisi nel secondo triennio di finanziamento, delinea un bilancio positivo sull'applicazione della legge 285/1997, sull'attuazione dei suoi principi e sui risultati raggiunti. La relazione coglie tutte le difficoltà connesse a un quadro normativo mutato (Titolo V della Costituzione e legge 328/2000) che impegna gli enti coinvolti nella progettazione degli interventi in un compito difficile ma foriero di opportunità per lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

I. Lo stato di attuazione della legge

1. Le relazioni delle Regioni e delle Province autonome

PAGINA BIANCA

Parte A. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo considerato

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 19 relazioni pervenute, relative al periodo giugno 2001-giugno 2002. La Regione Lombardia e la Regione Umbria, che per ragioni tecnico-amministrative questo anno non hanno potuto inviare la relazione, hanno però contribuito con degli elaborati relativi alla valutazione complessiva del primo triennio, che verranno trattati nelle parte specifica.

1. Linee di intervento e procedure relative alla attivazione e allo sviluppo della L. 285/97 in Regioni/Provincia autonome per la seconda triennalità

1.1 Procedure atti per l'attuazione di questa legge

Dall'analisi delle relazioni stilate dai referenti regionali il primo dato rilevabile mostra l'effettivo passaggio al secondo triennio di attuazione della legge per più di un terzo delle Regioni considerate.

L'analisi delle procedure e degli atti adottati al fine dell'attuazione e gestione della legge, mostrano, come ogni anno, una mappatura per tempi e modalità di implementazione della legge, assai diversificata.

Quest'anno, inoltre, è stato possibile verificare le reali scelte metodologiche utilizzate dalle Regioni per l'implementazione della L. 285/97 in relazione alla L. 328/00.

Nel corso del 2001 sono stati definiti ed emanati la maggior parte dei piani territoriali, con una frequenza maggiore nel periodo che intercorre tra febbraio e luglio 2001. Fanno eccezione la Regione Calabria che ha emanato il piano regionale nel giugno 2002 e le Regioni Piemonte e Veneto le quali hanno deliberato il piano nel 2000. L'approvazione dei piani territoriali si è sviluppata, per la maggioranza delle Regioni, tra giugno e dicembre 2001.

L'altro gruppo di Regioni ha organizzato l'avvio della nuova triennalità della L. 285/97 non separatamente, ma all'interno della legge 328/00, infatti, in risposta a quanto richiesto circa

gli atti per l'attuazione della 285, vengono forniti dati sia sui piani sociali di zona che sui piani sociali regionali. La Basilicata e l'Umbria nel periodo della rilevazione ha approvato i piani sociali di zona, mentre altre quattro Regioni (Campania, Liguria, Sardegna, e Toscana) tra maggio 2001 e aprile 2002 hanno **approvato i piani sociali regionali**. Il Molise si trova in un periodo di passaggio caratterizzato dallo studio di proposte di legge per l'attuazione degli atti ai sensi della L. 328/00 e finalizzato alla predisposizione del piano sociale regionale.
Questo fa ragionevolmente ipotizzare che la gestione della L. 285/97 è stata per più della metà delle Regioni considerate, identica a quella del primo triennio ovvero è stata definita una gestione coordinata ma parallela dei fondi 285 e dei fondi 328.

1.2 Altri atti pubblici adottati

Tra gli atti pubblici adottati, oltre che per la gestione della L. 285/97, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili e coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge, i più diffusi risultano quelli relativi alla tematica dell'adozione e dell'affido. Tale fenomeno è probabilmente attribuibile alla fase di reale implementazione della 476/00.
La distribuzione mostra quali azioni più diffuse, quelle inerenti la costituzione di gruppi di lavoro finalizzati alla ricerca di metodologie e prassi operative per una efficace ed utile applicazione della legge, a questo seguono gli atti di fissazione di protocolli operativi tra soggetti coinvolti: su 19 Regioni analizzate, 11 sono quelle che hanno realizzato protocolli operativi e tra queste 6 lo hanno fatto nel periodo preso in esame dalla presente relazione, mentre per le altre 5 essi sono stati redatti in periodi precedenti. Ci pare, a questo punto, interessante segnalare tra le diverse attività realizzate in favore di questa legge una ricerca commissionata dalla Regione Emilia-Romagna all'università di Bologna avente come tema di analisi le problematiche pedagogiche relative all'adozione internazionale.

