ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXIII**
N. **2**

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE DI DIRITTI E DI OPPORTUNITÀ PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

(Anno 2007)

(Articolo 10 della legge 28 agosto 1997, n. 285)

Presentata dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali
(SACCONI)

Trasmessa alla Presidenza il 14 luglio 2009

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 5

1. I 10 anni della legge n. 285 del 1997, nelle Regioni e Province autonome ..... » 11
   1.1 La programmazione ..... » 11
   1.2 Azioni di supporto all'attuazione della legge ..... » 23

2. L'eredità della legge n. 285 del 1997 ..... » 35
   2.1 Il rapporto con la legge 328/2000 ..... » 35
   2.2 Effetto volano ..... » 38
   2.3 Il dato culturale ..... » 39

3. Prospettive future ..... » 43

4. I 10 anni della legge n. 285 del 1997 e lo stato di attuazione della legge nel 2007 nelle città riservatarie ..... » 45
   4.1 La programmazione ..... » 49
   4.2 Lo stato di attuazione dei progetti nel 2007 ..... » 65
   4.3 Azioni di supporto all'attuazione della legge ..... » 69

5. L'eredità della legge 285/1997 ..... » 75
   5.1 Eredità culturale ..... » 75
   5.2 Eredità pratico-operativa ..... » 76
   5.3 Eredità metodologico-operativa ..... » 77
   5.4 Effetto volano ..... » 77
   5.5 L'innovatività ..... » 78

6. Prospettive future ..... » 81
   6.1 Temi prioritari a livello di sistema ..... » 82
   6.2 Temi prioritari a livello di ambito di interventi ..... » 83

APPENDICE A ..... » 85

Relazioni delle Regioni e delle Province autonome sullo stato di attuazione della legge 285/1997 ..... » 85

APPENDICE B ..... » 377

Relazioni delle Città Riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/1997 ..... » 377

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

Sono trascorsi 11 anni da quando la legge 28 agosto 1997, n. 285 è stata approvata dal Parlamento e 10 da quando nel 1998 ha concretamente preso avvio operativo nelle Regioni, Province autonome e 15 Città riservatarie. Il suo iter parlamentare iniziò con la presentazione del progetto di legge n. 3238 di iniziativa governativa alla Camera dei deputati il 19 febbraio 1997 e dopo cinque mesi, il 30 luglio 1997, veniva approvata definitivamente al Senato.

Dieci anni di effettiva implementazione della legge sono un tempo congruo per operare un bilancio e verificare, anche attraverso una ricostruzione retrospettiva, gli esiti che la legge ha avuto nelle Regioni, Province autonome e Città riservatarie. Esiti da cogliere nell'accezione complessiva di processi attivati, piuttosto che di meri risultati conseguiti (il "risultato finale" è per tutti una tomba, come ci ricorda ironicamente il filosofo Miguel Benasayag), attraverso la rappresentazione di percorsi seguiti nell'affrontare le difficoltà applicative e nello sperimentare soluzioni possibili per migliorare complessivamente le condizioni di vita di bambini e adolescenti.

Nei propositi della relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge e anche nel dibattito parlamentare che lo ha seguito vi era, in modo quasi unanime, il riconoscimento del valore strategico del provvedimento: non un progetto di legge per dare risposta a tutte le esigenze di vita di bambini e adolescenti, quanto un progetto di legge che faceva parte di una strategia organica di promozione di tali politiche.

La legge era il primo gesto concreto attuativo di una tale strategia che aveva iniziato a delinearsi con il primo Piano nazionale d'azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza adottato nel 1997 dal Governo. Con questo strumento, infatti, per la prima volta nella storia della Repubblica italiana, veniva elaborato un insieme coordinato di misure che intendevano delineare una politica per l'infanzia e l'adolescenza. Una strategia che è proseguita nel tempo con l'adozione di altri due piani nazionali d'azione e che prosegue tuttora con i lavoro per la definizione del quarto piano da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito con la legge 451/1997.

La principale sfida che la legge 285 aveva inteso affrontare, interpretando lo spirito della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, è stata quella di riuscire a mettere al centro dell'agenda politica i diritti dei bambini e degli adolescenti, promuovendo azioni per migliorare i livelli di qualità della vita relazionale e sociale di cui godono i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze e le loro famiglie, uscendo da una logica emergenziale nell'approccio ai problemi e alle loro esigenze di vita quotidiana, agendo sul piano della programmazione locale di servizi socioeducativi, assistenziali e sanitari, di sostegno della genitorialità, del reddito familiare oltre che dei servizi ricreativi, culturali e ambientali.

Una sfida alle istituzioni e al mondo degli adulti, perché si facessero carico delle situazioni di disagio e sostenessero i bambini e adolescenti nel loro itinerario maturativo e di crescita, riconoscendo loro spazi di protagonismo e partecipazione. Una sfida che era sinonimo di fiducia nella capacità di collaborazione tra le istituzioni pubbliche e

private del Paese attraverso la predisposizione di piani territoriali e accordi di programma.

In testa ai miei pensieri e *Occorre essere tanto grandi da prendere sul serio le cose dei piccoli* erano alcuni degli slogan che hanno accompagnato la comunicazione pubblica della legge al suo avvio, anche in occasione della prima Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza prevista dall'articolo 11 della legge stessa, svoltasi a Firenze nel 1998 a cavallo del 20 novembre in occasione della Giornata internazionale per i diritti dei bambini.

Dunque un bilancio che vuole restituire innanzitutto il senso di come le Regioni, le Province autonome e le Città riservatarie si sono mosse all'insegna di questa finalità strategica, attraverso una ricostruzione delle tappe che hanno segnato l'applicazione della legge, evidenziandone i cambiamenti che nel tempo si sono susseguiti nonché le cifre, culturali, organizzative e operative che hanno conferito identità e spessore a questa esperienza di lavoro sociale. Tutto ciò è stato realizzato, metodologicamente, consultando un patrimonio di fonti documentali importanti quali le periodiche relazioni al Parlamento che dal 1999 Regioni, Province autonome e Città riservatarie hanno trasmesso al Ministro competente, per il tramite del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per riferire sullo stato di attuazione della legge, secondo quanto previsto dall'articolo 9 della stessa.

Tale lettura ha dato luogo alla definizione di profili di analisi dell'attuazione della legge 285/1997 per ciascuna Regione e Provincia autonoma e Città riservataria nel periodo 1997-2007, riportati negli allegati 1 e 2 alla presente Relazione. Ciascun profilo si articola secondo uno schema comune di informazioni che vede:

– un capitolo che offre uno sguardo d'insieme sui 10 anni di attuazione della legge 285/1997, con informazioni sulle tappe legate ai vari cicli di programmazione, tendenzialmente triennali, e informazioni sulle iniziative di supporto all'applicazione della legge messe in campo da Regioni, Province autonome e Città riservatarie;

– un capitolo sulle azioni e gli strumenti di monitoraggio e valutazione, per come si sono venute strutturando nell'arco di tempo dei 10 anni, segnalando la produzione di rapporti o pubblicazioni utili a documentare gli esiti della legge e il livello di coerenza interna che la programmazione ha saputo esprimere rispetto all'analisi della domanda e dei bisogni di intervento territoriali;

– un capitolo di considerazioni valutative sul bilancio dell'attuazione della legge nei 10 anni, orientato a cogliere l'eredità della legge stessa su molteplici piani di confronto: con l'avvio della programmazione dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000, con il sistema complessivo degli interventi e dei servizi di ciascuna Regione, Provincia autonome e Città riservataria, con l'affermarsi di una visione culturale della promozione dei diritti dell'infanzia, orientata a quella normalità che la legge intendeva promuovere unitamente all'attenzione al contrasto dei fattori di rischio nelle situazioni di maggiore fragilità e vulnerabilità;

– un capitolo dedicato a cogliere gli elementi di natura programmatica con i quali Regioni, Province autonome e Città riservatarie si misurano e confrontano per delineare il futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;

– un capitolo con informazioni di riepilogo contenenti la segnalazione dei riferimenti istituzionali, dei nominativi delle persone e degli uffici preposti all'attuazione della legge, la ricostruzione delle risorse finanziarie trasferite negli anni con il fondo della legge, l'elenco delle fonti normative e documentali riferite all'attuazione della legge nonché degli atti e provvedimenti coerenti o collegati con lo spirito della stessa.

In aggiunta a ciò, per le sole Città riservatarie, i profili contengono una sezione di quattro domande utili a fornire risposte per la ricognizione annuale sullo stato di attuazione della legge, con riferimento ai progetti approvati e attivi nell'anno 2007. Sezione che ha consentito di leggere con maggiore livello di dettaglio le informazioni relative anche ai vari interventi attivati con i progetti nel 2007 e al loro legame con la programmazione.

I profili, nella loro strutturazione, sono stati concordati con le Regioni e le Province autonome e le Città riservatarie in un apposito incontro svolto nei giorni 8 e 9 luglio 2008 a Roma, presso il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali. Tra i mesi di luglio e ottobre i profili sono stati redatti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, trasmessi alle Regioni, Province autonome e Città riservatarie per essere definitivamente validati nel loro contenuto entro novembre.

Rappresentare lo sviluppo che la legge 285/1997 ha avuto nei 10 anni dalla sua approvazione (1997-2007) è impresa ardua ma oltremodo interessante. L'esperienza di lavoro con la legge ha rappresentato un fluire di prassi, modalità, metodologie, criticità e ostacoli. In questo si è cercato di afferrare gli elementi comuni più rilevanti, soffermandosi nell'osservazione di qualche peculiarità che si ritiene possa rendere più incisivo e chiaro il percorso applicativo della legge. Rispetto ai numerosi punti di vista disponibili si è focalizzata in sintesi l'attenzione su tre ambiti di analisi, che sono andati a costituire la struttura dei capitoli della presente Relazione:

I 10 anni della legge 285/1997

In questo capitolo si è cercato di offrire uno sguardo riepilogativo d'insieme su come la legge è stata attuata nell'arco di tempo considerato con riferimento all'insieme delle Regioni e Province autonome da un lato e Città riservatarie dall'altro. Attraverso una prospettiva legata al ciclo di vita della legge, connesso ai processi di pianificazione e programmazione, si è cercato di restituire una rappresentazione dello sviluppo temporale dei vari piani territoriali di intervento, degli orientamenti alla progettazione che sono stati sviluppati con le varie tipologie di intervento dei progetti esecutivi, delle azioni di supporto di natura informativa, di raccordo e coordinamento nonché di monitoraggio e valutazione che Regioni, Province autonome e Città riservatarie hanno messo in campo per favorire l'attuazione della legge. In tale contesto trova particolare approfondimento la ricognizione sullo stato di attuazione dei progetti nelle Città riservatarie relativamente all'anno 2007.

L'eredità della legge 285/1997

Il termine non deve trarre in inganno facendo pensare che la legge non esista più. La legge è ancora in vigore, almeno formalmente su un piano giuridico. Tuttavia le

forme concrete che la rendono visibile attraverso la programmazione si sono profondamente trasformate nel tempo, tanto da renderne meno evidente e osservabile il suo manifestarsi.

Ridotta nei suoi minimi termini la legge consta di tre elementi: un fondo finanziario vincolato, un dispositivo culturale ispirato ai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, un dispositivo di attuazione che definisce i ruoli dei vari livelli di governo (dal nazionale, al regionale al locale) e fornisce indicazioni per programmazione e la progettazione territoriale.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione che ha riconosciuto in capo alle Regioni la competenza legislativa e programmatoria delle politiche sociali e, successivamente, l'accordo fra Stato e Regioni del 2003 sul riparto del fondo nazionale per le politiche sociali senza vincoli di destinazione, questi tre elementi hanno interagito tra loro in modo differente nelle varie realtà regionali, aprendo di fatto la strada a molteplici esiti applicativi e manifestazioni operative della legge.

Caso a parte invece rappresentano le Città riservatarie, per le quali è sempre stato disponibile nei 10 anni il mix dei tre elementi costitutivi nella sua formulazione originaria. Vi è dunque la possibilità di associare e ricostruire il legame tra l'uso del fondo 285, con i piani territoriali e i progetti esecutivi. Anche in questo caso però si sono rese evidenti nel tempo alcune trasformazioni legate all'evolversi del percorso applicativo, al modo con cui è stata interpretata la sfida di una legge che si colloca a cavallo tra il settore degli interventi educativi e quelli sociali.

Di tutto questo si è tentato di offrire una sintesi che ha inteso raccogliere sotto il nome di eredità, il bilancio decennale dell'attuazione della legge. Un'eredità declinata al plurale. Si vedrà infatti di seguito come si possa parlare di molteplici "lasciti" della legge, osservabili in relazione a tre macrodimensioni: il rapporto con l'avvio dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000, "l'effetto volano" sul sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, l'apporto sul piano culturale della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Prospettive future

Questo capitolo dà spazio allo sguardo verso il domani, verso ciò che è in nuce o non c'è ancora o ci si auspica possa essere in futuro. In questa parte sono stati raccolti e organizzati gli elementi di prospettiva che è stato possibile ricavare dagli atti di indirizzo e programmazione delle Regioni, Province autonome e Città riservatarie, unitamente alle riflessioni personali dei referenti tecnici per la legge 285/1997 allo scopo intervistati.

La legge 285 aveva in sé uno spirito innovativo e ha offerto una spinta propulsiva portatrice di cambiamenti culturali e organizzativi. L'esperienza della sua attuazione conferma che non è sufficiente la buona qualità di un testo legislativo, tanto più se tendente all'innovazione, perché si producano in modo lineare gli esiti attesi.

I processi di innovazione e cambiamento richiedono di essere governati nel tempo con il giusto *mix* di azioni orientate all'esplorazione e azioni orientate al consolidamento e allo sfruttamento dell'innovazione prodotta.

Per questo appare cruciale oggi misurarsi con la possibilità di trasformare sempre più in servizi quei progetti innovativi che la legge ha inteso promuovere, conferendo loro stabilità e continuità d'offerta e con ciò facendo mantenendo vivo anche il potenziale culturale che la varietà di interventi sviluppati con la legge ha espresso, evitando di appiattirsi solo su logiche di intervento di natura socioassistenziale. Altrettanto importante appare riuscire a portare a sistema una logica di lavoro nelle organizzazioni private e pubbliche orientata a principi di corresponsabilità, per garantire davvero reali diritti e opportunità a bambini e adolescenti, nella prospettiva di una qualità sociale declinata sia sul piano delle esigenze degli individui che su quello dei contesti in cui questi sono in relazione.

La sfida per il futuro rimane quindi quella della cooperazione e del coordinamento delle azioni, come pure quella di una volontà politica che sappia dare spazio di partecipazione a una pluralità di attori, ivi compresi i ragazzi destinatari degli interventi, coinvolti nella messa in opera di una tale politica pubblica.

L'azione pubblica per il benessere di bambini e adolescenti richiede una *corresponsabilità politica* matura e il dovuto *spazio di riconoscibilità sociale* nell'agenda politica. Un patto con la comunità, basato su una dichiarazione forte dell'identità dei bambini e degli adolescenti, dei loro "cento linguaggi", coniugato con una politica che abbia la forza e la costanza di *uscire dall'occasionalità*, per *farsi storia* che affonda le sue radici nella comunità locale.

PAGINA BIANCA

1. I 10 ANNI DELLA LEGGE 285/1997 NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

1.1 La programmazione

Il prospetto riportato nella tabella 1.1 rappresenta la durata dei piani territoriali di intervento della legge 285 e dei progetti esecutivi in essi contenuti che sono stati approvati da ciascuna Regione e Provincia autonoma nell'arco dei 10 anni di attuazione della legge[1].

Per ciascun anno viene indicato l'ammontare dei finanziamenti che sono stati trasferiti dallo Stato a valere sul fondo nazionale 285. Questo dato è disponibile per Regioni e Province autonome fino al 2002. Dal 2003, infatti, con l'abolizione del vincolo di destinazione delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali trasferite a Regioni e Province autonome, l'ammontare del fondo 285 non è stato più specificato nelle tabelle allegate ai decreti ministeriali di riparto del fondo, essendo disponibile solo l'informazione della quota complessiva di risorse indistinte trasferite alle Regioni e alle Province autonome. In chiaro sono segnalati i piani territoriali 285 gestiti come programmazione a sé stante, in scuro si evidenzia il confluire di tale programmazione nell'ambito di quella dei piani sociali di zona, di cui alla legge 328/2000.

La durata dei piani è stata calcolata prendendo a riferimento per il loro avvio la data nella quale è stato emanato dalla Regione o Provincia autonoma l'atto di indirizzo che ha dato inizio al processo di programmazione, mentre per il loro termine si è fatto riferimento alle informazioni desunte dalle relazioni annuali al Parlamento sulla conclusione effettiva dei progetti esecutivi. Dove è stato possibile è stato indicato anche il numero dei progetti esecutivi approvati in ciascuna programmazione, con riferimento a quelli approvati nel piano al suo avvio.

Non di rado il numero dei progetti è variato nel corso di un ciclo di programmazione. Rispetto al dato iniziale ci possono essere state diminuzioni, a causa di progetti in seguito annullati o accorpati, come pure incrementi, quando la programmazione pur avendo un orizzonte pluriennale nelle finalità, ha proceduto annualmente nella progettazione seguendo la disponibilità dei finanziamenti, come in Lombardia ad esempio.

Come riferimento temporale standard per rappresentare la ciclicità del processo di programmazione è stata presa in considerazione la durata triennale, intesa come utilizzo di fondi della legge nell'arco di tre annualità finanziarie. La legge, all'art. 2, c. 2, indicava infatti che i piani territoriali approvati dagli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni, potevano avere una durata massima di un triennio.

---

[1] Per le Province autonome di Trento e Bolzano non si può parlare di veri piani territoriali di intervento. In virtù della loro autonomia i fondi della legge 285/1997 sono stati impiegati secondo le rispettive norme provinciali, prescindendo dagli adempimenti previsti dalla legge in materia di programmazione.
Non sono stati quindi predisposti i piani territoriali di intervento approvati con accordi di programma, ma sono stati di fatto finanziati annualmente insiemi di progetti esecutivi.

Tabella 1.1 - La programmazione della legge 285/1997 dal 1997 al 2007. Durata dei piani territoriali, n. progetti approvati per piano territoriale, riparto del fondo 285/1997 anni 1997-2002

Regione	Triennio ↓ Finanz.ti ↘ N. proge	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOT
		Start-up	Start-up										
Abruzzo		1.309.969,46	3.487.650,00	3.493.251,88	3.133,041,37	2.881.996,25	2.881.996,25						
	I°		53 ***										
	II°					35							
	III° e oltre								35				123
Basilicata		936.145,77	2.492.387,37	2.496.388,71	2.384.249,10	2.193.203,60	2.193.204,60						
	I°		24										
	II°					29 ***							53
Calabria		2.776.791,23	7.392.901,67	7.404.776,61	8.163.330,01	7.509.217,14	7.509.217 ,14						
	I°		165										
	II°						211						376
Campania		6.142.759,56	16.354.438,2	16.380.692,16	17.854.172,20	16.423.549,46	16.423.549,00						
	I°		272 ***										
	II°					295							
	III° e oltre								n.d.			n.d.	567*
Emilia Romagna		2.024.235,43	5.389.313,10	5.397.961,16	5.176.023,49	4.761.278,10	4.761.278,10						
	I°		42										
	II°					46 ***							
	III° e oltre								274				362
Friuli Venezia Giulia		834.947,21	2.222.963,41	2.226.525,90	2.116.840,11	1.947.221,34	1.947.221,00						
	I°		198										
	II°					204 ***							
	III° e oltre									204	162		768

		1997	1998										
Lazio		2.029.169,33	5.402.444,32	5.411.118,2	5.960.934,69	5.483.295,79	5.483.296,79						
	I°		90										
	II°					n.d							
	III° e oltre						n.d ***			n.d.			90*
Liguria		614.786,99	1.636.798,84	1.639.431,98	1.732.852,86	1.594.002,27	1.594.002,27						
	I°		73										
	II°					n.d ***							
	III° e oltre											n.d.	70*
Lombardia		4.625.874,07	12.315.889,83	12.335.664,20	12.128.675,24	11.156.826,04	11.156.826,04						
	I°		277										
	II°					234 ***							
	III° e oltre							n.d.			n.d		511*
Marche		990.480,72	2.637.048,25	2.641.281,92	2.432.632,33	2.237.709,82	2.237.709,82						
	I°		199 ***										
	II°					151							
	III° e oltre								n.d.				350*
Molise		693.216,43	1.845.608,41	1.848.577,14	1.760.488,99	1.619.424,26	1.619.424.26						
	I Tr		15										
	II Tr						26						
	III° e oltre								n.d. ***				41*
Piemonte		2.118.566,00	5.640.448,23	5.649.509,33	5.779.843,72	5.316.715,03	5.316.715,03						
	I°		162										
	II°				275 ***								
	III° e oltre									105	116	n.d.	658*

		1997	1998										
P.A. Bolzano		626.928,84	1.669.125,46	1.671.810,23	1.214.199,98	1.116.908,17	1.116.908,17						
	I°		8		22	46	28	18	21	20	15	19	197
P.A. Trento		356.955,19	950.357,41	951.880,50	1.054.288,92	969.810,80	969.810,80						
	I°			25									
	II°						17						
	III° e oltre							14			n.d.		56*
Puglia		3.875.743,89	10.331.204,09	10.335.317,04	9.674.357,92	8.899.168,88	8.899.168,88						
	I°			524									
	II°					n.d. ***							
	III° e oltre								n.d.				524*
Sardegna		1.750.232,5	4.659.800,28	4.667.286,66	4.395.059,58	4.042.891,62	4.042.892,00						
	I°		35										
	II°								20 ***				
	III° e oltre											n.d.	55*
Sicilia		5.278.009,31	14.052.154,89	14.074.691,47	13.767.464,77	12.664.302,79	12.664.302,79						
	I°		200										
	II°					580 ***							
	III° e oltre											n.d.	780*
Toscana		1.841.792,25	4.903.572,38	4.911.445,99	5.048.739,59	4.644.193,33	4.644.193,33						
	I°		339										
	II°					n.d. ***	366					n.d.	708*
	III° e oltre												

		1997	1998										
Umbria		586.175,52	1.560.630,65	1.563.134,72	1.650.567,84	1.518.310,59	1.518.310,59						
	I°		129 ***										
	II°				50								
	III° e oltre								n.d				179*
Valle d'Aosta		171.699,47	457.142,43	457.865,26	400.471,53	368.382,55	368.382,55						
	I°		16										
	II°				8 ***					n.d.			24*
	III° e oltre												
Veneto		2.713.340,90	7.233.984,76	7.235.575,74	6.965952,58	6.407.783,25	6.407.783,25						
	I°		301										
	II°				243								
	III° e oltre							56 ***					600

n.d. informazione non disponibile
* Il dato non è completo del numero di tutti i progetti approvati nei 10 anni
*** indica l'anno in cui sono state avviati i piani di zona di cui alla legge 328/2000

I tempi

È evidente dalla tabella 1.1 che non sempre lo sviluppo temporale del piano ha coinciso con una durata triennale. A ciò si aggiunga che in uno stesso anno possono essere state gestite risorse finanziarie riferite anche ad annualità differenti. Un elemento che viene esplicitato bene, ad esempio, nel commento ai dati sulla ricognizione dei progetti delle Città riservatarie nell'anno 2007, dove solo tre Città stavano gestendo integralmente nel 2007 i progetti finanziati con l'annualità 2007 del fondo della legge 285. In aggiunta a ciò, con il passare degli anni, l'orizzonte programmatorio del piano si è sempre più accorciato, attestandosi sul biennio o sull'annualità in ragione della disponibilità annuale e non pluriennale del finanziamento statale.

All'interno della prima triennalità i primi due anni, 1997 e 1998, sono stati evidenziati per segnalare la concentrazione in quel periodo delle procedure di avvio operativo della legge, identificando così una fase di *start-up* della legge.

Le prime due triennalità sono evidenziate nelle colonne con colori diversi, per segnalare il fatto che su questi due periodi è possibile avere il maggior numero di informazioni per operare confronti trasversali su tutta la programmazione 285 di Regioni, Province autonome e Città riservatarie. I tre asterischi (***) infine indicano l'anno in cui si sono attivati in quella regione i piani di zona di cui alla legge 328/2000.

La fase di avvio si è concentrata in quasi tutte le Regioni nel primo semestre del 1998 con le delibere di indirizzo e definizione degli ambiti, per completarsi con quelle di approvazione dei piani nella seconda parte dell'anno. Ciò ha di fatto comportato uno slittamento tra la durata dei piani triennali e le annualità finanziarie andando a collocare il primo termine utile per la conclusione dei progetti del primo triennio tra il 2000 e il 2001.

La fase di avvio dell'applicazione della norma si è rivelata da subito altamente innovativa sul piano metodologico e complessa su quello amministrativo, ha richiesto quindi dei tempi congrui per la sua realizzazione. In caso diverso sarebbero state vanificate le opportunità date dalla legge rispetto alle sinergie da porre in essere tra gli enti e soggetti interessati con il rischio di disperdere risorse economiche importanti a seguito di interventi frettolosi e inadeguati.

Unica eccezione sul piano dei tempi di avvio è rappresentata dalla Puglia, dove si è partiti un anno dopo, nel 1999, poiché l'avvio operativo della legge è stato vincolato all'approvazione da parte del Consiglio regionale in data 11 febbraio 1999 della legge regionale n. 10, *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza*, istitutiva anche dell'Osservatorio regionale sull'infanzia di cui alla legge 451/1997.

Le Province autonome di Trento e Bolzano, in virtù delle norme statutarie, hanno di fatto derogato dalle disposizioni applicative della legge, non approntando i piani territoriali previsti dalla legge, facendo confluire le risorse nei propri fondi provinciali con i quali hanno finanziato progetti coerenti con lo spirito della legge 285.

La maggior parte delle Regioni ha gestito la prima triennalità su quattro anni. Solo in sei Regioni i piani hanno avuto una durata triennale, mentre in quattro casi le durate dei primi piani territoriali sono state prorogate fino ad arrivare a cinque (Basilicata, Molise, Calabria) e sei anni (Sardegna).

Le cause di questa dilatazione applicativa sono rinvenibili in una pluralità di fattori:

– le difficoltà incontrate dagli enti locali nell'attivazione e nella gestione delle procedure amministrative relative alla stesura, pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento della gestione dei progetti;

– la parziale efficacia del ruolo svolto dalle Province, individuate in alcune realtà regionali per garantire supporto e coordinamento dei Comuni;

– l'inadeguatezza degli assetti organizzativi interni alle amministrazioni regionali stesse, sotto il profilo della numerosità e specializzazione delle risorse umane e professionali, nonché di quelle strumentali, come pure il turnover del personale che ha disperso saperi e competenze;

– l'insufficiente precisazione a livello regionale di obiettivi e finalità prioritari da perseguire (situazione determinata anche dalla mancanza di dati e indicatori statisticamente attendibili sulle problematiche relative all'infanzia e all'adolescenza nel contesto locale) e difficoltà nel coinvolgimento dei servizi e delle istituzioni presenti nell'ambito territoriale in forme di raccordo e lavoro di rete.

Il secondo triennio prende avvio nella maggior parte delle Regioni nell'anno 2001. In tre Regioni (Basilicata, Campania e Liguria) i nuovi piani territoriali vengono progressivamente inseriti nei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000. Una tendenza destinata a crescere tra le varie Regioni a partire da quelle che programmano uno o due anni di transizione come la Toscana e il Molise, a quelle nelle quali il passaggio avviene a conclusione di questo secondo periodo triennale di attuazione della legge.

La terza triennalità è gestita secondo il canone 285 solo dalla Regione Abruzzo per poi passare dal 2007 anch'essa alla realizzazione dei piani sociali di zona.

La Regione Veneto, al termine della seconda triennalità, prosegue l'esperienza dei piani territoriali 285 all'interno di due pianificazioni biennali consecutive 2003-2004 e 2005-2007, nell'ambito del proprio fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza.

I soggetti

L'esperienza di gestione della legge a livello regionale per lo più si colloca tra le competenze degli assessorati regionali alle politiche sociali.

A livello regionale hanno operato, in misura maggiore a partire dal secondo triennio, organismi di coordinamento di natura interistituzionale espressione sia di ruoli politici che tecnici. In Umbria ad esempio ha operato, già fin dall'avvio della legge, un Comitato interistituzionale quale luogo di concertazione, composto dagli amministratori referenti per la legge 285 dei Comuni capofila dei 12 ambiti territoriali, dalle Province di Perugia e Terni, dai Provveditorati agli studi di Perugia e Terni, dal Tribunale dei minori di Perugia, da rappresentanti designati dal Forum del terzo settore, dalle ASL. Il Comitato, presieduto dall'Assessore regionale alle Politiche sociali, è stato allargato alla partecipazione delle Prefetture di Terni e di Perugia al fine di favorire un coordinamento con gli interventi previsti dalla legge 3 agosto 1991, n. 216.

I comitati tecnici, anche questi a composizione interdipartimentale o anche interistituzionale, hanno solitamente svolto funzioni operative di:

– definizione della bozza degli atti di indirizzo per l'attuazione della legge Piano regionale di indirizzo;

– approvazione dei progetti presentati (come parte della commissione di valutazione);

– verifica in base all'analisi della documentazione e dei dati forniti dagli uffici competenti, dell'attuazione dei progetti, della legge nel suo complesso e l'efficacia degli interventi;

– predisposizione del rapporto annuale sullo stato di attuazione degli interventi da presentare al Ministro competente;

– raccordo e integrazione tra legge 285 e le iniziative già attuate o in via di attuazione derivanti dalla normativa comunitaria, statale e regionale.

Ampio e articolato è stato il coinvolgimento delle varie istituzioni pubbliche a livello locale (province, Comuni, ASL, ex provveditorati agli studi, centri giustizia minorile, istituzioni scolastiche), sia in fase di elaborazione dei piani che di realizzazione dei progetti esecutivi, anche grazie a quanto previsto dagli accordi di programma siglati in occasione della formazione dei piani territoriali di intervento.

Tra le Regioni che hanno scelto la provincia come ambito territoriale di intervento e soggetto coordinatore del piano, la Regione Piemonte, nel passaggio tra il primo e secondo triennio, ne ha ulteriormente accentuato il ruolo delegando a esse alcune funzioni proprie come il controllo gestionale dei progetti e dei contributi legati ai piani territoriali di intervento. Un passaggio di funzioni agevolato dal fatto che le procedure previste per il primo triennio di attuazione erano state costantemente condivise in sede di gruppo di lavoro interistituzionale Regione/Province/Città di Torino.

Analogamente nel caso della Lombardia, che pure aveva identificato come ambiti territoriali le province, sono state invece le ASL ad aver delegato questo ruolo di controllo finanziario e contabile già nel primo triennio e poi anche di erogazione dei fondi agli enti capofila degli ambiti territoriali nel secondo triennio.

I soggetti del terzo settore hanno visto riconosciuto nell'esperienza di lavoro con la legge, per lo più, un ruolo consultivo ed esecutivo/gestionale, piuttosto che programmatico o progettuale nella definizione del piano degli interventi. Specie nel primo triennio questo spazio di partecipazione e coinvolgimento è stato condizionato dai tempi stretti nei quali si è proceduto un po' in tutte le Regioni all'elaborazione e approvazione dei piani territoriali, sacrificando la possibilità di confronto con gli altri attori delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza, privilegiando di fatto l'impiego di risorse interne ai vari assessorati e uffici regionali coinvolti.

Un dato significativo dell'affermarsi di una maggiore livello di sussidiarietà orizzontale, almeno nella sua espressione formale, può rintracciarsi nei casi della Regione Lombardia e della Regione Friuli Venezia Giulia che, con l'avvio del secondo triennio, hanno incluso il terzo settore tra i soggetti firmatari dell'accordo di programma di approvazione del piani territoriali.

Gli ambiti territoriali

Al momento dell'avvio della legge gli ambiti territoriali formalmente individuati dalle Regioni erano 236 a cui erano da aggiungersi le 15 Città riservatarie per un totale di 251. La definizione formale degli ambiti si è discostata dalla realtà. In sei casi sono stati di fatto operativi dei subambiti, specie nelle Regioni in cui il livello della programmazione ha coinciso con il territorio provinciale.

Tabella 1.2 - Ambiti territoriali della programmazione della legge 285/1997 definiti dalle Regioni e Province autonome dal 1997 al 2007, con esclusione delle Città riservatarie

Regioni e Province autonome	Ambiti territoriali I triennio	Ambiti territoriali II triennio	Ambiti territoriali al 31/12/2007
Abruzzo	4	4	35
Basilicata	2*	15	15
Calabria	14	14	14
Campania	5*	51	52
Emilia-Romagna	9	9	39
Friuli Venezia Giulia	19	19	19
Lazio	5*	5*	34
Liguria	20	20	70
Lombardia	11	11	98
Marche	24	29	24
Molise	2*	2*	11
Piemonte	8	8	60
Provincia autonoma di Bolzano	8	8	8
Provincia autonoma di Trento	1*	1*	13
Puglia	5	5	45
Sardegna	23	23	23
Sicilia	9*	67	55
Toscana	33	33	33
Umbria	12	12	12
Valle d'Aosta	1	1	4
Veneto	21	21	21
TOTALE	236	358	685

* Nelle Regioni contrassegnate sono stati definiti formalmente come ambiti il numero indicato. Operativamente tuttavia la programmazione è stata decentrata su "subambiti" territoriali (Basilicata 5, Campania 91, Lazio 34, Molise 12, P.A. di Trento 13, Sicilia 75) di solito coincidenti con aggregazioni di Comuni, distretti/zone sociosanitarie o comprensori.

Il livello della definizione geografica e amministrativa dell'ambito ha coinciso in nove casi con le amministrazioni provinciali (Sicilia, Puglia, Piemonte, Molise, Lombardia, Lazio, Campania, Basilicata, Abruzzo). Questa scelta è stata motivata, specie nelle regioni più popolose, con la volontà di evitare il rischio di parcellizzazione delle risorse nel caso queste fossero state distribuite su una base territoriale più ristretta.

Il resto delle Regioni ha individuato invece gli ambiti a un livello più "micro", coincidenti con le zone/distretti sociosanitari o con il territorio dell'intera azienda sanitaria, oppure utilizzando criteri misti tra questi precedenti e associazioni di Comuni e Comunità montane. Questa scelta, specie nei casi di coincidenza dell'ambito territoriale con le zone/distretto, ha puntato a sfruttare alcune economie di scala, facendo tesoro di contesi di programmazione che le Regioni avevano posto in essere in anni precedenti con la programmazione sociosanitaria.

Casi a se stanti sono quelli della Regione Valle d'Aosta, dove l'ambito territoriale ha coinciso con l'intero territorio regionale, così come nella Provincia autonoma di Trento (anche se solo formalmente). Mentre a Bolzano si è fatto riferimento ai comprensori e all'Azienda per i servizi sociali di Bolzano, dove i primi sono di fatto piccole aggregazioni di Comuni confinanti.

Nel tempo la situazione è andata evolvendosi vedendo aumentare in modo consistente il numero degli ambiti territoriali, già a partire dall'avvio della seconda triennalità con 358 ambiti per arrivare ai 685 del 2007.

Si osserva chiaramente una tendenza al ridimensionamento dell'ampiezza territoriale dell'ambito, facendolo coincidere per lo più con le zone/distretto sociosanitarie come mostrato nella tabella 1.3.

La cosa sta a indicare da un lato il crescente riconoscimento del ruolo centrale dei Comuni nelle funzioni amministrative e, dall'altro, la convergenza dei processi di programmazione avviati con la legge 285 in quelli della legge 328/2000, che ha individuato da subito la zona sociosanitaria quale ambito ottimale di programmazione.

Tabella 1.3 - Ambiti territoriali della programmazione sociale per infanzia e adolescenza definiti dalle Regioni e Province autonome nel 2007, con esclusione delle Città riservatarie. Denominazione e livello di definizione territoriale

Regione	N. ambiti	Denominazione	Definizione territoriale
Abruzzo	35	Enti di ambito sociale	Associazioni di Comuni
Basilicata	15	Ambiti zonali	Associazioni di Comuni
Calabria	14	Ambiti territoriali	ASL o parti di ASL
Campania	52	Distretti sociali	Distretti sanitari singoli o associati
Emilia-Romagna	39	Zone sociali	Distretti sanitari
Friuli Venezia Giulia	19	Ambiti distrettuali	Distretti sociosanitari
Lazio	34	Ambiti distrettuali	Distretti sociosanitari
Liguria	70	Ambiti territoriali sociali	Associazioni di Comuni
Lombardia	98	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Marche	24	Ambiti territoriali sociali	Distretti sanitari
Molise	11	Ambiti territoriali	Distretti sanitari o ambiti ottimali di programmazione
P.A. di Bolzano	8	7 Comunità comprensoriali + Azienda per i servizi sociali di Bolzano	Associazioni di Comuni
P.A. di Trento	13	11 Comprensori che fanno capo a Enti gestori dei servizi socio assistenziali + Comuni di Trento e Rovereto	Associazioni di Comuni
Piemonte	60	Ambiti territoriali	Associazioni di Comuni (per lo più coincidenti con i distretti sociosanitari)
Puglia	45	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Sardegna	23	Ambiti territoriali	Ambiti ottimali di programmazione (per lo più coincidenti con i distretti sanitari)
Sicilia	55	Distretti sociosanitari	Distretti sociosanitari
Toscana	34	Zone sociosanitarie	Distretti sociosanitari
Umbria	12	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Valle d'Aosta	4	Ambito territoriale	Distretti sociosanitari
Veneto	21	Ambiti territoriali	Aziende ULSS
Totale	***685***		

La progettazione

Con i fondi della legge 285 sono stati finanziati almeno 7.902 progetti nell'arco di 10 anni. Questo dato è sicuramente sottostimato poiché per diverse Regioni non si dispone d'informazioni sul numero dei progetti a partire dalla conclusione della seconda triennalità.

Nelle prime due triennalità, corrispondenti a due cicli di programmazione consecutivi riferiti a sei annualità finanziarie, i progetti che hanno ricevuto un finanziamento con il fondo statale della legge sono stati almeno 6.051. Nello stesso periodo l'ammontare dei finanziamenti statali è stato di € 588.012.005, il che significa che mediamente un progetto ha ricevuto almeno un finanziamento di € 97.176 per l'intera sua durata.

Si può osservare facilmente nella tabella 1.1 una forte variabilità nel numero dei progetti tra una regione e l'altra: si va dagli 8 della Provincia autonoma di Bolzano agli oltre 500 della Puglia nel primo triennio, come pure dai 42 dell'Emilia-Romagna ai 339 della Toscana.

Tale variabilità se da un lato si spiega in ragione di dati strutturali (numerosità della popolazione e disponibilità di fondi), dall'altro deve tenere conto anche del non omogeneo significato attribuito al termine "progetto". Nella pratica questo termine è venuto ad assumere significati diversi a seconda dei territori. In alcuni casi a esso è stata assegnata una interpretazione restrittiva, in altri, estensiva. Nella versione restrittiva a un progetto è stato fatto corrispondere per lo più uno o due interventi; nella versione estensiva, invece, questo rapporto è stato molto più alto.

Nel caso dell'Emilia-Romagna come dell'Abruzzo, per esempio, i progetti sono stati intesi come progetti di ambito territoriale con finalità trasversali agli articoli della legge 285, comprendenti al loro interno un ampio ventaglio di interventi e azioni, che si esplicavano sui vari Comuni compresi negli ambiti provinciali. Questo ne spiega il basso numero se confrontato con Regioni di analoga consistenza demografica e dotazione finanziaria.