L'altra legge per cui è stata rilevata una cospicua produzione di atti è stata la L. 269, la maggior parte di essi riguardano i finanziamenti di progetti formativi rivolti alle équipe di riferimento. L'altra categoria raccoglie invece il recepimento della legge a livello regionale

come terza attività più diffusa relativa a questa legge si rilevano campagne di sensibilizzazione ed informative di prevenzione.

Ulteriore categoria in cui si sono raccolti precipuamente gli atti di attuazione della promozione dei diritti dell'infanzia riguarda l'attuazione della L. 451/97 che si realizza nella maggior parte dei casi in rinnovo di convenzioni con l'eccezione della Regione Valle d'Aosta per cui si testimonia l'avvio dell'osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza unitamente alla progettazione di un data-base relativo.

Ad essa segue la categoria che ha riguardato specificatamente l'area tematica della preadolescenza e dell'adolescenza. Essa, per questo nuovo triennio, è stata sviluppata prevalentemente su la proposta di attività rivolte alla prevenzione del disagio e della devianza in forma di campagna informativa, dibattiti, o incontri tra ragazzi delle scuole medie superiori e ragazzi sottoposti a provvedimenti penali.

Infine ultima area incontrata è stata quella relativa al nido e ai servizi alternativi ad esso.

Relativamente alla formazione due sole sono le Regioni che hanno approvato con delibera di giunta un piano formativo regionale per soggetti appartenenti a diversi livelli di operatività.
Le altre delibere attestano semplicemente l'approvazione di progetti singoli e non integrati tra loro.

1.3 Azioni intraprese per favorire l'applicazione della 285

Coerentemente con quanto rilevato dallo scorso anno l'area più diffusamente utilizzata per il sostegno dell' implementazione della legge è stata quella formativa. Quest'anno per dare ad essa maggiore visibilità si è deciso di procedere ad un'analisi specifica che la ponesse in diretto e stretto legame con l'esperienza formativa interregionale e nazionale. Rimandiamo dunque a tale capitolo l'approfondimento di questo strumento. (vedi parte II, capitolo 3).

A differenza degli anni precedenti, in cui si assisteva per alcune Regioni a un maggiore sviluppo piuttosto che ad altre, dai testi delle relazioni quest'anno si assiste invece ad una equilibrata distribuzione di azioni su tre diversi livelli di azioni intraprese per favorire la messa in atto della legge: attività del gruppo tecnico regionale, coordinamento tra gli ambiti territoriali, iniziative di raccordo a livello regionale dell'attuazione dei progetti. Il primo dato complessivo che si pone in evidenza riguarda l'articolata e numerosa attività dei **gruppi tecnici regionali**, che si esprime per più di un terzo delle Regioni.

La loro composizione è differenziata e sempre più definita questo anche probabilmente in relazione all'avvio della L. 328/00. Essi infatti, negli orientamenti descritti, tendono sempre più ad assumere le caratteristiche di gruppi tecnici interassessorili e interistituzionali che si occupano dell'area infanzia e adolescenza in senso ampio e non più specificatamente legati all'operatività della L. 285/97, come viene ben evidenziato dalla Regione Valle d'Aosta il gruppo tecnico regionale viene considerato ed utilizzato come "...il principale riferimento per lo sviluppo delle politiche regionali in materia di infanzia e adolescenza." (Valle d'Aosta) Essi quindi, nella maggioranza dei casi, si compongono dei funzionari regionali e provinciali di stretta competenza della legge e di funzionari responsabili in tema di accoglienza, affidamento, adozione, tutela minorile, rappresentanti degli osservatori regionali (siano essi specifici rispetto all'analisi della realtà minorile o più ampiamente orientati all'analisi della realtà sociale) per quelle Regioni in cui essi sono stati attivati, e rappresentanti di organismi che sono attivi a livello regionale come ad esempio *Centro città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza* presente in Emilia-Romagna.

Le attività ed i compiti attribuiti al "gruppo tecnico" (che in relazione alle diverse modalità di organizzazione interna regionale assume caratteri e identificazioni diverse), mostrano come questi, definiti per legge, si siano arricchiti dell'esperienza e della riflessione maturata in questo primo triennio.

Sempre più linee di indirizzo emanate dalla Regione, oltre ad indicare al proprio interno le priorità di intervento, la definizione degli ambiti, e del riparto economico, mostrano sempre più chiari e precisi criteri di ammissibilità al finanziamento e l'individuazione di modalità

unitarie per la presentazione dei piani ed per alcune realtà anche dei progetti, spesso formalizzate tramite delibere e/o protocolli d'intesa. In alcuni casi poi sono inseriti anche i parametri di valutazione cui saranno sottoposti i progetti presentati; a cui si aggiungono come strumenti di supporto allegati: schede, riferimenti telefonici, siti internet, per migliorare la compilazione delle domande stesse.