Nella gran parte delle Regioni (tranne Lombardia, Veneto e Umbria) la distribuzione dei progetti rispetto all'articolato della legge ha visto il prevalere, sia nel primo che nel secondo triennio, di azioni riconducibili alle finalità degli articoli 4 e 6 della legge (la prima incentrata su obiettivi di tutela dei diritti e riduzione dei fattori di rischio, la seconda su obiettivi di prevenzione mediante la creazione di centri aggregativi socioeducativi, interventi di animazione e gioco), raccogliendo nel complesso più dei due terzi di tutti i progetti finanziati, mentre per la restante parte la progettazione si è orientata nell'ordine sugli articoli 7 e 5 (il primo concernente iniziative per la promozione e sensibilizzazione dei diritti dei bambini, per integrazione delle culture, per lo sviluppo di esperienze di progettazione partecipata. Il secondo dedicato all'area degli interventi socioeducativi per la prima infanzia diversi dal nido tradizionale). Una "graduatoria" che trova conferma anche negli orientamenti progettuali seguiti dalle Città riservatarie.

I progetti hanno avuto come target prevalente nella maggioranza dei casi la popolazione minorile, seguita da quella adulta (genitori, operatori e insegnanti). Pochi

però sono i dati quantitativi disponibili dai rapporti di monitoraggio e valutazione approntati dalle Regioni, come si può osservare dalla tabella 1.4.

Tabella 1.4 - Utenti coinvolti nei progetti finanziati con la legge 285/1997. Prima e seconda triennalità

	P.A. Bolzano				Emilia-Romagna		Friuli Venezia Giulia		Lombardia		
	I		II		II		I	II	I (1999)	II	
Minori	3.166	69%	9.369	84%	124.969	59%	4.000	10.000	162.849	467.527	61%
Adulti	1.433	31%	1.757	16%	88.247	41%	n.d.	n.d.	n.d.	302.000	39%
Totale	4.599		11.126		213.216		4.000	10.000	162.849	769.817	

In Veneto gli interventi promossi nel primo triennio sono stati rivolti in prevalenza sia ai minori che agli adulti, il 47%, mentre il 37% è stato rivolto solo a bambini e adolescenti, l'11% solo agli adulti e un 5% non ha risposto. Nel secondo triennio invece la percentuale di interventi rivolta ai soli minori cala decisamente, soprattutto a favore di interventi che agiscono sia sui genitori che sui loro figli, segno anche di un'aumentata attenzione nei confronti della famiglia e del ruolo genitoriale. Sale quasi al 20%, infine, la quota di interventi che si rivolge esclusivamente ai genitori, a ulteriore testimonianza di una crescente attenzione verso il mondo adulto.

A conclusione del primo triennio di attuazione della legge è stato stimato che i progetti negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni abbiano raggiunto almeno 1.5000.000 di utenti fra bambini e ragazzi e mobilitato l'impegno di circa 50.000 operatori.

1.2 Azioni di supporto all'attuazione della legge

Tutto il primo triennio di applicazione della norma e il periodo coincidente con l'avvio della seconda triennalità sono stati quelli nei quali si è verificato il maggiore sforzo da parte delle Regioni e Province autonome nelle iniziative di supporto all'attuazione della legge, che sono andate intensificandosi nel tempo, sia rispetto al numero che alla loro specificità, fino a concludersi sostanzialmente nella maggior parte dei casi con la fine della gestione della seconda triennalità dei fondi della legge o, comunque, in concomitanza con il passaggio della gestione dei fondi 285 all'interno dei piani di zona. D'altronde gli elementi innovativi che la 285 questa apportava, sia sul piano della "necessaria collaborazione" tra enti sia su quello dei contenuti progettuali, che su quello della gestione amministrativa, inducevano per loro stessa natura una domanda di informazione, conoscenza, formazione e supporto tecnico concentrata nella fase di avvio della legge. La legge stessa prevedeva che si potessero realizzare attività formative di supporto, utilizzando per questo fino al 5% del fondo, come pure aveva previsto l'attivazione di un servizio di supporto tecnico all'attuazione della legge, dei servizi informativi e una banca dati dei progetti.

La prima azione è stata sviluppata da Aster-X, un raggruppamento di soggetti del terzo settore e del volontariato che si è aggiudicato una gara per la realizzazione di interventi tecnici di supporto all'avvio della legge nel primo triennio. La seconda azione è stata sviluppata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha approntato nel tempo due banche dati documentali dei progetti finanziati dalla legge, relativi alla prima e seconda triennalità, accessibili all'indirizzo www.minori.it, due manuali di supporto alla progettazione e alla realizzazione dei piani territoriali.

Gli interventi che hanno caratterizzano le iniziative di supporto all'attuazione della legge 285 messi in atto da Regioni e Province autonome sono stati sostanzialmente di tre tipi:

a) di natura formativa;

b) di informazione, raccordo e coordinamento;

c) di monitoraggio e valutazione.

Formazione e informazione

L'attività formativa a sostegno della legge 285 ha trovato fondamento e legittimazione nel disposto dell'art. 2 della legge che, al comma 2, prevede la possibilità per le Regioni e Province autonome di destinare una quota di risorse fino al 5% del budget complessivo a esse trasferito, da utilizzare «per programmi interregionali di scambio e formazione inerenti i servizi per l'infanzia e l'adolescenza».

La scelta del legislatore di prevedere esplicitamente la possibilità da parte delle Regioni di dar vita a dispositivi formativi per sostenere concretamente l'attuazione della legge su tutto il territorio nazionale ha trovato, fin dagli esordi della legge, riscontro in una fruttuosa collaborazione fra gli assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, in stretto raccordo con l'allora Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (adesso Ministero del lavoro, salute e politiche sociali).

Questa collaborazione ha consentito la progettazione e la realizzazione di azioni formative finalizzate al miglioramento della qualità degli interventi degli amministratori locali e degli operatori dei servizi pubblici e privati per la promozione di una migliore qualità della vita e per l'affermazione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza ispirata ai principi della Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo.

I percorsi formativi avviati dal 1998 si sono articolati su vari livelli, che potrebbero essere ricondotti sostanzialmente a tre se esaminati dal punto di vista della provenienza geografica dei partecipanti e delle logiche della proposta formativa e organizzativa: un livello che può essere qualificato come nazionale interregionale, uno interregionale e uno regionale/locale.

La cornice generale entro la quale concretamente ha iniziato a prendere forma il primo dei tre livelli e che ha fatto da stimolo – almeno in una certa misura – anche allo sviluppo degli altri due, può essere rintracciata nella riunione degli assessori alle Politiche sociali delle Regioni svoltasi il 15 aprile 1998, dove furono poste le basi per la

realizzazione – in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze – di attività formative interregionali per l'attuazione della legge 285, da cui scaturì un primo momento formativo a Bologna nel luglio del 1998, che ha visto la partecipazione di 339 operatori provenienti da 17 Regioni d'Italia.

Da quel momento in poi sono stati realizzati diversi cicli formativi con la caratteristica di una proposta progettuale elaborata in sede di Gruppo tecnico interregionale politiche minori e realizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, che hanno affrontato i temi principali legati alle sfide culturali e organizzative poste dall'avvio della legge, con lo scopo di sostenere i processi della sua attuazione lungo tutto il primo triennio, trovando un'ideale conclusione nel ciclo seminariale tenutosi a Firenze tra il 2002 e il 2003. Complessivamente oltre 2.300 sono stati i partecipanti alle attività formative dall'avvio del percorso nazionale, con un numero di Regioni aderenti nelle varie fasi mai inferiore a 15.

La descrizione delle caratteristiche delle attività formative proposte, delle metodologie, dei partecipanti e la valutazione delle stesse sono state oggetto di diffusione nella collana "Questioni e documenti" dei "quaderni" del Centro nazionale (n. 15, 20 e 35), oltre che nelle precedenti relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285.

Il secondo livello di realizzazione delle attività formative – quello interregionale – comprende le iniziative promosse da un numero più limitato di Regioni.

Tra le varie esperienze condotte si segnalano:

– un raccordo formalizzato fra le Regioni del Centro Italia – accordo sottoscritto tra gli assessori alle Politiche sociali di Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria e Marche – con iniziative concrete attivate dalle Regioni Abruzzo, Marche e Umbria sui temi della progettazione partecipata in ambito urbanistico e dell'intelligenza emotiva nel lavoro socioeducativo;

– iniziative congiunte di Piemonte e Valle d'Aosta in tema di valutazione dei piani di intervento;

– progetti di formazione predisposti dalle Regioni Lombardia e Veneto per il proprio territorio e aperti in linea di principio a funzionari di altre Regioni;

– una collaborazione fra Regioni partner: Calabria, Lombardia, Piemonte e Veneto, con l'attivazione di concreti percorsi formativi interregionali da parte delle Regioni Lombardia e Piemonte sui temi del monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti.

Il terzo livello di sviluppo delle attività formative è quello che ha presentato i maggiori segnali di vitalità ed è relativo alle iniziative promosse dal livello regionale in attuazione di atti di indirizzo e programmazione della legge, gestite dalla Regione stessa o dalle Province dagli ambiti territoriali o da singoli enti operanti all'interno degli ambiti territoriali. Sono da ricomprendere a questo livello anche tutte le iniziative promosse a livello locale in attuazione dei progetti di ogni piano territoriale, che però non sono oggetto di analisi in questo contesto.

La crescita delle iniziative formative sul piano regionale e locale a livello di ambito territoriale se da un lato si evidenzia come un dato positivo, in quanto

espressione di una volontà di sostenere e qualificare il complesso degli interventi mediante la crescita professionale degli operatori coinvolti, dall'altro evidenzia anche alcune debolezze nella misura in cui le azioni siano state poco raccordate o coerenti con il livello del singolo progetto, della programmazione a livello di ambito o regionale. C'è da tenere presente, inoltre, che nei singoli ambiti territoriali l'estrema diversificazione dei soggetti gestori degli interventi ha reso difficile la costruzione di percorsi formativi integrati.

Il campionario di esperienze che le varie Regioni hanno sperimentato negli anni può trovare alcuni distinguo tra quelle che sono riconducibili ad "azioni formative" e quelle che prefigurano "piani formativi", coordinati a livello di interambito o di regione. Nel primo caso sono stati approntati percorsi settoriali, nella logica della specializzazione tematica per argomento/problema (l'adozione, gli abusi e i maltrattamenti, gli affidamenti familiari, l'adolescenza e i comportamenti a rischio, il sostegno alla genitorialità, il raccordo tra la 285 e la legge 328/2000 ecc.), anche correlate alle esigenze applicative di nuove norme che nel tempo sono state adottate dal Parlamento (si veda ad esempio la L. 476/1998, L. 269/1998, L. 149/2001).

Nel secondo sono caso si è cercato di impostare una formazione come valore aggiunto che potesse permettere un cambiamento e incidere qualitativamente su più livelli tra loro connessi e interrelati:

- un livello professionale, finalizzato alla crescita e all'aggiornamento delle competenze operative nei vari ambiti disciplinari e contesti di lavoro;
- un livello organizzativo, finalizzato a sostenere la costruzione di reti, connessioni e flussi informativi tra soggetti istituzionali e non, per realizzare quell'integrazione (di professionalità, di culture, di istituzioni e organizzazioni, di interventi) che sola è in grado di rispondere in modo adeguato alla complessità dei problemi;
- un livello gestionale, finalizzato a ottimizzare l'uso delle risorse e del tempo degli operatori coinvolti nella formazione a fronte di un tendenziale aumento della domanda di formazione e di una prospettiva di stabilità, se non di diminuzione, delle risorse finanziarie disponibili;
- un livello culturale, trasversale agli ambiti precedenti, capace di sensibilizzare e tenere alta l'attenzione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di produrre "un'attenzione discorsiva" nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e che unifichi perciò lo sguardo al di là di logiche tematiche centrate solo su "argomenti" o "problemi" seguendo invece un approccio di promozione della salute complessivamente intesa.

Riconducibili a questo secondo approccio, a titolo esemplificativo, sono state le esperienze dell'Umbria tra il 1998 e il 2001, delle Marche tra il 2001 e il 2002 e del Veneto tra il 2000 e il 2002.

La Regione Umbria ha definito, a partire dalla prima triennalità, due piani biennali di formazione a sostegno dell'attuazione della legge, prestando particolare attenzione alle dimensioni del monitoraggio, della valutazione e della qualità delle esperienze che si venivano realizzando con la legge. Il progetto *Valutare e costruire la qualità dei servizi per l'infanzia* si è rivolto ai responsabili tecnici degli ambiti territoriali per l'attuazione della legge 285 e agli operatori coinvolti nei progetti esecutivi e, al termine

del primo biennio di formazione, ha permesso di definire gli indicatori di qualità e gli strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia, con particolare riferimento a quattro tipologie:

– i servizi per i bambini da 0 a 3 anni, denominati centri per i bambini e centri per i bambini e le famiglie;

– i centri e le attività per il tempo libero di ragazzi e ragazze;

– i centri di pronta accoglienza per minori non residenti;

– le azioni per favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della città e per rendere la città educativa.

I risultati dell'attività formativa sono stati raccolti nel volume *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza: indicatori e strumenti*, edito dalla casa editrice Junior nel 2001.

Le iniziative formative promosse dalla Regione Marche hanno coinvolto le amministrazioni provinciali; la Provincia di Pesaro Urbino ha realizzato un programma autonomo mentre le altre tre Province (Ancona, Ascoli Piceno e Macerata) hanno sviluppato una programmazione unitaria con la riproposizione per le tre realtà territoriali di un unico modello di intervento formativo, molto articolato e approfondito, che ha rappresentato una sorta di accompagnamento costante nella realizzazione degli interventi. Il percorso formativo è stato rivolto a 75 operatori sociali che negli ambiti delle Province di Ancona, Macerata e Ascoli Piceno si occupano di progettazione territoriale e organizzazione dei servizi ai sensi della legge 285. L'aggiornamento è stato mirato quindi ai responsabili di ambito 285, ai funzionari e responsabili dei servizi sociali dei Comuni più grandi, delle Comunità montane e delle Province e ai responsabili di progetto del privato sociale. Il percorso si è sviluppato in tre moduli dedicati all'esame della riforma delle politiche sociali, alle logiche e metodologie di programmazione, documentazione e valutazione, al confronto di esperienze realizzate in altre Regioni.

Più complessa e articolata si presenta l'esperienza della Regione Veneto dove si è cercato di compenetrare in un unico piano formativo le istanze poste da varie leggi (285/1997, 476/1998, 269/1998), elaborando per il triennio 2000-2002 un unico piano formativo per tutti gli operatori che si occupano di infanzia e adolescenza.

La proposta formativa è stata elaborata tenendo presente un tema fondamentale quale quello della genitorialità «intesa nella accezione più ampia di "generatività sociale" che comprende al suo interno l'analisi di tutte le funzioni genitoriali che caratterizzano la genitorialità anche non biologica (affidataria, adottiva, degli operatori delle strutture tutelari), interconnesse con gli aspetti culturali e comportamentali presenti in ogni contesto comunitario».

Gli obiettivi per i quali si è lavorato sono stati:

– la promozione di una cultura fondata sullo sviluppo del benessere dei bambini e degli adolescenti con un'attenzione particolare per quei minori che per condizioni fisiche, psichiche, sociali ed etniche si trovano in posizione di svantaggio;

– la crescita di una competenza diffusa da parte dei dirigenti e responsabili tecnici e amministrativi dei servizi e degli interventi rivolti all'infanzia e adolescenza a livello locale per quanto attiene all'elaborazione, l'attuazione, la verifica, la valutazione

e il monitoraggio dei piani territoriali previsti dalla legge 285 e dei progetti in essi compresi in modo tale che la cultura progettuale diventi patrimonio del territorio e le azioni progettuali che hanno dato risultati positivi divengano stabili sul territorio;

– l'acquisizione da parte degli amministratori di strumenti di conoscenza per la pianificazione e l'elaborazione delle politiche sociali tra esigenze locali, pianificazione regionale, normativa nazionale e internazionale tenendo conto della corrispondenza etica e della valorizzazione delle risorse familiari e comunitarie;

– l'approfondimento della tematica della genitorialità intesa come complesso di funzioni che investono tutte le tipologie familiari compresa la promozione della genitorialità adottiva e affidataria e il supporto alla genitorialità in situazione di crisi come famiglie separate, famiglie disfunzionali o abusanti;

– la condivisione di una sensibilità comune nei confronti dei maltrattamenti e abusi dell'infanzia negli operatori ed educatori dell'infanzia e adolescenza e in quanti, nel loro ruolo professionale vengono a contatto con l'età evolutiva;

– la promozione nei confronti di coloro che operano in situazione di danno e/o abuso già conclamato di un percorso operativo, valutativo e terapeutico-riparativo, in grado di garantire l'acquisizione di strumenti professionali idonei a operare in situazioni così delicate nel pieno rispetto dei diritti del bambino e nel contempo della sua famiglia naturale.

Il piano formativo è stato concepito come strumento per l'attuazione del Piano di intervento regionale per l'infanzia e l'adolescenza approvato con DGR del 22/10/2000 e ha previsto il coinvolgimento non solo degli operatori dei servizi sociali, ma anche di altre figure professionali (quali insegnanti, educatori, operatori di comunità tutelari, pediatri, medici di base, del pronto soccorso, ginecologi) autorità giudiziaria minorile e ordinaria. Il percorso ha inteso così sollecitare «una continua circolazione e scambio di esperienze operative e formative tra chi opera nella prevenzione e chi opera nella riparazione in modo tale da creare un *continuum* e una circolarità tali da garantire una cultura allargata, comune e condivisa, presupposto per individuare opportunità, promozione di diritti e progetti di lavoro condivisi soprattutto nelle situazioni di abuso che si presentano come le più problematiche anche in relazione ad approcci metodologici e terapeutici diversificati da parte delle singole professionalità e/o servizi».

Informazione, raccordo e coordinamento

Come nel caso della formazione anche le azioni di informazione, raccordo e coordinamento tra i vari soggetti impegnati nell'attuazione della legge si sono espresse a più livelli.

A un livello nazionale ha operato il Gruppo tecnico di coordinamento interregionale "minori", aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile. Il gruppo, espressione tecnica del coordinamento regionale degli assessori alle Politiche sociali, ha esercitato un forte ruolo di impulso per l'attuazione della legge, specialmente nel primo triennio, costituendo una sede di scambio, confronto e condivisione sulle fasi attuative della legge tra i vari referenti tecnici regionali. In tale sede sono stati condivise le

iniziative formative nazionali interregionali e gli strumenti di ricognizione e analisi per la predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge. Altro luogo importante per l'azione di coordinamento è stata la Conferenza Stato-Regioni nella quale nel dicembre del 1997 è stato siglato un accordo che ha dato avvio sostanzialmente allo *start up* della legge, precisando i compiti delle Regioni e definendo i tempi delle tre fasi di avvio: l'atto regionale di indirizzo, l'elaborazione dei piani territoriali da parte degli ambiti e il loro esame e approvazione.

Per quanto concerne l'informazione non sono state intraprese iniziative specifiche coordinate e comuni alle Regioni e Province autonome. In questo caso si può solo ricordare la stampa e la diffusione, in oltre 40 mila copie, di un opuscolo informativo sulla legge, operata dall'allora Dipartimento per gli affari sociali e distribuito anche in occasione della Prima conferenza nazionale sull'infanzia del 1998.

Al livello regionale le funzioni di raccordo e coordinamento sono state espresse sia all'interno dell'amministrazione regionale, nel caso fossero stati coinvolti più assessorati o dipartimenti di uno stesso assessorato, mediante la costituzione di gruppi di lavoro interassessorili o interdipartimentali, sia all'esterno, verso gli altri soggetti pubblici coinvolti nel percorso di programmazione mediante la costituzione di gruppi o tavoli di lavoro interistituzionali (incluse le Città riservatarie dove presenti), come pure verso la cittadinanza e in particolare quella interessata dalle opportunità offerte dalla legge, attraverso iniziative informative quali conferenze, seminari e dibattiti.

La Regione Abruzzo come molte altre, ad esempio, ha garantito un coordinamento regionale tra gli ambiti territoriali attraverso l'istituzione e le riunioni periodiche del Gruppo di lavoro interassessorile; previsto dal piano di attuazione regionale della legge 285 e del Gruppo tecnico di lavoro Regione-Province (quest'ultimo gruppo di lavoro per altro coincidente con quello che ha curato l'attuazione della legge 451/1997).

La Regione Marche, come molte altre ad esempio, ha garantito fin dal primo avvio della legge un coordinamento regionale tra gli ambiti territoriali attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro per l'attuazione della legge, composto dai dirigenti di diversi servizi regionali (sanità, servizi sociali, ambiente, formazione professionale) e aperto ai responsabili dei piani territoriali di intervento.

Al gruppo sono state affidate competenze relative alla definizione delle linee di indirizzo e dei criteri di utilizzo delle risorse, alla individuazione delle priorità e degli strumenti di verifica degli interventi, all'esame dei piani di intervento presentati dagli enti locali, al monitoraggio e alla verifica sull'attuazione della legge.

È stato inoltre previsto il coinvolgimento delle amministrazioni provinciali nella articolazione degli ambiti territoriali di intervento e nella determinazione di forme di promozione e di organizzazione, in grado di rendere più efficaci le iniziative e le attività ivi compresi gli accordi di programma.

Alle Province è stata attribuita la responsabilità organizzativa delle "giornate dell'infanzia e dell'adolescenza" finalizzate a favorire un confronto tra le esperienze in corso nei 24 ambiti territoriali e la raccolta delle esigenze formative che sono state oggetto dall'attività organizzativa dei singoli ambiti territoriali.

Tra gli strumenti informativi per favorire l'accesso alle opportunità della legge e al tempo stesso sostenerne l'attuazione sono state realizzati da quasi tutte le Regioni seminari, convegni, dibatti pubblici collegati al momento dell'avvio, ai momenti della

riprogettazione, nel passaggio dalla prima alla seconda triennalità e in concomitanza con il passaggio ai piani di zona. In alcuni casi sono state anche realizzate pubblicazioni a carattere informativo.

In Abruzzo ad esempio per supportare la progettazione nel primo triennio è stato realizzato un sito web[2] (oggi non più aggiornato) all'indirizzo www.ibambini.it, unitamente alla pubblicazione di un *Vademecum infanzia e adolescenza. Materiali e documenti*, diviso in tre parti, dedicate, la prima, alla legge 285, la seconda ai servizi educativi per la prima infanzia, la terza alle adozioni nazionali e internazionali.

A livello locale, ad esempio nel caso della Lombardia, il coinvolgimento e la collaborazione tra enti e istituzioni diversi sono stati preparati prima della elaborazione dei primi piani di intervento dalla stipula nel 1998 di un protocollo di intesa tra le 11 Province, identificate come ambiti territoriali dalla Regione, l'Associazione nazionale Comuni italiani, l'Unione province italiane e la Regione stessa, che ha rappresentato la base di sviluppo delle nuove relazioni che la legge chiedeva di attivare per la sua attuazione.

A questo a fatto seguito tra il 1999 e il 2000 il protocollo di intesa siglato dalla Regione Lombardia con le diocesi lombarde di Bergamo, Brescia, Como, Crema, Cremona, Lodi, Milano, Mantova, Pavia e Vigevano, nonché la Diocesi di Tortona che ha giurisdizione su parrocchie situate in territorio lombardo, per il riconoscimento della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori e per la loro valorizzazione sul territorio lombardo.

Questi accordi sono stati espressione di una strategia che puntava a realizzare gradualmente sul territorio regionale dei "patti educativi" tra i vari livelli istituzionali e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie.

Altra iniziativa specifica sul fronte dell'informazione e coinvolgimento della cittadinanza che si può segnalare a titolo esemplificativo è quella della promossa dalla Regione Campania, che ha organizzato la prima assemblea regionale delle ragazze, dei ragazzi e degli adulti campani dal titolo *Io voglio... identità, desideri e progetti*, svoltasi il 7 e 8 maggio 2004 presso la Città della scienza di Napoli, che ha avuto l'intento di far incontrare ragazzi e adulti campani per raccogliere elementi utili a programmare le politiche e gli interventi necessari a una comunità che voglia essere accogliente e rispettosa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Monitoraggio e valutazione

Le attività di monitoraggio sullo stato di attuazione dei piani e dei progetti a livello nazionale sono state avviate progressivamente in tutte le Regioni a partire dalla seconda metà del 1998 fino all'anno 2006, sulla base di strumenti predisposti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e condivisi dalle regioni in sede di Gruppo tecnico interregionale politiche minori e aspetti sociali

[2] In Appendice, nei profili di ogni Regione e Città riservataria, tra le Informazioni di riepilogo sono segnalati gli indirizzi delle pagine web dove sono disponibili informazioni sulla legge e dalle quali è possibile risalire anche a sezioni che ospitano dati e pubblicazioni a essa attinenti. Al 30 settembre 2008 erano attive sui siti istituzionali delle Regioni e Province autonome pagine web con contenuti informativi sulla legge in 12 casi: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

dell'assistenza materno infantile. Sono state così approntate una scheda di ricognizione periodica per la rilevazione dello stato di attuazione della legge a livello di Regioni, singoli ambiti territoriali e Città riservatarie e una proposta indice strutturato per la stesura dell'annuale relazione al Parlamento, da parte delle Regioni e Città riservatarie.

L'utilizzo di tali strumenti ha costituito la base di riferimento alla quale alcune Regioni[3] hanno attinto per sviluppare anche propri sistemi regionali di monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti, variamente articolati.

Nel tempo il flusso di informazioni nazionali è andato perdendo di rilevanza e capacità informativa. Questo si è manifestato progressivamente e si è reso evidente dal 2003 in poi, quando è stato abolito per le Regioni il vincolo di destinazione sui fondi della legge 285, nel riparto del fondo nazionale per le politiche sociali. Oltre a ciò la diminuzione del flusso informativo si è collegata al passaggio dei piani territoriali 285 nei piani di zona di cui alla legge 328/2000.

Se nel 1999, alla prima rilevazione nazionale, tutte le Regioni avevano inviato la relazione al Parlamento e 19, tranne Trento e Bolzano, la scheda di ricognizione regionale mentre la copertura degli ambiti territoriali era stata dell'86%, nel 2003 sono state 18 le Regioni a spedire la relazione e 19 la scheda, mentre la copertura degli ambiti è stata del 77%, nel 2006 le Regioni che hanno inviato la relazione sono state nove, in 10 la scheda regionale, mentre la copertura degli ambiti territoriali è stata del 25%.

L'attenzione delle Regioni e Province autonome alle funzioni di monitoraggio e valutazione della legge è cresciuta nel tempo ed è solo dopo il 2000 che si cominciano ad avere i primi rapporti regionali di monitoraggio e valutazione orientati a fornire elementi di valutazione sul primo triennio e a prefigurare scenari di cambiamento in relazione all'avvio del secondo ciclo di attuazione della legge.

Il primo triennio si caratterizza per il lento ma costante procedere verso l'elaborazione degli strumenti di lavoro in ambito di documentazione, monitoraggio e valutazione, la costruzione della rete di raccolta dei dati e la definizione delle procedure. Un lavoro faticoso perché punta a costruire un insieme condiviso di strumenti di rilevazione da adottare a livello regionale e di ambito territoriale che ha visto la definizione di griglie di indicatori, schede per il rilevamento dati e la predisposizione di un sistema elementare per la raccolta e la gestione informatizzata dei dati. La definizione degli strumenti avviene nella maggioranza dei casi per il primo triennio a opera degli uffici della Regione preposti al coordinamento e all'attuazione della legge.

Nel secondo triennio si assiste a una rivisitazione e aggiustamento degli strumenti, spesso sostenuta da un supporto esterno offerto dall'università, centri di ricerca, esperti nella materia, come ad esempio nel caso della Lombardia con l'IRER-Istituto di ricerche regionali, nel Veneto la Fondazione Cuoa per il primo triennio e poi l'Osservatorio regionale per l'infanzia, in Abruzzo l'Università di Teramo, in Emilia-Romagna l'IRS-Istituto ricerche sociali.

Tipicamente i sistemi di monitoraggio e valutazione approntati nelle varie Regioni sono stati accomunati da una un ciclo di valutazione che vedeva:

– una prima fase, finalizzata alla mappatura di tutti i progetti finanziati che si compone della raccolta e classificazione delle caratteristiche salienti dei progetti;

---

[3] Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Province autonoma di Trento e Bolzano, Umbria, Valle d'Aosta.

– una seconda fase, inizialmente con cadenza semestrale e poi annuale, che si interroga sull'andamento del progetto;

– una terza fase, di valutazione, concernente gli aspetti di processo e di esito dei progetti, e di coerenza interna ed efficacia dei piani territoriali.

Per ciascuna fase sono state previste delle schede:

a) scheda di base comprendente l'anagrafica del progetto comprendente le indicazioni sul committente, l'ente gestore, il responsabile comunale, il coordinatore del progetto, il programma temporale, la descrizione degli spazi interni ed esterni;

b) scheda periodica di monitoraggio dei progetti contenente informazioni su numero dei partecipanti, tempi, risorse umane, strutturali e finanziarie, indicatori di risultato, risultati emersi;

c) scheda di valutazione finale del progetto.

Alle schede sono state spesso affiancate interviste singole a testimoni privilegiati e gruppi focus con diversi attori sociali coinvolti nell'attuazione della legge.

Diversi sono stati nel complesso i disegni di valutazione messi a punto. Tra i criteri di valutazione dei progetti e dei piani territoriali più ricorrenti si segnalano:

– la congruenza progettuale sia interna al progetto che esterna con il piano e gli obiettivi della legge;

– la diffusione del progetto tra la popolazione target e la misura del raggiungimento del target;

– l'efficienza progettuale;

– indici di costo;

– tipo e importanza delle sinergie sviluppate tra attori locali coinvolti nella realizzazione del progetto;

– tipo e qualità della metodologia impiegata;

– fattibilità, consolidamento e sostenibilità del progetto;

– fattori di successo, criticità e sinergie prodotte dagli accordi di programma;

– livello di interazione e comunicazione raggiunto tra i diversi soggetti partecipanti agli accordi di programma;

– impatto che i progetti hanno avuto sul territorio e nelle diverse istituzioni territoriali.

Elementi che hanno accompagnato e sostenuto lo sviluppo della cultura del monitoraggio e valutazione sono state le iniziative formative, messe in campo sia a livello nazionale e in alcuni casi anche a livello interregionale, come già precisato nel paragrafo sulla formazione, e lo sviluppo di sistemi informatizzati per la raccolta e catalogazione dei dati.

In quest'ultimo caso si è partiti nel primo triennio da flussi informativi affidati a raccolte dati cartacee e successivo ingressamento degli stessi in archivi elettronici, quali fogli di calcolo e data base sviluppati con software come Microsoft Access, per passare

poi a vere e proprie piattaforme sviluppate *ad hoc* per la gestione di tutto il flusso informativo, non solo ai fini del monitoraggio, ma anche per le attività di valutazione. Nel caso della Provincia autonoma di Trento, ad esempio, dal 2005 è stato sperimentato un sistema di valutazione *multistakeholder* sui progetti finanziati con la legge 285 denominato V@luta, accessibile via Internet all'indirizzo www.valutazionesociale.provincia.tn.it, che ha avuto come obiettivi quelli di:

- effettuare una valutazione di congruità tra obiettivi raggiunti e risorse impiegate;
- permettere una verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni;
- verificare l'impatto sociale che i progetti finanziati hanno avuto sui beneficiari dell'intervento e sulla comunità;
- fornire indicazioni per l'identificazione degli elementi di successo o meno dei diversi progetti;
- identificare i progetti e le attività da sostenere e promuovere in funzione della performance sociale ed economica realizzata.

Lo sviluppo delle attività di monitoraggio e valutazione della legge si è intrecciato in molte Regioni con quello della legge 451/1997, che aveva messo in campo risorse per l'avvio dei flussi informativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e la costruzione della mappa dei servizi a essi rivolta.

Specie a partire dalla seconda triennalità, in diverse Regioni l'attività di monitoraggio e valutazione della legge è stata approntata in concomitanza con la costituzione e l'avvio degli osservatori regionali sull'infanzia e l'adolescenza o dai centri regionali di documentazione di cui alla legge 451/1997. Strutture che poi al termine della seconda triennalità o in coincidenza con l'avvio dei piani sociali di zona sono di norma confluite nei più ampi osservatori sociali regionali come sezioni infanzia e adolescenza[4].

Gli osservatori, anche se non in maniera omogenea nelle diverse esperienze regionali, hanno in genere ricoperto le seguenti funzioni:

- acquisizione dati relativi alla condizione sociale, culturale, economica, sanitaria, psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;
- monitoraggio delle risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento di settore;
- mappatura dei progetti e servizi territoriali e creazione di banche dati;
- messa in rete delle informazioni al fine di renderle disponibili a tutti i pubblici utenti potenzialmente interessati mediante allestimento di siti web e la diffusione di pubblicazioni a stampa;
- organizzazione di iniziative formative e di sensibilizzazione.

[4] Nella sezione Informazioni di riepilogo dei profili regionali, riportati in Appendice, sono indicate le pagine web informative sulla legge 285 attive al 30 settembre 2008 dalle quali è possibile risalire all'analoga sezione di osservatorio/centro di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza attivo presso le Regioni e Province autonome.

In Friuli Venezia Giulia, ad esempio, è stato sviluppato uno specifico sistema l'attività di monitoraggio a partire dall'anno 2000, con la costituzione del Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, organizzato con una sede centrale di livello regionale e quattro sedi distaccate di livello provinciale. L'attività di rilevazione provinciale si basava sulla collaborazione dei 19 ambiti territoriali mediante la costituzione di 19 Punti Monitor, concepiti come punti di raccolta e catalogazione unitaria dei dati relativi alla condizione dei minori e al monitoraggio sui progetti della legge 285. L'unità operativa del Punto Monitor ha avuto sede presso l'ente gestore dei fondi della legge 285. Il personale messo a disposizione è stato appositamente formato e ha svolto funzioni di supporto tecnico e professionale al referente di ambito nel merito delle attività di monitoraggio degli interventi dei piani territoriali.

Infine tra gli esempi, oggi ancora attivi e particolarmente ricchi di informazioni e documentazione si segnalano le iniziative della Regione Emilia-Romagna e quelle del Veneto; tra le regioni del Sud, il Molise.

2. L'EREDITÀ DELLA LEGGE 285/1997

2.1 Il rapporto con la legge 328/2000

Come evidenziato nella tabella 1.1, la legge 285 ha avuto un destino intrecciato con quello dell'avvio della legge 328/2000. È giusto quindi cercare di capire che tipo di rapporto si sia creato nell'applicazione delle due norme e che tipo di esiti si siano verificati.

Giocando con le parole si può rilevare che la differenza tra 328 e 285 è 43. Ci si può chiedere quindi se questo "fattore 43" sia qualcosa che si è andato ad aggiungere o a sottrarre all'esperienza di lavoro con la legge 285, se l'incontro tra le due norme sia avvenuto all'insegna dell'integrazione oppure no, con l'obiettivo di sviluppare una legge 285 sempre più dentro il piano sociale e un piano sociale arricchito e orientato dalla esperienza della legge 285. In particolare il piano sociale riprende le modalità organizzative proposte dal modello 285 e l'aspetto dell'integrazione tra i progetti dei diversi settori nel sistema dei servizi.

Si può iniziare osservando innanzitutto il dato attuativo della legge 328/2000, in particolare per ciò che riguarda la fase operativa di definizione dei piani di zona, strumenti cardine della programmazione per realizzare il sistema integrato di servizi e interventi sociali.

Al dicembre 2007 in tutte le Regioni, tranne che in Calabria e nelle Province autonome di Trento e Bolzano le quali derogano dall'applicazione della norma in virtù della loro autonomia statutaria, erano stati attivati i piani di zona.

Gli atti di indirizzo per la formulazione dei piani di zona vengono adottati in sei Regioni entro il 2001, in quattro Regioni nel 2002 e in cinque regioni a partire dal 2004. L'ultima regione ad avviare i piani di zona (denominati plus, piani locali unitari dei servizi) è la Sardegna, nel 2006.

In tre casi (Basilicata, Campania, Liguria) l'avvio dei piani di zona si porta dietro la confluenza del piano territoriale 285 al termine della prima triennalità.

Altre Regioni, come Lazio, Toscana, Umbria, Marche e Lombardia forniscono, già a partire dall'avvio del secondo triennio, l'indicazione programmatica di orientare la progettazione di piani 285 nell'ottica del loro inserimento futuro nei piani di zona. Al termine del secondo triennio di attuazione della 285 tutte le Regioni, con le eccezioni sopra richiamate e tranne l'Abruzzo e il Veneto avevano traghettato i piani 285 nei piani di zona.

L'Abruzzo ha di fatto gestito tra il 1998 e il 2007 tre cicli di programmazione triennale della legge 285, pur avendo avviato in concomitanza i piani di zona e solo dalla fine del 2007 si è prospettato il passaggio dei piani 285 nei piani di zona.

Il Veneto ha di fatto gestito due triennalità della legge 285 per poi passare dal 2004 a due programmazioni biennali basate sull'istituzione di un fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza nella logica del «rinnovamento della 285 nella continuità».

Complessivamente si può affermare che l'esperienza di lavoro con la legge 285 abbia anticipato le caratteristiche di fondo e la filosofia della legge 328/2000, quanto meno sul piano dei processi attuativi: la pianificazione, la programmazione e la progettazione territoriale, la concertazione, la collaborazione interistituzionale, il monitoraggio e la valutazione, rappresentando un buon esempio di come le leggi di settore debbano essere inserite all'interno di una programmazione più ampia a livello di ambito come quella espressa dai piani sociali di zona.

Del resto in quelle Regioni dove fin da subito la legge ha avuto come ambito territoriale di programmazione la zona o il distretto sociosanitario, si sono poste le basi per un più agile passaggio all'insegna della continuità dei processi di programmazione, mettendo a frutto i meccanismi di collaborazione e coordinamento e gestione delle reti già presenti con la programmazione sociosanitaria o socioassistenziale.

Al tempo stesso in alcune Regioni dove gli ambiti territoriali della 285 avevano una definizione diversa dalle zone sociosanitarie (come in Campania e in Sicilia ad esempio) il riallineamento con la programmazione territoriale dei piani sociali di zona è stato più impegnativo e faticoso, non potendo capitalizzare e consolidare del tutto le esperienze, i saperi e i circuiti comunicativi e organizzativi sviluppati con l'esperienza di lavoro della legge 285.

L'avvio della legge 328, secondo quanto testimoniano i referenti tecnici regionali per la legge 285 intervistati nel 2006, ha favorito anche una presa di coscienza della forza e del carattere di innovatività espresso dalla legge 285 sul piano organizzativo. Il compito di "lasciare" la 285 senza "perderla" ha condotto in alcuni casi a interrogarsi sui sistemi organizzativi interni alle amministrazioni regionali, vissuti come succubi della burocrazia e della routine, di una logica di potere gerarchico e solitario, a favore di una capacità di lavoro comune ispirata ai principi dell'integrazione di ruoli e competenze: «lavorare in gruppo richiede di riconoscere il potere e le competenze degli altri. È necessario saper governare i processi per far crescere gli altri e non solo per tenere sotto controllo le criticità».

Un fattore potenzialmente critico nella confluenza della 285 all'interno dei piani di zona è stato rappresentato dalla presenza o meno di vincoli di spesa, a garanzia della continuità degli interventi attivati e dell'investimento sull'infanzia e l'adolescenza, di fronte ad altre categorie di beneficiari come gli anziani per esempio.