Preparatorie alla definizione delle linee di indirizzo in alcuni casi vengono indicate le riunioni volte a valutare e chiudere il piano regionale (e con esso tutte le attività relative) del primo triennio attraverso strumenti e metodologie condivisi (es. griglie di analisi). Tale cura dedicata al passaggio dal primo al secondo triennio ci pare possa essere considerata come un indicatore positivo non solo di una prassi metodologica ma anche di un'accresciuta consapevolezza del ruolo della valutazione sia nella fase gestionale che di riprogettazione.

Relativamente invece alla fase successiva legata alle procedure finalizzate all'approvazione dei piani, l'analisi e la valutazione di ciò che veniva presentato ha compreso per alcuni gruppi tecnici la differenziazione per livelli di attività e si è così passati dalla valutazione del piano regionale (com'è stato ad esempio per l'Abruzzo, attivando così un'esperienza di autovalutazione, a quella dei diversi piani territoriali per tutte le Regioni interessate a tale passaggio, e in alcuni casi anche degli interventi (quando cioè esso non sia passato di competenza agli enti provinciali). Ci pare interessante a tale proposito riportare l'esperienza dell'Emilia-Romagna per cui il lavoro del gruppo tecnico si è suddiviso per fasi: "La seconda parte del lavoro ha riguardato l'analisi delle schede di presentazione degli interventi sempre attraverso una griglia di lettura che mettesse in luce la pertinenza dell'intervento rispetto alle finalità proprie della legge, ai bisogni rilevati e ai costi previsti, la sua capacità di essere inserito all'interno di una rete di opportunità in modo coerente, l'uso appropriato dello strumento di presentazione. L'analisi delle schede è stata organizzata sulla base di un lavoro a coppie tra esperti di definiti ambiti d'intervento."

Le iniziative promosse al fine di realizzare la funzione di **coordinamento**, in contro tendenza con quanto rilevato soprattutto nei primi anni di implementazione della legge, si sono articolate in relazione ai diversi livelli di intervento e campi di azione. L'articolazione che di

seguito si cercherà di dare, raffigura, ovviamente, una rappresentazione di per sé non esaustiva delle complesse forme di coordinamento (e quindi di definizione di ruoli, modalità e quantità di relazioni), che le rispettive Regioni adottano, ma per scelta sufficientemente semplice per formare un'immagine sintetica della gestione di questa importante funzione.

La forma di coordinamento più diffusa a livello regionale è stata l'organizzazione di incontri periodici tra i referenti degli ambiti territoriali (o province o zone) e delle città riservatatarie laddove queste siano previste. La realizzazione di una disponibilità costante e continuativa di contatto tra Regione e referenti territoriali sia che questa venga effettuata in regione o in loco (come testimoniano molte relazioni), sia che essa avvenga anche con l'aiuto di supporti telematici, conferma come siano state particolarmente sviluppate le funzioni di consulenza e supporto alla predisposizione e gestione dei piani territoriali. Sono state inoltre attivate numerosi incontri finalizzati al monitoraggio e allo studio condiviso delle schede utilizzate per la raccolta dati.

Particolarmente significativa a tale proposito è stata l'esperienza che la Regione Abruzzo ha voluto realizzare in uno specifico ambito territoriale con l'intervento del CNDM. "Il Centro Nazionale, nell'ambito di un progetto che ha interessato realtà di diverse Regioni, ha promosso un'attività di promozione e di rilancio della legge 285, nonché di ricognizione dei progetti realizzati nel corso del precedente triennio. Il progetto ha previsto la realizzazione di diversi incontri con i responsabili dei progetti dei diversi ambiti locali, i funzionari dell'ASL, del Provveditorato agli Studi, del Centro Giustizia Minorile, e i rappresentanti del privato sociale. Tale progetto si è concluso con una giornata di studio che ha permesso un proficuo confronto sulle criticità e le difficoltà emerse offrendo soluzioni diversificate alle problematiche emerse che si sono rivelate utili in occasione della redazione dei Piani territoriali e dei progetti del secondo triennio di attuazione della legge 285. Tale progetto è stato pubblicato sul numero 23 dei Quaderni del Centro nazionale di analisi e documentazione per l'infanzia e l'adolescenza "Pro-muovere il territorio" recante "Le attività di promozione sulla legge 285/1997 nel 2001".