In alcune Regioni, come ad esempio in Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Liguria, al momento del passaggio dei piani territoriali 285 nei piani di zona sono stati posti dei vincoli di spesa per l'area minori o dei parametri di progettazione a tutela della continuità dell'investimento finanziario e culturale avviato con la legge 285.

Nel caso della Liguria ad esempio le risorse 285 dell'anno 2002 sono confluite in quelle del Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004, con la richiesta però, da parte della Regione agli ambiti, di assicurare per l'area Responsabilità familiari diritti dei minori e degli adolescenti percentuali di impiego delle risorse da esplicitare nei piani di zona e che rispettassero le quote di finanziamento 285 allocate negli anni precedenti.

Nell'esperienza della Regione Toscana il passaggio della legge 285 nella 328 avviene a partire dal 2001, in concomitanza con l'approvazione del Piano integrato sociale regionale 2002-2004. In quella circostanza si crea un assetto pianificatorio della legge 285 su un doppio circuito di programmazione territoriale, che porta a evidenziare

da un lato la vocazione "socioassistenziale" della legge, per le progettualità coerenti con le finalità degli articoli 4 e 7 e dall'altro quella educativa e promozionale, per le progettualità confluite nei piani zonali degli interventi educativi coerenti con le finalità degli articoli 5, 6 e 7 della legge. Si prefigura così il completo riassorbimento del piano territoriale 285 nel sistema regionale della programmazione che fa perno su due contenitori: il piano sociale regionale da un lato e il piano educativo regionale, nonché, a livello locale, i corrispettivi piani zonali.

L'Emilia-Romagna ha realizzato momenti di formazione *ad hoc* nel 2003 per sostenere il passaggio dai piani territoriali ai piani di zona ma anche con l'obiettivo di salvaguardare l'identità della 285: «la scommessa che si è fatta in Regione di mantenere in vita lo "spirito" della legge 285 anche in assenza del fondo nazionale vincolato alla realizzazione di promozione e prevenzione dell'infanzia e dell'adolescenza, pare vinta». La Regione ha inoltre accompagnato e sostenuto il processo di integrazione tra 285 e 328 introducendo a partire dal 2004 l'importante risorsa rappresentata dalle "figure di sistema" per l'infanzia e l'adolescenza, istituite al fine di sostenere e qualificare la progettazione nell'area infanzia e adolescenza sui diversi territori in cui si suddivide la Regione. Si tratta di un professionista dedicato alla promozione dell'integrazione progettuale a livello zonale che, in taluni casi, può avvalersi dell'esperienza prodotta dagli interventi della 285 in diverse zone sociali con l'avvio di percorsi di coordinamento e l'individuazione di tecnici ed esperti: nel 2007 se ne erano costituite 35 (su un totale di 39 zone sociali), con competenze e professionalità, nonché legittimazione, diverse.

Un ulteriore elemento di riflessione, spostato più sul versante delle criticità, concerne gli effetti che la legge 328 ha avuto sul piano della filosofia promozionale e dell'innovazione che invece costituivano una cifra distintiva della legge 285.

La componente di innovazione nei progetti introdotta con la legge 285 è stata più forte nella prima triennalità, per diminuire nel periodo successivo dove hanno prevalso da un lato logiche di continuità e stabilizzazione degli interventi avviati nella prima fase, e dall'altro logiche di premialità orientate a consolidare nel sistema dei servizi le esperienze risultate più adeguate. La prima tendenza è stata ancor più accentuata nel confronto con la legge 328 essendo per sua stessa natura, in quanto legge quadro, meno orientata verso l'innovazione e più alla garanzia dei servizi e delle prestazioni ritenute essenziali. Se da un lato questo ha permesso ad alcuni progetti avvianti con la legge 285 di trasformarsi in servizi stabili e continuativi, dall'altro ha certamente depotenziato la parte creativa orientata alla ricerca di soluzioni nuove o all'attivazione di nuovi servizi là dove il territorio ne era sprovvisto che invece era stato possibile sperimentare con la legge 285.

Occorre infine segnalare che questo orientamento a stabilizzare e dare continuità ai servizi essenziali, a sfavore della ricerca di spazi di innovazione, si è reso necessario anche in relazione all'andamento delle risorse economiche del fondo nazionale per le politiche sociali trasferito alle Regioni, che ha subito negli ultimi anni un andamento altalenante, all'interno di una prospettiva di generale contrazione della disponibilità di risorse per la spesa pubblica.

2.2 Effetto volano

Il termine "effetto volano" è stato introdotto come prospettiva di analisi dei risultati della legge fin dalla prima relazione al Parlamento, volendo con ciò osservare se e in che misura l'applicazione della legge avesse prodotto degli effetti "moltiplicatori" rilevabili su una molteplicità di piani e dimensioni tra cui:

– quello del sistema dei servizi, consolidando, incrementando o differenziando le varie tipologie di offerta e, in ultima analisi, inducendo un aumento della domanda di servizi stessi;

– quello della produzione normativa, ispirata o coerente con le finalità della legge 285;

– quello delle risorse economiche e finanziarie specificamente allocate per le politiche infanzia e adolescenza;

– quello culturale, contribuendo all'affermazione di una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ispirata ai principi della Convenzione ONU del 1989 e a un approccio non solo "preoccupato" per le esigenze di vita di bambini e ragazzi, ma attento alla quotidiana normalità della fatica di crescere.

Tutte le relazioni regionali mettono in risalto l'esistenza di un effetto volano esercitato dalla legge, colto almeno attraverso la presenza di una delle quattro dimensioni sopra indicate.

Per quanto concerne il primo aspetto si può citare, a titolo esemplificativo, un dato proveniente dalla prima indagine nazionale censuaria sul sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza nel 2000 che ha mostrato come su 732 servizi "integrativi" al nido censiti in Italia, riconducibili dunque alle finalità di cui all'articolo 5 della legge, quasi la metà, il 47,2%, avesse beneficiato di un finanziamento 285, anche se un terzo di loro era stato attivato prima dell'approvazione della legge. Altro dato riguarda i servizi per gli adolescenti, censiti in una ricerca condotta dal Centro nazionale nel 2001 che ha rilevato come su 4.120 servizi per i ragazzi da 11 a 17 anni, il 40% di questi godesse di un cofinanziamento della legge 285 e come il 60% fosse invece finanziato interamente dai Comuni.

Il secondo aspetto è quello che più accomuna le varie esperienze regionali, anche se con gradi e intensità diversi da Regione a Regione.

L'esperienza di lavoro con la legge 285 oltre ad aver costituito un banco di prova per il futuro sviluppo dei piani sociali di zona, già descritto in precedenza, in alcuni casi è stata accompagnata da norme quadro tese a disciplinare il complesso degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza e alla famiglia, come ad esempio in Lombardia con la LR 34/2004 o nelle Marche con la LR 9/2003.

Più frequentemente si è assistito all'adozione di specifici provvedimenti amministrativi di settore, finalizzati a organizzare e regolare il funzionamento ambiti di intervento e servizio rivolti all'infanzia e all'adolescenza mediante la produzione di linee guida, modelli di autorizzazione e accreditamento, sperimentazione di forme di gestione attraverso *voucher*: dai servizi educativi per la prima infanzia, a quelli per la deistituzionalizzazione, al contrasto del maltrattamento e abuso, alle adozioni

internazionali, ai percorsi di accoglienza e integrazione verso i minori stranieri, al sostegno alla genitorialità.

Tutto ciò ha trovato senz'altro stimolo nella legge 285, la cui applicazione ha prodotto sinergie oltre che in concomitanza con l'adozione di specifiche norme a livello regionale, in taluni casi anche preesistenti alla 285 stessa, con le norme adottate a livello nazionale, come nel caso della legge 476/1998 di riforma delle adozioni internazionali, la legge 269/1998 contro lo sfruttamento sessuale e la pedofilia, la legge 149/2001 sulla chiusura degli istituti per minori, le varie finanziarie tra il 2003 e il 2005 che hanno istituito il fondo di rotazione per lo sviluppo dei nidi di infanzia e dei servizi integrativi.

Il terzo livello è quello per il quale si dispongono di scarne informazioni e analisi, fatta salva l'indicazione da parte della maggioranza delle Regioni negli atti di indirizzo della richiesta di un cofinanziamento da parte degli enti locali nella presentazione dei progetti nei piani territoriali.

In realtà il tema della sostenibilità economica degli interventi avviato con i fondi della legge 285 è il vero nodo critico su cui poco è stato fatto per cercare di diminuire l'indice di dipendenza strutturale dei progetti dalla fonte di finanziamento pubblica, favorendo la diffusione di buone pratiche di ricerca fondi o di altre strategie di sostentamento praticabili nel medio e lungo termine.

Questo vale sia per i progetti a livello locale che per le risorse a livello regionale. Basti pensare che non vi è nessuna concertazione tra le risorse pubbliche dei fondi sociali regionali e quelle disponibili ad esempio nel circuito delle fondazioni bancarie, che muovono ingenti quantità di fondi anche a favore di progetti e interventi sociali, ivi inclusi quelli per l'infanzia e l'adolescenza. Un terreno questo sul quale sarebbe auspicabile giungere ad accordi e collaborazioni nell'ottica di un maturo sistema di welfare mix. Sarà interessante in questo senso poter osservare l'esito del lavoro che sta portando avanti la Fondazione per il Sud che ha finanziato i primi progetti a partire dal 2007.

2.3 Il dato culturale

La legge 285 si è contraddistinta per aver favorito un approccio culturale alle politiche per l'infanzia e all'adolescenza basato sulla loro visibilità e riconoscibilità, sull'attenzione alla "normalità" della vita quotidiana di bambini e adolescenti, piuttosto che alle condizioni di vulnerabilità o di rischio all'interno di una visione dei loro diritti che si richiamava espressamente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

L'esperienza di lavoro con la legge, grazie anche ad alcune ritualità (la conferenza nazionale sull'infanzia, la giornata internazionale per i diritti dell'infanzia, gli accordi di programma, la formazione sia regionale che nazionale, i tavoli di coordinamento e concertazione), ha favorito la costituzione di una comunità di discorso, che ha permesso di costruire un fronte comune d'identità tra coloro che a vario titolo (politici e tecnici sia a livello regionale, provinciale che comunale) sono stati coinvolti nella sua attuazione, dando vita al "popolo della 285".

Dall'analisi dei profili dei 10 anni di attuazione della legge nelle Regioni e Province autonome si evince che per molte realtà la comprensione reale dell'impatto, prima operativo e poi culturale, della legge non è stato immediato. La consapevolezza

dello spirito di questa nuova forma di programmazione e progettazione si è sviluppata gradualmente, con la pratica, nel tempo, anno dopo anno.

Un elemento culturale assai importante che non viene riconosciuto consapevolmente dai referenti tecnici regionali intervistati, ma che è oggetto di rimando continuo è rappresentato dal valore che ha assunto il concetto di cambiamento. La 285 ha richiesto uno svecchiamento delle procedure, ma anche delle rappresentazioni di sé delle amministrazioni pubbliche. Il "cambiamento" è entrato a far parte delle politiche e delle strutture burocratiche, nelle procedure amministrative solitamente refrattarie a esso. La 285 ha richiesto cambiamenti nelle logiche di intervento, nei processi di realizzazione, nei modi di gestire il potere, ma soprattutto nei modi di rappresentarsi da parte delle istituzioni.

Il maggior elemento di cambiamento indicato nei profili regionali riguarda i nuovi meccanismi di rapporto e i diversi poteri attribuiti a Stato, Regione, Provincia, ente locale, terzo settore. La 285 ha indotto a superare le frammentazioni, a favore di una gestione corresponsabile e associata, rafforzando pratiche di cooperazione e concertazione interistituzionale territoriale. Ciò ha posto le basi per lo sviluppo di una cultura che non separa, bensì tiene assieme senso di appartenenza a una comunità (luogo della vita collettiva) e benessere individuale, come elementi di uno stesso sistema che si alimentano reciprocamente. Il benessere è garantito dalla responsabilità e corresponsabilità di tutti i soggetti coinvolti, perché solo così si possono ottenere risultati buoni e duraturi.

Questo concetto ha trovato una sua modalità espressiva peculiare nei grandi centri urbani in cui con la 285 si è iniziato a pensare la città "a misura di bambino/a". Nel pensare i progetti si è iniziato a focalizzare l'attenzione sul rapporto tra bambini e ambiente circostante, sulle caratteristiche urbanistiche delle città che, molto spesso, sembrano realizzate avendo come centro di interesse la macchina e la viabilità piuttosto che le persone e i piccoli in particolare. Da qui le tante iniziative delle "città sostenibili", delle "città amiche dei bambini e delle bambine", che, attraverso attività di progettazione partecipata, di mobilitazione della popolazione e attraverso il contributo di uffici tecnici e associazioni specializzate, hanno condotto alla realizzazione di spazi urbani adatti a ospitare i momenti di gioco, al ripensamento dei cortili scolastici, alla modificazione del traffico per creare percorsi "sicuri" per i bambini e le bambine, alla realizzazione di attività di educazione ambientale a contatto con la natura.

Si è trattato di un approccio complessivo, che indubbiamente è andato anche nella direzione di un riconoscimento dei bambini e ragazzi come soggetti attivi delle proprie comunità, titolari di diritti e capaci di esprimerli, diventando interlocutori significativi per le istituzioni che hanno la responsabilità di assicurare loro un ambiente idoneo e valide opportunità di crescita.

Questo risultato non è stato il prodotto della mera trasposizione della lettera della legge sul piano applicativo. È stato piuttosto il frutto di una "pratica politica" basata su un incontro tra "attori umani" (politici, tecnici, terzo settore e cittadini), con attori "non umani" (norme, regolamenti, metodologie e tecniche di progettazione, atti amministrativi, linee guida, software e sistemi informativi ecc.), mediato da interpretazioni di significati; un incontro tra logiche di programmazione talvolta sinottiche e razionali, talaltra orientate alla ricerca del consenso e della legittimazione.

Nel tempo dunque l'esperienza di lavoro con la legge ha fatto sedimentare almeno cinque grandi questioni,"regimi di verità" in quanto insieme di testi, traiettorie e cassette degli attrezzi, capaci di esprimere ancora oggi un valido potenziale di innovazione e cambiamento:

– i quadri culturali di riferimento, contrassegnati dalla crescita dei livelli di attenzione riguardo ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, al quotidiano eccezionale piuttosto che al problematico e allarmante disagio;

– la dimensione della processualità, quale modalità di sviluppo unitaria di azioni sensate, dotate di intenzionalità;

– l'integrazione, fulcro strategico della costruzione del sistema (integrato) dei servizi;

– il lavoro di comunità e la comunità locale, luogo geografico e tessuto relazionale per realizzare i progetti;

– la documentazione, la valutazione e la formazione, strumenti per forme di apprendimento generativo più che adattivo.

Queste acquisizioni rappresentano in sintesi l'eredità culturale che l'esperienza di lavoro con la legge 285 lascia a chi è chiamato a confrontarsi oggi con le politiche di welfare per bambini e adolescenti.

3. PROSPETTIVE FUTURE

L'esperienza 285 a partire dal 2007 si può dire ormai conclusa in tutte le Regioni e Province autonome. Si è visto come i suoi lasciti abbiano positivamente agito istruendo il futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. A oggi il perno di queste pare centrato sulla famiglia e su alcune attenzioni a specifiche situazioni della condizione minorile.

La prospettiva culturale con cui le Regioni osservano e interpretano la famiglia porta a considerare la stessa come snodo strategico delle politiche sociali, perché in essa, riconosciuta come soggetto sociale, si progetta e si crea benessere. Una soggettività sociale che la riconosca punto di riferimento per la definizione della stessa rete di servizi, protagonista positiva di processi di autoaiuto e di sviluppo delle relazioni sociali, all'interno di una visione intergenerazionale che punta alla creazione di un modello di solidarietà basato sull'incontro fra le generazioni.

Al tempo stesso c'è la consapevolezza che la famiglia e i genitori attraversano spesso difficoltà nel portare avanti i propri compiti educativi verso i figli. Una difficoltà che condividono anche con la scuola e le altre agenzie educative. La famiglia vive dimensioni di isolamento e allo stesso tempo ritmi frenetici di vita, che impediscono l'evolversi e l'instaurarsi di solide e continuative relazioni di affetto. L'orientamento delle politiche a favore di bambini e adolescenti mira pertanto in diverse realtà regionali a sostenere le competenze genitoriali. Una genitorialità che include anche l'adozione e gli affidamenti familiari.

Oltre a questo, gli altri ambiti prioritari di intervento delineati negli atti di programmazione delle Regioni e Province autonome con riferimento all'infanzia e all'adolescenza riguardano le seguenti scelte programmatiche:

- incremento di servizi socioeducativi per la prima infanzia;
- azioni di conciliazione tempi di lavoro - tempi di cura;
- interventi finalizzati alla prevenzione dei fenomeni di maltrattamento e abuso, di contrasto all'allontanamento del minore dalla famiglia e del potenziamento dell'istituto dell'affidamento familiare;
- azioni di promozione di tutte le forme di autorganizzazione solidaristica tra o per le famiglie rivolte a dare impulso alle reti primarie di solidarietà e alla cooperazione, per favorire forme di autorganizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie;
- una forte attenzione ai minori immigrati, sia accompagnati che non come pure alle popolazioni rom, alle esigenze di una loro positiva integrazione nel tessuto sociale delle comunità di destinazione, anche mediante supporti ai nuclei familiari;
- lo sviluppo di iniziative di solidarietà alle famiglie senza un reddito minimo di sussistenza e al cui interno figurino minori o persone disabili, finalizzandole ad agevolare la loro esistenza e il loro mantenimento in seno al medesimo nucleo familiare.

Infine, a titolo esemplificativo, si segnala l'adozione di un programma che racchiude in sé molti dei concetti sopra richiamati, pur se in riferimento a uno specifico ambito di intervento quale quello dei bambini e adolescenti "a rischio": il programma di adozione sociale varato nella Regione Campania con la delibera di giunta regionale 2063/2006. Si tratta di un'idea fondata su un semplice principio quale quello di affrontare il disagio sociale fin dal suo primo manifestarsi attraverso un programma articolato su tre azioni strategiche:

– individuare, con una serie di indicatori di rischio ben identificati (istruzione ed età materna, qualità abitativa, esperienze di detenzione attuali e pregresse degli adulti del nucleo, famiglia monoparentale, condizioni di emarginazione da immigrazione, dipendenza patologica, ecc.), i bambini a rischio sociale di un quartiere;

– segnalare la condizione di rischio a una rete territoriale di accoglienza e di presa in carico dedicata (medico di famiglia, pediatra di comunità, assistente sociale, operatore sociale del terzo settore...);

– produrre azioni di accompagnamento e di contrasto dei processi di esclusione (dal sostegno genitoriale all'accompagnamento scolastico, dall'orientamento al lavoro dei genitori alla presa in carico diurno presso operatori e maestri di strada) orientando la crescita del bambino nel suo progetto di vita, nel suo spazio vitale e sociale.

Questo programma racchiude in sé concetti che, in qualche modo, possono riassumere il cuore delle prospettive future verso le quali si stanno orientando le Regioni: rete, interventi sinergici, comunità educante e patto intergenerazionale, prevenzione, sostegno delle responsabilità genitoriali e tutela della genitorialità.

4. I 10 ANNI DELLA LEGGE 285/1997 E LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE NEL 2007 NELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE

Il presente lavoro costituisce una sintesi ragionata dell'insieme dei profili di analisi dell'attuazione della legge 285 nelle 15 Città riservatarie nel periodo 1997-2007, allegati alla presente Relazione. La definizione dei profili si è basata per lo più su fonti documentali, quali le periodiche relazioni annuali che le Città riservatarie hanno inviato al Ministro competente, per riferire sullo stato di attuazione della legge e dell'uso dei fondi a essa stanziati.

La tabella di seguito riportata rappresenta l'articolazione nel tempo dei piani territoriali di intervento approntati dalle Città riservatarie, con l'indicazione dei progetti esecutivi approvati in ciascuna pianificazione.

Tabella 4.1 - La programmazione della legge 285/1997 dal 1997 al 2007. Durata dei piani territoriali, n. progetti approvati per piano territoriale, finanziamenti per annualità

Città	Triennio ↓ Finanz.ti ↘	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOT
		Start-up	Start-up										
Bari		839.848,24	2.236.103,01	2.239.691,31	2.099.087,42	1.930.891,40	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	
	I°		21										
	II°						25 ***						
	III° e oltre											18	64
Bologna		391710,39	1042288,06	1044561,04	1127150,66	1036834,28	1036834	1036834	1036834	1036834	1036834	1036834	
	I°		59										
	II°					35 ***							
	III° e oltre								27		11	13	163
Brindisi		387.803,15	1.032.729,57	1.034.381,74	1.042.958,37	959.388,22	959.388	959.388	959.388	959.388	959.388	959.388	
	I°		8										
	II°							8 ***					
	III° e oltre										11	n.d.	27*
Cagliari		527240,94	1.403.729,92	1.405.975,83	1.281.911,61	1.179.194,13	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	
	I°		15										
	II°						6						
	III° e oltre									16			37
Catania		1.103.755,50	2.936.23,84	2.943.348,00	2.594.424,85	2.387.384	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	
	I°		n.d.										
	II°						54						
	III° e oltre							51 ***		65	42	2	214*
Firenze		544.139, 00	1.448.509	1.450.731	1.443.667	1.328.550	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	
	I°		27										
	II°				26 ***								
	III° e oltre						18	21	16	16	16	18	158

Città		1997	1998										
Genova		839.746,87	2.235.736,69	2.239.324,98	2.317.066,83	2.131.404,29	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404	
	I°		13										
	II°					14 ***							
	III° e oltre								14	14	14	14	84
Milano		1.628.168,25	4.334.837,73	4.341.781,99	4.781.594,51	4.398.454,03	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454	
	I°		66										
	II°						46 ***						
	III° e oltre										41		153
Napoli		2.956.474,17	7.871.307,53	7.883.931,11	7.869.191,80	7.238.647,55	7.238.648	7.238.648	7.238.648	7.238.648	7.238.648	7.238.648	
	I°		54										
	II°				48 ***								
	III° e oltre							36			39	29	206
Palermo		2.227.053,80	5.929.284,36	5.938.810,13	5.451.030,59	5.014.249,01	5.014.249	5.014.249	5.014.249	5.014.249	5.014.249	5.014.249	
	I°		20										
	II°						27 ***						
	III° e oltre										44	52	143
Reggio Calabria		620.801,59	1.652.811,96	1.655.470,91	1.897.181,18	1.745.163,37	1.745.163	1.745.163	1.745.163	1.745.163	1.745.163	1.745.163	
	I Tr		17										
	II Tr						30						67
	III° e oltre											20	
Roma		3.666.249	9.760.310	9.775.982	10.489.587	9.648.438	9.650.449	9.650.449	9.650.449	9.650.449	9.650.449	9.650.449	
	I°		86										
	II°				130								
	III° e oltre							89	93 ***		78	32	508*
Taranto		695.624,74	1.852030,58	1.854999,32	1.632.740,79	1.501.912,27	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	

Città		1997	1998											
	I°			21										
	II°						14 ***							35
Torino		1.158.473,85	3.084.307,09	3.089.263,59	3.393.180,19	3.121.290,79	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291		
	I°		111											
	II°					95 ***								
	III° e oltre							89	100		97	76	568	
Venezia		541.197,31	1.440.869,47	1.443.192,83	917.590,52	844.065,71	844.066	844.066	844.066	844.066	844.066	844.066		
	I°		20											
	II°					10								
	III° e oltre							11	10 ***	8	8	12	79	

* Il totale non è completo mancando i dati di alcune programmazioni.
*** Indica l'anno in cui sono stati avviati i piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000.

4.1 La programmazione

Il primo elemento che si evidenzia da una lettura trasversale della tabella 4.1 riguarda lo sfalsamento dei tempi tra la triennalità legata al riparto dei fondi e l'avvio reale della triennalità legata alla pianificazione e programmazione operativa, nonché la differenziazione tra le Città riservatarie nei tempi di avvio. Le modalità in cui si sono suddivise e articolate le programmazioni territoriali, nell'arco di 10 anni, sono numerose e diverse.

Nel complesso si può notare che, accanto a una prima fase di relativa omogeneità data dalla realizzazione, per tutte le Città riservatarie, di un primo ciclo triennale programmazione (relativo all'utilizzo dei fondi 1997-1999), fa seguito un secondo ciclo pluriennale di programmazione (relativo ai fondi 2000-2002) molto diversificato, sia rispetto all'annualità di avvio (si va dall'anno 2000 di Firenze all'anno 2004 di Reggio Calabria) che alla durata (da un anno di Catania ai cinque anni di Bari). Una tendenza alla frammentarietà della programmazione e all'accorciamento della sua durata che si accentua ancor di più a partire dal ciclo successivo (legato all'utilizzo delle annualità del fondo 285 dal 2003 in poi), dove per la maggior parte delle Città la programmazione assume un carattere annuale, tanto da non permetter di poter parlare più di "triennalità".

I motivi alla base di questa evoluzione si rifanno a cause comuni raggruppabili in due categorie:

– la prima concerne il mancato riaccredito nel 2001 dei fondi assegnati dallo Stato per l'anno 2000 e ricevuti dalle Città solo nel 2002. Il ritardo nell'allocazione delle risorse da parte dello Stato ha condotto alcune Città riservatarie a preferire, per le successive pianificazioni, di procedere con prudenza definendo e deliberando programmazioni annuali e non programmazioni pluriennali che, in corso d'opera, avrebbero potuto subire interruzioni, se non annullamenti;

– la seconda è legata alla necessità di allineare e integrare le programmazioni dei piani: quello relativo all'implementazione della 285 e l'altro, relativo alla realizzazione della 328/2000. In questo caso, l'anno unico di programmazione ha permesso di raccordare meglio, secondo uno stesso piano temporale, programmazioni diverse.

Ulteriore elemento di riflessione è fornito dalle modalità e i tempi che sono stati necessari allo *start-up* della legge (tabella 4.3).

L'analisi longitudinale, dello sviluppo della legge 285 del primo triennio, rende evidente come l'avvio della 285 sul territorio nazionale in termini di tempi sia stato pressoché omogeneo. Per ogni singola realtà si è reso necessario l'uso di un tempo, minimo di un anno (per 10 Città), massimo di due anni (per cinque Città), per rispondere al dettato della legge stessa e arrivare così a dare avvio operativo ai progetti. Questo tempo è stato utile per portare a conclusione le seguenti azioni:

– stipula accordo di programma;

– definizione coordinata e partecipata del piano triennale della legge con formalizzazione tramite atto giuridico;

– approvazione da parte della Regione del piano stesso.

Il livello in cui si mostra invece una forte disomogeneità tra le Città riguarda le modalità specifiche con le quali si è articolata questa prima parte dell'implementazione

della legge. Questa differenziazione si è espressa maggiormente intorno a tre dimensioni:

– gli organismi a cui è stato affidato il compito di gestire lo *start-up* della legge;

– i tempi di avvio della procedura di applicazione della legge, unitamente ai tempi di avvio operativo dei progetti;

– i contesti in cui la legge si è insediata.

I soggetti

Tabella 4.2 - Organismi posti in essere per l'avvio dell'implementazione della legge 285/1997 prima triennalità

Bari	Assessorato alla solidarietà sociale e Assessorato alla pubblica istruzione
Bologna	Gruppo di lavoro (GDL) composto da amministrazione comunale, enti firmatari l'accordo di programma, associazioni di volontariato, Provincia
Brindisi	Comune di Brindisi
Cagliari	Comune di Cagliari
Catania	Comune di Catania
Firenze	GDL coordinato dall'ufficio del Sindaco composto da Ufficio del Sindaco, Direzione sicurezza sociale e igiene pubblica, Direzione istruzione, Direzione decentramento con i cinque Quartieri
Genova	GDL interassessorile composto da Assessorato alla promozione sociale, Assessorato ai servizi educativi, Assessorato al decentramento
Milano	Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.) organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale composto da 10 assessorati, ASL, ex Provveditorato agli studi, Regione, Provincia, Tribunale per i minori, volontariato, associazionismo, cooperative sociali.
Napoli	Assessorato alla dignità, Dipartimento politiche sociali, 94° Servizio tempo libero, Politiche giovanili e dei minori,
Palermo	Comune di Palermo
Reggio Calabria	Comune di Reggio Calabria
Roma	Comitato di coordinamento tecnico-politico interassessorile composto da Assessorato alle politiche per la città a misura dei bambini e delle bambine, Assessorato alle politiche sociali, Assessorato alle politiche educative e giovanili coordinato dall'Assessorato alle politiche per la città a misura dei bambini e delle bambine
Taranto	Comune di Taranto
Torino	GDL interassessorile composto da Assessorato al sistema educativo, Assessorato all'assistenza e servizi alla persona, Settore gioventù, Assessorato alla cultura e Settore decentramento
Venezia	GDL interassessorile composto da Servizio alle pari opportunità, Settore sicurezza sociale, Settore pubblica istruzione-servizi educativi, Area aggregazione; coordinato dall'Assessorato alle pari opportunità

Il gruppo più numeroso (composto da sei Città) indica, genericamente il Comune come istituzione chiamata ad assumersi il ruolo di coordinamento. Elemento interessante in questo caso è che il tipo di coordinamento a cui si fa riferimento è quello legato alla gestione dei progetti. In altre parole l'estensione della funzione di coordinamento è più spesso, per questo soggetto, circoscritta al monitoraggio e verifica dei progetti più che alla gestione dello *start-up* della legge.

Il gruppo immediatamente meno numeroso di questo è costituito da quelle Città (cinque realtà), in cui si è scelto di identificare e riconoscere formalmente (spesso con delibera di giunta, o con ordinanza del Sindaco) un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento di tutto il processo di avvio di applicazione della legge, finalizzato a individuare le tappe da seguire, i soggetti da coinvolgere, i tempi da rispettare, e anche il coordinamento del piano e dei progetti.

La composizione di questi gruppi di lavoro è spesso caratterizzata da referenti interni all'amministrazione pubblica rappresentati da diversi assessorati e/o settori specifici; solo in un caso (quello di Bologna) il gruppo di lavoro (così definito nella prima relazione sullo stato di attuazione della 285) si estende anche a organismi esterni al Comune, quali terzo settore ed ente provinciale. I rimanenti casi (quattro realtà) mostrano scelte ancora più particolari: nel caso di Bari vengono nominati due assessorati (e con essi, ovviamente gli uffici relativi), come soggetti istituzionali responsabili del processo di implementazione della 285 anche se tra questi non si viene esplicitata la forma di interrelazione esistente. Napoli indica come soggetto capofila dello stesso processo l'Assessorato alla dignità. Nel caso di Milano il Comune sceglie, come organismo adibito al coordinamento del processo di avvio della legge il Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.), in quanto organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale riconosciuto formalmente dall'amministrazione e già da tempo attivo (dal 1994) sul territorio milanese.

Il caso di Roma, infine, mostra una scelta originale e diversa in cui viene costituito un Comitato di coordinamento tecnico-politico interassessorile in cui risulta evidente l'estensione di azione decisionale e operativa riconosciuta allo stesso.

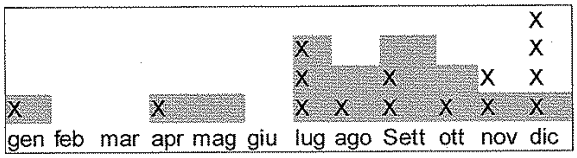
I tempi

Tabella 4.3 - Tempi di avvio della legge 285/1997 nella prima triennalità

Città	Approvazione accordo di programma	Approvazione piano	Avvio operativo progetti
Bari	Maggio 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Bologna	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Brindisi	Dicembre 1998	Dicembre 1998	Novembre 1999
Cagliari	Gennaio 1998	Gennaio 1998	Ottobre 1998
Catania	Agosto 1998	Agosto 1998	Ottobre 1998
Firenze	Settembre 1998	Settembre 1998	Gennaio 1999
Genova	Settembre 1998	Settembre 1998	Gennaio 1999
Milano	Ottobre 1998	Novembre 1998	Marzo 1999
Napoli	Aprile 1998	Aprile 1998	Maggio 1999
Palermo	Agosto 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Reggio Calabria	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Roma	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Taranto	Ottobre 1998	Ottobre 1998	Molti progetti avvio dicembre 1999; altri gennaio 2002/gennaio 2003
Torino	Novembre 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Venezia	Settembre 1998	Novembre 1998	Gennaio 1999

Per molte realtà (10 Città riservatarie su 15) l'approvazione dell'accordo di programma è avvenuto contestualmente a quella del piano territoriale (i casi in cui in tabella l'approvazione dei singoli documenti avviene nello stesso mese); negli altri casi l'approvazione dell'accordo di programma ha comunque preceduto quella del piano. Nella maggioranza dei casi ciò è dovuto al fatto che la definizione del piano, così come dettato dalla legge, con la scelta delle priorità, delle aree di intervento e dei tempi di attuazione, ha richiesto processi decisionali e partecipativi più ampi e complessi, che hanno necessitato di tempi più lunghi.

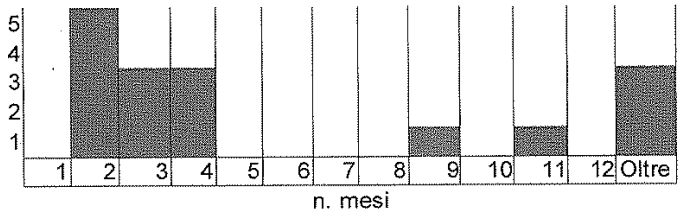
Tabella 4.4 - Distribuzione temporale approvazione accordo di programma e piano territoriale nella prima triennalità di attuazione della 285/1997 - anno 1998



* Gli spazi grigi indicano gli accordi di programma
** Le crocette i piani territoriali

Il 1998 è stato utilizzato da tutte le Città riservatarie per l'implementazione operativa e metodologica della legge, ovvero l'espletamento degli atti formali interni all'amministrazione comunale, quelli di raccordo con la Regione che si sono concentrati prevalentemente tra i mesi di luglio e dicembre di quest'anno, con un picco maggiore nel mese di dicembre.

Tabella 4.5 - Mesi trascorsi tra l'approvazione del piano e l'avvio operativo dei progetti esecutivi della legge 285/1997 nella prima triennalità



La fase di *start-up* ha infine richiesto tempo per l'avvio operativo dei progetti. In seguito all'approvazione dell'accordo di programma e del piano territoriale (questi ultimi, come è mostrato dalla tabella 4.4, concentrati intorno al mese di dicembre), sono trascorsi nella maggioranza dei casi (11, v. tabella 4.5) tra i due e i quattro mesi perché le azioni dei vari progetti fossero poste in essere. Un tempo congruo per l'espletamento della procedura burocratica necessaria agli enti locali per l'affidamento della gestione di progettualità, mediante gare di appalto, licitazioni private o forme di affidamento diretto.

Solamente in 4 realtà territoriali (Cagliari, Brindisi, Taranto, Napoli), il tempo intercorso tra l'approvazione del piano e l'effettiva realizzazione dei progetti ha richiesto molto più tempo (nove mesi e oltre). Nei casi di forte slittamento in avanti dei tempi per l'avvio dei progetti ciò è dovuto anche al sistema di accreditamento dei fondi e di gestione degli stessi tramite la figura del funzionario delegato.

La complessa procedura di contabilità adottata dallo Stato ha richiesto conoscenze, competenze e tempi specifici che hanno colto di sorpresa gli uffici preposti alla gestione della parte economico-finanziaria dei Comuni. Questo aspetto è stato l'elemento di maggior criticità posto all'attenzione da tutte le Città riservatarie che ha interessato sia la fase iniziale di programmazione, sia quella di gestione ordinaria dei

progetti. In aggiunta a ciò, il carattere innovativo della legge ha costituito una sfida che ha trovato non sufficientemente preparate le amministrazioni locali.

Ne è un esempio la Città di Taranto nella quale alle difficoltà appena menzionate si sono aggiunti altri elementi di criticità:

–«L'accordo di programma e il coinvolgimento degli enti firmatari ha incontrato difficoltà soprattutto durante il passaggio alla fase gestionale. L'attività di concertazione ha rappresentato un'esperienza nuova come strumento da consolidare, trattandosi di un processo che richiede energia e tempo per "imparare" a progettare e ad agire insieme, tra enti, realtà associative del volontariato, della cooperazione sociale, così diversi tra loro. [...] Dopo un avvio non facile si sono delineati chiaramente gli obiettivi che si sono intesi raggiungere già tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000»[5].

–La carenza, in questo stesso Comune, delle strutture atte ad accogliere le attività inserite nei progetti.

–«Il percorso burocratico amministrativo richiesto dalla legge nazionale, nonché le procedure previste a livello regionale per l'accreditamento delle strutture che avrebbero ospitato le attività previste in favore dei minori tarantini, hanno fatto slittare i tempi di avvio di alcuni progetti»[6].

Tutti questi fattori uniti assieme hanno provocato un ritardo nell'avvio dei progetti tale che alcuni di essi sono iniziati quattro anni dopo.

I contesti

L'esperienza di Taranto mette in evidenza un altro fattore, difficilmente rilevabile in termini quantitativi, ma certamente non meno importante per comprendere l'estrema differenziazione con cui la 285 ha trovato la sua piena realizzazione: il contesto culturale e organizzativo con cui le finalità e la metodologia 285 sono entrate in relazione.

Le variabili messe in evidenza nei testi delle relazioni annuali al Parlamento delle Città riservatarie, in quanto elementi che hanno maggiormente contribuito a definire la ricettività del territorio al messaggio della 285, sono:

a) la sensibilità al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza;

b) la capacità di lavorare tra enti diversi.

Sei Città su 15 hanno dichiarato che nel loro territorio l'implementazione della 285 ha trovato un ambiente sensibile e ricettivo. In nessun caso tale positività si esprime però con la presenza, nello stesso territorio, di entrambe le variabili.

Nel caso di Milano, ad esempio, la positività è legata alla variabile organizzativa: si mette in evidenza la già consolidata esperienza di lavoro coordinato tra soggetti diversi facendo riferimento al Co.B.M. (Consiglio per il benessere dei minori). Tale organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale è attivo sul territorio milanese dal 1994 e a esso partecipano 10 assessorati, la ASL, l'ex Provveditorato agli studi, la

[5] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 della Città di Taranto - Anno 2001.
[6] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 della Città di Taranto - Anno 2003.

Regione, la Provincia, il Tribunale per i minorenni, il volontariato, l'associazionismo, le cooperative, il tutto presieduto e coordinato dall'Assessorato ai servizi sociali e alla persona.

Nella Città di Bologna invece la 285 si innesca positivamente in un processo di ripensamento (variabile culturale), da parte del contesto istituzionale, di riqualificazione dei servizi e dei progetti a favore dell'infanzia, e più in generale, alla ridefinizione della città a misura dei bambini e delle bambine. Il 1997 si apre infatti per la Città di Bologna con un'istruttoria pubblica sull'infanzia avente lo scopo di ridefinire in maniera comunitaria la percezione dei bisogni e delle problematiche dei più piccoli, e raccogliere nuove idee, proposte e progetti per rilanciare il tema dei minori in ambito socio educativo.

Altre esperienze non segnalano altrettante situazioni: sei Città su 15 dichiarano piuttosto di trovarsi in situazioni del tutto diverse.

Le Città della Sicilia ad esempio si trovano nella difficoltà di conciliare i tempi e i processi richiesti dalla 285, con i dettami della legge regionale 22/1986 *Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*. Le due legislazioni sembrano andare in conflitto, non tanto rispetto alle finalità di fondo e agli obiettivi, quanto ai tempi e alle procedure richieste. La storicità della legge regionale (caratterizzata da regole e tempi specifici), non potendo prevedere la complessità richiesta per il governo e la gestione burocratico/amministrativa dei fondi delle Città riservatarie, ha più spesso prodotto ostacoli alla regolare implementazione della legge 285, piuttosto che sostegni. I tempi di ricezione del fondo da parte delle Città riservatarie (direttamente dallo Stato) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, molto spesso non hanno trovato un accordo temporale tra loro, producendo così applicazioni della legge tardive e "stanche".

In altri casi, la variabile che non ha sostenuto una buona integrazione tra legge nazionale e contesto locale è stata una variabile culturale. Come dichiarato dalla Città di Reggio Calabria, ad esempio, le difficoltà maggiori incontrate si sono legate ad anni di implementazione, sul territorio locale, della legge 216/1991 *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*. La prima difficoltà incontrata è stata dunque quella di uscire da una rappresentazione dell'infanzia e dell'adolescenza solamente "a rischio" e da una logica meramente riparativa. Le rimanenti realtà cittadine non hanno fornito indicazioni particolari in proposito.

Gli aspetti contabili e amministrativi

"Castagne roventi", così è stata definita l'area dell'amministrazione contabile della legge. Uno degli elementi di maggiore difficoltà, se non di ostacolo, nell'implementazione delle politiche sociali e di quelle rivolte ai minori in particolare, è la complessità della gestione contabile dei fondi.

Dalla lettura delle più recenti relazioni si evidenzia che la complessità non riguarda solo i finanziamenti provenienti dalla legge 285, ma tutti quelli che vanno a sostenere l'area infanzia e adolescenza. Riuscire a far convergere programmazioni rivolte a infanzia e adolescenza, che attingono a fondi di provenienza diversa (comunità europea, fondi statali, regionali, comunali), richiede una grande conoscenza amministrativo burocratica e capacità di integrazione tra le diverse forme di contabilità

che non sempre (e qui soprattutto dichiarato dalle realtà del Sud) le Città riescono a esprimere.

La criticità specifica relativa all'aspetto finanziario espressa in merito alla legge 285 ha riguardato la modalità e i tempi dell'accreditamento dei fondi da parte del Ministero. La regola per cui è fatto obbligo, ai soggetti riceventi, di spendere la cifra accreditata entro novembre dell'anno di accreditamento, ha prodotto non poche difficoltà. La Banca d'Italia non accetta mandati di pagamento oltre il 5 dicembre e se i mandati non arrivano a destinazione per quella data, le cifre vengono ritirate dallo Stato e riaccreditate l'anno successivo.

Nel 2000 lo Stato ha accreditato le somme alle Città riservatarie a ottobre, questo ha comportato per le Città che non avevano ancora definito tutti i documenti attuativi della programmazione del nuovo triennio (il secondo), la perdita temporanea delle somme. A ciò si aggiunga che il riaccredito di tali fondi (ovvero relativi all'esercizio finanziario del 2000) è avvenuto nel 2004. Le somme relative alle annualità successive al 2000 sono state accreditate nei tempi congrui, ma il loro utilizzo era vincolato al rispetto della norma regolamentare che prevede che venga esaurito il fondo di ciascuna annualità precedente prima di poter utilizzare quello dell'annualità successiva. Questo ha prodotto una "situazione paradossale" – come si afferma in alcune relazioni del 2003 – per la quale le Città riservatarie avevano disponibilità di somme assegnate per l'esercizio finanziario 2002 e le annualità successive, ma non erano nella condizione di poterle spendere per pagare i progetti avviati dopo l'approvazione dei nuovi piani territoriali nel 2001. Questo ovviamente ha fatto entrare in sofferenza gli enti gestori (comportando in molti casi l'annullamento dell'anticipazione di una parte del fondo) e gli enti attuatori (che spesso sono rimasti in credito dall'ente comunale per più di un anno).

La sussidiarietà

L'analisi dei documenti utilizzando il focus delle modalità di attuazione della legge in ragione del coinvolgimento del terzo settore, mostra ambiti specifici di realizzazione della sussidiarietà e un carattere di ciclicità intrinseco a essa. Il tipo di coinvolgimento e di sussidiarietà orizzontale (ovvero tra Comuni e terzo settore e società civile organizzata) che è stata posta in essere nelle diverse Città riservatarie non è stato omogeneo, in primo luogo in relazione al tempo, in secondo luogo in relazione agli ambiti di attuazione.

La differenza nella gestione del rapporto tra Comune e terzo settore è rilevabile, soprattutto dalla lettura delle relazioni dei primi anni di implementazione, dall'estensione degli ambiti di collaborazione posti in essere dai Comuni e dal ruolo riconosciuto al terzo settore e al territorio più in generale.

Gli ambiti in cui operativamente si è espressa la sussidiarietà orizzontale finalizzata all'implementazione della legge sono stati i seguenti:

- rilevazione dei bisogni;
- costruzione del piano;
- gestione dei progetti;
- valutazione dei progetti.

Rispetto a questi quattro ambiti, dall'analisi delle relazioni emerge che il coinvolgimento del terzo settore c'è stato da parte di tutte le Città sui primi tre ambiti, pur con una certa evoluzione nel tempo circa le modalità di questo coinvolgimento.

Molto articolate sono state le scelte rispetto alla condivisione nel processo di costruzione del piano.

Due esempi di modi molto differenti di intendere la sussidiarietà, soprattutto in relazione alla voce appena menzionata, sono relativi alle esperienze di Cagliari e Torino.

«Successivamente al coinvolgimento del livello politico c'è stato il coinvolgimento del livello operativo, rappresentato dal privato sociale. Esso è stato realizzato con la presentazione delle linee programmatiche del piano e relativa griglia di stesura del progetto utilizzata come "manuale di orientamento alla progettazione"»[7].

«La definizione del primo piano territoriale triennale è stato l'esito di un intenso lavoro di progettazione iniziato nel mese di novembre 1997, con la costituzione di un Gruppo di lavoro interassessorile che ha elaborato una prima "mappa dei servizi", ricerca esplorativa dell'esistente letto alla luce delle azioni previste dalla 285. Sulla base di tale mappatura sono state elaborate le strategie di fondo, le dimensioni di qualità e i criteri per la costruzione del piano e l'iter procedurale per la sua attuazione. Tale elaborazione è stata quindi sottoposta nel corso del 1998 a diversi pareri e momenti di discussione, con gli interlocutori istituzionali (Provveditorato, ASL, CGM), con i rappresentanti del terzo settore, con gli iscritti al Gruppo di lavoro Torino, bambine e bambini, con il personale e i dirigenti scolastici, le circoscrizioni, le commissioni consiliari e i vari servizi interni alla PA (per la parte amministrativa, il collegamento con le iniziative in essere, ecc.). Inoltre il primo piano triennale è stato discusso nell'ambito del pregresso "progetto speciale periferie" (attivo dal 1997) e si è collegato con le precedenti elaborazioni e riflessioni cittadine in merito alla "città educativa" e all'ottica del sistema reticolare di servizi orientati alla promozione della persona in via di sviluppo e al contesto, familiare e di comunità, a essa riferito»[8].

Questa distinzione di coinvolgimento del terzo settore in questo ambito è rimasta pressoché invariata per tutte le Città; mentre per gli altri ambiti ci sono stati dei sostanziali cambiamenti con la maturazione della cultura e degli strumenti metodologici rispetto alla rilevazione dei bisogni, al monitoraggio e alla valutazione.

La non omogeneità si è manifestata non solo tra le modalità in cui il concetto di sussidiarietà è stato inteso e quindi applicato, ma anche all'interno delle Città stesse. Ciò che emerge dall'analisi delle relazioni è che il rapporto tra istituzioni e terzo settore, nella sua reale applicazione, contiene in sé un carattere di ciclicità. Essa dipende in altre parole dalla fase di programmazione in cui ci si trova.

La sussidiarietà orizzontale è stata più intensa nella fase di analisi dei bisogni e definizione degli obiettivi di base, questo perché tale fase è caratterizzata da un forte e generale investimento, di tutti i soggetti partecipanti. I periodi, invece, caratterizzati da minor investimento e condivisione (nel senso che si limitano ai singoli progetti) sono quelli legati all'insieme di attività di gestione e miglioramento delle singole attività e/o servizi: «al momento attuale le scelte legate alle definizioni più operative stanno

[7] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 Città di Cagliari.
[8] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 Città di Torino.

prendendo un peso preponderante, nell'implementazione del principio di sussidiarietà»[9].

In definitiva si può osservare che il tipo di collaborazione tra enti locali e terzo settore si sposta a periodi alterni (siano essi dettati dalla legge 285/1997 o in epoca più recente dalla legge 328/2000), dalla costruzione di una cornice generale di senso per la programmazione degli interventi, alla gestione operativa della quotidianità dei singoli servizi e interventi. Si assiste in altre parole a una sussidiarietà ciclica che sembra rispondere più a una necessità programmatoria che al riconoscimento della sua importanza nelle politiche di lungo periodo.

Una ciclicità che in parte può trovare spiegazione nella ripetuta segnalazione da parte delle Città nelle relazioni di un'inadeguatezza delle normative che disciplinano il rapporto tra ente pubblico e terzo settore, in una logica di sistema che si voglia orientare verso il *welfare mix*. Questo ha caratterizzato in maniera negativa l'avvio dell'attuazione della 285 ma, a tutt'oggi, sulla base di quanto dichiarano le Città riservatarie le difficoltà non sono state ancora completamente risolte.

Poche, infine, sono le informazioni che si hanno sulla modalità di sussidiarietà verticale attivata, al di là dell'informazione relativa alla stipula degli accordi di programma e ai tipi di enti che lo hanno sottoscritto come previsto dalla legge peraltro. Ciò di cui più diffusamente si ha informazione riguarda, piuttosto, lo sviluppo organizzativo, ovvero una ridefinizione organizzativa degli enti, delle cariche di responsabilità e delle funzioni presenti negli uffici pubblici e nel territorio finalizzata al raggiungimento di una maggiore capacità di coordinamento e interattività interna e di una maggiore integrazione tra politiche.

La progettazione

Tabella 4.6 - Progetti finanziati nei piani territoriali 285 delle Città riservatarie. Anni 1997-2007

Città	Bari	Bologna	Brindisi	Cagliari	Catania	Firenze	Genova	Milano	Napoli	Palermo	Reggio Calabria	Roma	Taranto	Torino	Venezia
Progetti	64	163	27*	37	214*	158	84	153	206	143	67	508*	35	568	79

* il dato è incompleto mancando o essendo non consolidati i dati per alcune annualità della programmazione.

In 10 anni di attuazione della legge 285 sono stati finanziati almeno 2.506 progetti nelle 15 Città riservatarie. Il dato è sottostimato poiché per alcune Città non è stato possibile reperire l'informazione su alcune annualità. Il fondo statale ripartito alle Città nel decennio ammonta a € 469.152.926. In media ciascun progetto ha ricevuto un finanziamento a valere sul fondo statale di € 187.212 per l'intera sua durata.

A un primo esame si potrebbe rilevare una forte variabilità nella numerosità dei progetti da una Città all'altra. Escludendo dal confronto le Città per le quali i dati non sono completi, si va dai 35 progetti di Taranto ai 568 di Torino. Una variabilità che

[9] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997- Anno 1999 Città di Firenze.

potrebbe essere correlata da un lato all'ampiezza demografica della Città e alla disponibilità dell'ammontare del fondo (tendenzialmente ci si poteva aspettare che Città più popolose e con più risorse progettassero di più) e, dall'altra anche essere interpretata come capacità di una progettazione capillare e mirata sui singoli contesti ed esigenze locali, oppure di una capacità gestionale espressione di maggiore efficienza su un piano tecnico e amministrativo. Allo stesso tempo si potrebbero calcolare altri indicatori come il numero dei progetti per il numero di minori residenti in quella Città, il numero dei progetti in rapporto al costo ecc.

Nel complesso, tuttavia, tali calcoli avrebbero alcuni limiti intrinseci, tanto da non poter offrire un'informazione appropriata a comprendere l'esito della legge 285 e quindi sarebbero poco significativi, per almeno tre ordini di ragioni elencate di seguito.

– La prima è di ordine semantico. L'unità di rilevazione, il progetto, non ha avuto lo stesso significato nelle varie Città (come del resto accaduto anche nella programmazione degli ambiti territoriali delle varie Regioni) e può avere avuto un raggio di azione molto diversificato. "Un progetto" in alcuni casi è stato inteso come "un portafoglio di progetti/interventi". Non si dispone quindi di una stessa unità di misura.

– La seconda è di ordine aritmetico. I progetti sono espressione dei piani territoriali. Questi come abbiamo visto hanno avuto nel decennio durate diverse nelle Città. Si è partiti da una triennalità per poi andare verso programmazioni annuali e non tutte le Città hanno seguito lo stesso "ritmo". Finché la pianificazione è stata triennale i progetti venivano contati una volta soltanto per l'intera durata del piano. Da quando invece la programmazione è divenuta annuale si sono contati i progetti per ogni annualità del ciclo di programmazione, cosa che ha fatto salire il numero dei progetti in alcune Città più che in altre.

– La terza è perché le informazioni elementari per operare il calcolo di alcuni indicatori non sono disponibili in un numero sufficiente per le varie Città e a un livello adeguato utile a costruire alcuni indicatori di sintesi.

La rendicontazione complessiva dei progetti realizzati dalle 15 Città riservatarie nell'arco di tempo di 10 anni mostra dunque realtà assai diverse, che è possibile cogliere nel loro significato solo andando a osservare lo specifico dei contesti locali di attuazione, andando a scoprire i fattori interni ed esterni che di volta in volta hanno determinato un certo esito, anche sul piano della "numerosità" o meno dei progetti e comunque più in una logica di analisi di tipo qualitativa che quantitativa. La quantità decennale dei progetti risulta significativa se letta internamente al processo di implementazione realizzato in ogni Città. Non è pertanto più di tanto confrontabile tra una Città e un'altra, dal momento che al concetto di progetto sono state date interpretazioni diverse.

Come è stato possibile constatare nella parte dedicata all'analisi della programmazione, la maggior parte delle Città riservatarie hanno sviluppato due cicli programmatori triennali (riferiti ai fondi 1997-1999 e 2000-2002), a cui sono seguiti, negli anni successivi, forme programmatorie con durate diversificate, annuali, biennali, triennali a seconda dei casi (v. tabella 4.1).

L'articolato della legge 285 indicava espressamente gli ambiti di progettazione ammessi al finanziamento. Gli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge[10] hanno costituito una sorta di primo nomenclatore nazionale delle tipologie di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, facendo tesoro da un lato di sperimentazioni già in atto in alcuni Comuni da diversi anni e, dall'altro, fornendo spunti innovativi per promuovere una cultura dei diritti dell'infanzia a livello locale attenta anche agli aspetti di normalità dell'itinerario di crescita e non solo a quelli di vulnerabilità e fragilità. Un aiuto in questo senso è stato offerto anche dalla pubblicazione da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia di due manuali a supporto della progettazione, editi nel 1998 e nel 2000 e ampiamente distribuiti tra tutti quanti sono stati coinvolti nel percorso progettuale della legge.

Riuscire a rappresentare l'orientamento che la progettazione ha assunto nei 10 anni rispetto alle tipologie di articoli non è compito facile. Siamo in presenza di una realtà molto articolata tra le varie Città che rende difficile i confronti come rende evidente la tabella 4.7:

– i dati a disposizione rispetto all'orientamento progettuale non sono disponibili per tutte le Città e confrontabili tra loro per i vari cicli di programmazione;

– non tutte le Città hanno adottato e mantenuto nel tempo durante i cicli pianificatori una medesima classificazione dei progetti, come quella per articolo suggerita dalla legge;

– la natura dei dati talvolta è diversa, in alcuni casi valori assoluti, in altri percentuali, in altri indicazioni di tendenza senza misurazioni.

Stanti questi limiti si è optato per una rappresentazione dell'orientamento progettuale in tre momenti temporali:

– il primo e il secondo triennio, periodi per i quali esiste una maggiore omogeneità e comparabilità;

– il 2007, come periodo più recente di rilevazione.

Tabella 4.7 - Sistema di classificazione dei progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 nelle Città riservatarie. Anni 1997-2007

Periodo	Città														
	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE
I trien.	285	285	n.d	285	285	285	285	285	285	n.d	285	285	n.d	Altro	Altro
II trien.	285	285	n.d	n.d.	285	285	Altro	285	285	285	285	285	285	Altro	Altro
2005	285	285	n.d	285	285	285	Altro	Altro	Altro	n.d.	285	285	n.d.	Altro	Altro
2007	Altro	Altro	n.d.	Altro	Altro	Altro	Altro	n.d.	Altro	n.d	n.d.	Altro	Altro	n.d.	Altro

n.d.= informazione non disponibile

[10] Il contenuto di indicazioni progettuali dei quattro articoli della legge era il seguente: Art. 4. Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative di ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali; Art. 5 Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia; Art. 6 Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero; Art. 7 Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Città di Venezia, ad esempio, fin dall'avvio della legge ha fatto riferimento a una concezione più estesa dei 4 articoli della legge come riferimenti per la progettazione. «La programmazione del primo piano triennale ai sensi della legge 285, si è realizzata sulla base di cinque aree di intervento:

– realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;

– innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia;

– realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;

– realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche culturali ed etniche;

– azione per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap, al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualsiasi forma di emergenza»[11].

La Città di Torino ha integrato e accorpato i quattro articoli in tre macroindirizzi di progettazione per tutti e tre i cicli di pianificazione così denominati:

– indirizzo 1: sostegno alle famiglie e alla genitorialità, comprendente iniziative di sostegno alle famiglie, alla genitorialità, servizi per i bambini 0-6 anni, interventi di educativa territoriale, centri diurni, micronidi, centri gioco, sportelli informativi e consulenziali;

– indirizzo 2: servizi della "discriminazione positiva", comprendente iniziative di contrasto all'esclusione e di promozione dell'inclusione sociale per minori segnalati ai servizi sociali, azioni per la deistitutizzazione, l'affido familiare, i progetti di autonomia per adolescenti, per i minori nel circuito penale, il sostegno alla scolarizzazione, i minori stranieri e in ospedale, la prevenzione di maltrattamenti e abusi;

– indirizzo 3: preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita, comprendente la promozione dell'associazionismo e della socializzazione di preadolescenti e adolescenti, la promozione della cultura dei diritti, la partecipazione, i centri aggregativi, gli interventi sulle trasformazioni urbanistiche, l'accesso alle risorse della Città, il collegamento con programmi europei, i progetti per le "scuole aperte", il potenziamento delle ludoteche, l'animazione territoriale, le iniziative di ascolto, formazione e orientamento, la prevenzione del bullismo.

Per Genova il cambio si è realizzato con l'avvio della seconda triennalità. Esso non è stato definito una volta per tutte ma ha subito, negli anni, varie modificazioni come si evince dalla tabella 4.8[12].

---

[11] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 - Città riservataria di Venezia.

Tabella 4.8 - Progetti secondo l'articolato della legge 285/1997 e altre classificazioni. Genova. Prima triennalità, seconda triennalità, anno 2006 e 2007

Primo triennio	Progetti %	Secondo triennio	Progetti %	2006	Progetti %	2007	Progetti %
Art. 4	42	Deistituzionalizzazione	15	Settore sociale	36	Sostegno alla genitorialità	33
Art. 5	14	Contrasto al disagio	21	Settore educativo	57	Affidamento familiare	7
Art. 6	14	Intercultura	21	Diversamente abili	7	Abuso e maltrattamento	-
Art. 7	30	Territorio e promozione dell'agio	36			Interventi socio-educativi prima infanzia	13
		Cultura dei diritti dell'infanzia	7			Tempo libero e gioco	20
						Promozione dei diritti	13
						Integrazione dei minori stranieri	13

Al di là dei singoli dettagli, per i quali si rimanda agli specifici profili riepilogativi di ogni Città, gli elementi che si ritiene utile poter evidenziare riguardano gli orientamenti prevalenti alla progettazione da parte delle singole Città, piuttosto che descrivere tali orientamenti a partire dal totale complessivo del numero progetti.

Considerare l'orientamento progettuale a livello di singola Città (v. tabella 4.9), serve a mettere in evidenza la lettura contestuale che è stata fatta con la programmazione dei piani, come la progettazione è andata a rilevare i bisogni territoriali e a interpretare la domanda di interventi che la legge intendeva promuovere.

Nel primo periodo di attuazione della legge la maggior parte delle Città hanno orientato la progettazione in larga prevalenza sull'articolo 4, senza differenze sostanziali tra Città del Nord e Sud Italia, così otto Città su 10 per le quali sono disponibili le informazioni: Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Roma, Firenze, Genova, Milano, Torino, mentre a Bologna e Catania la progettazione si è orientata prevalentemente sulle tipologie di interventi previsti dall'articolo 6.

In second'ordine le Città si differenziano maggiormente tra loro, distribuendo la progettazione su più articoli, quattro Città sull'articolo 6 (Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Roma), quattro Città sull'articolo 7 (Bologna, Genova, Milano, Torino), due Città sull'articolo 5 (Bologna e Cagliari), che raccoglie il minor numero di progetti su tutte le altre Città.

[12] La tabella è ripresa dal Profilo della Città riservataria di Genova - Anno 2007.

Il secondo triennio mantiene in analogia al primo gli stessi orientamenti progettuali, anche se diminuiscono le Città in cui prevalgono progetti a valere sull'articolo 4 (Bari, Taranto, Palermo, Firenze, Milano), mentre aumentano le Città i cui progetti sono in maggioranza incentrati sulle finalità dell'articolo 6 (Catania, Reggio Calabria, Bologna, Torino). Tra i cambiamenti da segnalare quello di Roma, che appare rilevante anche per il valore assoluto dei progetti finanziati, che passa da una prevalenza dei progetti sull'articolo 4 della prima triennalità a una prevalenza dei progetti che afferiscono all'articolo 7, una caratteristica che condivide con la Città di Bologna che presenta il maggior numero di progetti sia sull'articolo 7 che 6.

Tabella 4.9 - Orientamenti progettuali Città riservatarie secondo l'articolo prevalente della legge 285/1997. Primo triennio, secondo triennio, 2005

Città	Prevalenza	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE
I trien.	1°	Art 4	Art 6	n.d	Art 4	Art 6	Art 4	Art 4	Art 4	n.d	n.d	Art 4	Art 4	n.d	Art 4	n.d
	2°	Art 6	Artt 5 e 7	n.d	Artt. 5 e 6	Art 4	Art 5	Art 7	Art 7	n.d	n.d	Art 6	Art 6	n.d	Art 7	n.d
	3°	Art 5	Art 4	n.d	Art 7	Art 7	Artt. 6 e 7	Artt 5 e 6	Art 5	n.d	n.d	Art 5	Art 7	n.d	Art 6	n.d
	4°	Art 7		n.d	n.d	-			Art 6	n.d	n.d	-	Art 5	n.d	Art 5	n.d
II trien.	1°	Art 4	Artt. 6 e 7	n.d	n.d	Art 6	Art 4	n.d	Art 4	n.d	Art 4	Art 6	Art 7	Art 4	Art 6	n.d
	2°	Art 6	Art 4	n.d	n.d	Art 4	Art 6	n.d	Art 7	n.d	Art 6	Art 4	Art 4	Art 6	Art 7	n.d
	3°	Art 5	Art 5	n.d	n.d	Art 7	Art 5	n.d	Art 6	n.d	Artt. 5 e 7	Art 7	Art 6	Art 7	Art 4	n.d
	4°	Art 7		n.d	n.d	Art 5	Art 7	n.d	Art 5	n.d	n.d	Art 5	Art 5	-	Art 5	n.d
2005	1°	Art 4	Art 6	n.d	Artt 4 e 6	Art 4	Art 4	n.d	n.d	n.d	n.d	Art 6	Art 7	n.d	Art 6	n.d
	2°	Art 6	Art 4	n.d	Art 5	Art 6	Art 6	n.d	n.d	n.d	n.d	Art 4	Art 4	n.d	Art 4	n.d
	3°	Art 5	Art 7	n.d	-	Art 7	Art 5	n.d	n.d	n.d	n.d	Art 7	Art 6	n.d	Art 7	n.d
	4°	Art 7	-	n.d	-	Art 5	-	n.d	n.d	n.d	n.d	Art 5	Art 5	n.d	Art 5	n.d

n.d.= informazione non disponibile.

Il 2005 è un anno ponte perché nella maggior parte delle Città si è concluso anche il secondo ciclo di programmazione della legge, la programmazione si orienta verso piani annuali in ragione della certezza della disponibilità del fondo, non più pluriennale ma annuale dal 2003 e, non ultimo dell'avvio in quasi tutte le Città, delle procedure per la definizione dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto ci si sarebbe potuto aspettare che le progettualità più orientate a finalità socioassistenziali, come quelle relative alle tipologie di intervento previste dall'articolo 4 della legge, sarebbero state riassorbite dai piani di zona, liberando risorse per gli altri ambiti di intervento. Questo tuttavia non si è

verificato. Anzi, nel caso di Bari ad esempio, tale ipotesi risulta semmai ribaltata andando di fatto nel 2007 a far scomparire le progettualità sull'articolo 5 e 7.

Tabella 4.10 - Avvio programmazione piani di zona ai sensi della legge 328/2000

Città	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BA					x		
BO			x				
BR					x		
CA					x		
CT					x		
FI	x						
GE	x						
MI			x				
NA		x					
PA					n.d.		
RC							non attivata
RM				x			
TA				x			
TO			x				
VE				x			

n.d. = informazione non disponibile

La progettazione 285 prevedeva per gli anni passati nella Città di Bari una distribuzione dei progetti su tutti gli articoli, privilegiando comunque in maniera costante gli articoli 4 e 6. Con l'avvio della 328/2000 (avvenuta nel 2005 ma resasi operativa solo nel 2006) scompaiono nella progettazione della Città di Bari i progetti sugli interventi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5) e quelli legati alla promozione dei diritti (art. 7). Questo perché con la confluenza della 285 nel piano sociale di zona, realizzato secondo quando disposto dal Regolamento regionale n. 4 del 18 gennaio 2007[13] , che ha definito nel capo primo (artt 45-53) il nomenclatore dei servizi sociali per i minori, non sono stati previsti gli interventi che sarebbero rientrati negli articoli 5 e 7 della legge 285.

Dunque, nei primi due cicli di programmazione della legge e fino ai piani adottati nel 2005, l'orientamento progettuale da parte della maggioranza delle Città ha visto prevalere i progetti sull'articolo 4, seguiti da quelli sull'articolo 6 e in misura molto inferiore da quelli sugli articoli 7 e 5.

La prevalenza dei progetti sull'articolo 4, rispetto agli altri e dunque di servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative di ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, è sinonimo

[13] Definito dalla Regione a completamento della LR n. 19 del 10 luglio 2006, *Livelli essenziali delle prestazioni assistenziali LIVEAS da realizzare nel triennio 2005-2007.*

di una lettura del contesto locale in termini di bisogni e domande di tutela e di prevenzione secondaria mirata a specifici gruppi target.

A questo si accompagna una quota consistente e crescente negli anni di Città che hanno invece orientato la progettazione sull'articolo 6, che rivela una lettura dei contesti locali in termini più di opportunità e animazione socioculturale del territorio, con finalità di socializzazione e prevenzione primaria come ad esempio nel caso dei numerosi centri di aggregazione e laboratori per preadolescenti e adolescenti che sono stati realizzati.

4.2 Lo stato di attuazione dei progetti nel 2007

A partire dal 2007 per venire incontro a una esigenza di uniformare le classificazioni dei progetti, anche su sollecitazione delle Città riservatarie e per esigenze di ricerca più analitica, viene utilizzata attraverso un'apposita scheda di ricognizione sullo stato di attuazione dei progetti nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2007, una suddivisione in più delle aree di intervento che identifica sette aree tematiche di intervento prevalente a cui ricondurre le finalità progettuali. Aree che sono in qualche modo anche riconducibili all'articolato originario della legge ma che vengono così ridefinite:

–sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità (art. 4);

–affidamento familiare (art. 4),

–abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti (art. 4);

–interventi socioeducativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3 (art. 5);

–tempo libero e gioco (art. 6);

–promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7);

–integrazione dei minori stranieri (art. 7).

Tabella 4.11 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 in corso di realizzazione nel 2007 nelle Città riservatarie, per ambito prevalente di intervento del progetto

Tipologia progettuale	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE	Totale
Sostegno alla genitorialità - ex art. 4	21	3	n.d.	6	5	2	5	n.d.	11	n.d	n.d.	25	2	n.d.	2	82
Affidamento familiare - ex art. 4	1	0	n.d.	4	1	0	1	n.d.	0	n.d	n.d	2	2	n.d	0	11
Abuso e maltrattamento - ex art. 4	2	0	n.d.	0	2	2	0	n.d.	1	n.d	n.d.	1	3	n.d.	6	17
Interventi socio-educativi prima infanzia - ex art. 5	0	0	n.d.	8	0	4	2	n.d.	2	n.d	n.d.	2	0	n.d.	2	20
Tempo libero e gioco - ex art. 6	1	0	n.d.	16	22	4	3	n.d.	4	n.d	n.d.	60	1	n.d.	3	114
Promozione diritti - ex art- 7	0	11	n.d.	10	14	0	2	n.d.	8	n.d	n.d.	7	0	n.d.	6	58
Integrazione minori stranieri - ex art. 7	0	0	n.d.	6	3	5	2	n.d.	3	n.d	n.d.	5	0	n.d.	3	27
Altro	0	0		0	0	1	0	0	0			0	0		0	1
Totale	**25**	**14**		**50**	**47**	**18**	**15**		**29**			**102**	**8**	**76**	**22**	**367**

n.d= informazione non disponibile

Occorre evidenziare che il totale dei progetti per Città non coincide necessariamente con quello indicato nella tabella 4.1, che riporta l'indicazione dei progetti approvati; v. anche tabella 4.12, poiché il dato in questo caso è relativo ai progetti in corso di realizzazione al 31 dicembre 2007, che risultano finanziati anche da annualità precedenti al 2007 come si può ben evidenziare dalla tabella 4.13.

Tabella 4.12 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 nella Città riservatarie. Approvati nel piano territoriale e progetti in corso di realizzazione nel 2007

Progetti	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE	Totale
- approvati	18	13	n.d.	16	2[14]	18	15	41	29	52	20	n.d.	21	76	n.d.	321
- in corso di realizzazione	25	14	n.d	50	47	18	15	n.d.	29	n.d.	n.d.	102	8	76	22	406

n.d.= informazione non disponibile

[14] Nel 2007 con DGC n. 1739 del 26.10.2007 viene approvato il piano per il 2007 del Comune di Catania. Tale documento approva effettivamente solo due progetti: il progetto *Estate*, relativo ala permanenza estiva di bambini indigenti per un totale di un milione di euro, e il progetto relativo al *Contributo alla spesa generale per assistenza igienico-personale dei bambini diversamente abili*, per un ammontare di circa 380 mila euro. Lo stesso atto dispone, infine, che la cifra rimanente (circa un milione di euro, dato che il fondo 285 per la città di Catania per il 2007 ammonta a 2.386.538) debba essere utilizzata per garantire il proseguimento dei progetti della precedente annualità senza individuare alcun progetto. Questo atto si trova al momento al vaglio della magistratura.

Tabella 4.13 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 in corso di realizzazione nel 2007 nelle Città riservatarie, per anno di programmazione di riferimento

Città	Progetti in corso di realizzazione nel 2007	Scomposizione progetti in relazione alla programmazione di appartenenza	
BA	25	7	n.d.
		18	Programmazione 2007
BO	14	1	Programmazione 2006
		13	Programmazione 2007
BR	n.d		
CA	50	n.d	Programmazione 2005
		n.d	Programmazione 2006
		n.d	Programmazione 2007
CT	47	1	Programmazione II° triennio
		1	Programmazione 2004
		4	Programmazione 2005
		39	Programmazione 2006
		2	Programmazione 2007
FI	18	14	Programmazione 2005
		4	Programmazione 2006
GE	15	15	Programmazione 2007
MI	n.d.		
NA	29	29	Programmazione2007
PA	n.d.		
RC	n.d.		
RO	102	10	Programmazione 2003
		8	Programmazione 2004/2005
		52	Programmazione 2006
		32	Programmazione 2007
TA	8	6	Programmazione II° triennio
		2	Programmazione 2005
TO	76	76	Programmazione 2007
VE	22	2	Programmazione II° triennio
		3	Programmazione 2003
		1	Programmazione 2004
		4	Programmazione 2005
		12	Programmazione 2006

Solo nei casi di Firenze, Genova, Napoli e Torino vi è una corrispondenza esatta tra progetti approvati nel 2007 e progetti in corso di realizzazione (evidenziati in grigio). In questi casi l'attuazione della legge è sincrona e non porta con sé "residui" di programmazioni diverse.

Tutti gli altri casi mostrano invece come la normale attuazione della legge preveda la presenza di progetti attivi appartenenti anche a programmazioni molto distanti nel tempo. Può essere usato come esempio il caso di Catania e Venezia per cui sono attivi, nel 2007, progetti appartenenti alla programmazione del II triennio di attuazione della legge (2000/2002).

Il perché di questo fenomeno è rintracciabile in un'innumerevole quantità di fattori difficili da elencare completamente, ma per la maggior parte circoscritti alle difficoltà e criticità messe in evidenza nei singoli profili ricostruttivi dell'esperienza di lavoro decennale di ogni Città: il ritardo nei tempi di accreditamento dei fondi da parte dello Stato; la difficoltà di integrazione tra i tempi e le norme di gestione

amministrativo/contabile dei Comuni e i tempi le norme che regolano la contabilità dei fondi statali con la procedura del funzionario delegato; difficoltà di raccordo tra la gestione della legge a livello di Città riservataria e Regione di appartenenza, la capacità di spesa e rendicontazione dei Comuni, le difficoltà amministrative e gestionali nell'affidamento dei servizi per la realizzazione dei progetti.

Rispetto agli ambiti di progettazione, come risultano dai dati della scheda di ricognizione per il 2007 su 10 casi validi, si può osservare una notevole differenziazione delle Città. Si passa dal caso di Bologna, per cui i progetti in corso di realizzazione insistono esclusivamente su due aree di intervento (promozione dei diritti come prevalente e sostegno alla genitorialità), a casi, come quello di Roma, che invece sviluppa una programmazione su tutte e sette le aree individuate dalla scheda di ricognizione, o ancora il caso di Firenze che ha richiesto di aggiungere la voce "Altro" per rappresentare quei progetti cosiddetti di sistema.

Una lettura trasversale per aree e numero di progetti sembra confermare l'orientamento progettuale delle precedenti annualità di gestione in cui le aree su cui insiste il maggior numero di progetti sono quella legata al sostegno alla genitorialità e quella legata al tempo libero, riconducibili alle finalità di cui agli articoli 4 e 6 con una tendenza all'equivalenza tra i due ambiti.

In particolare si può osservare che:

– tre Città (Bari, Genova, Napoli) progettano prevalentemente di più sull'area del sostegno alla genitorialità. Sono 10 le Città che hanno progetti in questo ambito;

– re Città (Cagliari, Catania, Roma) progettano prevalentemente sull'area del gioco e del tempo libero. In valori assoluti quest'ambito tematico raccoglie il maggior numero di progetti tra tutte le Città. Sono nove le Città che hanno progetti in questo ambito;

– l'area della promozione dei diritti è la più investita dai progetti di Bologna e Venezia, che però mostra una duplice focalità di progettazione indicando con lo stesso numero di progetti (sei) l'area relativa all'abuso e il maltrattamento. Sono sette le Città che hanno progetti in questi due ambiti;

– l'area relativa all'integrazione dei minori stranieri è maggioritaria solo per una realtà, quella fiorentina. Sono sette le Città che hanno progetti in quest'ambito;

– l'area degli interventi socioeducativi per la prima infanzia raccoglie complessivamente pochi progetti, con Cagliari e Firenze che vi destinano rispettivamente 8 e 5 progetti, e non è ambito di progettazione prioritario per nessuna Città. Sono sei le Città che hanno progetti in quest'ambito;

– stesso discorso per i progetti relativi all'affidamento familiare, che trovano sempre nella Città di Cagliari il più alto numero di progetti (quattro) sul totale complessivo per le Città di 11. Sono sei le Città che hanno progetti in quest'ambito.

È importante infine far presente che questa rappresentazione solo parzialmente può essere utilizzata per descrivere gli orientamenti programmatici attuali o quanto meno futuri delle Città riservatarie, poiché i dati si riferiscono ai progetti in corso di realizzazione nel 2007. Progetti che, come si è visto precedentemente, possono fare riferimento a programmazioni di annualità precedenti il 2007.

4.3 Azioni di supporto all'attuazione della legge

Il trend che ha caratterizzato e tuttora caratterizza il processo di sostegno alla legge è di tipo evolutivo.

Il primo triennio, come si è visto precedentemente, ha significato innanzitutto comprendere e iniziare a gestire il nuovo modello di programmazione e di finanziamento. Hanno pertanto preso avvio un insieme di azioni di supporto che hanno impiegato però qualche anno per entrare a regime. Azioni informative e di sensibilizzazione, di formazione, di coordinamento, di messa in rete, di documentazione, monitoraggio e valutazione sono state enunciate fin da subito come processi di sostegno all'applicazione della legge. Il loro completo manifestarsi è avvenuto solo dopo qualche anno.

Si può affermare che l'avvio completo di tali attività si collochi nella maggior parte dei casi tra il quarto e il quinto anno di implementazione della legge. Da quel momento, per ognuna delle aree di attività di sostegno alla legge, si assiste a un'evoluzione concettuale e procedurale.

Informazione e sensibilizzazione

Rispetto a questa prima area di attività, nell'arco di 10 anni si passa da una concezione dell'informazione esclusivamente circoscritta alle attività progettuali e rivolta agli utenti e alle famiglie degli utenti, alla realizzazione di veri e propri sistemi informativi che considerano destinatari diversi dell'informazione, contenuti diversi, funzionalità diverse.

Si estende così il target a cui l'informazione si rivolge, non ci sono più solo gli utenti e le famiglie, ma anche gli altri uffici, i settori attigui alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, il terzo settore, la cittadinanza, i politici, le circoscrizioni (municipalità o quartieri), le scuole, gli enti attuatori delle azioni finanziate dalla 285. Per questo l'informazione non passa più dai soli canali informali, ma utilizza anche veicoli pubblici di natura diversa: dai mass media, alle pagine dedicate dei siti Internet dei Comuni riservatari, alla realizzazione di convegni.

Si articolano anche gli obiettivi dell'informazione, non si informa più solo relativamente alle attività presenti nel territorio, ma si restituiscono i risultati degli interventi realizzati attraverso ad esempio l'organizzazione di convegni o la pubblicazione di testi. In maniera meno diffusa tra le Città si assiste anche alla realizzazione di campagne finalizzate a informare sul piano territoriale. L'informazione diventa funzionale alla comunicazione, alla legittimazione, al riconoscimento. Per tutte le Città, questi anni di uso sempre crescente e funzionale dell'informazione ha permesso lo svilupparsi di un vero linguaggio comune.

La comunicazione sociale arriva a rappresentare uno strumento indispensabile per la garanzia dei diritti di cittadinanza e per lo sviluppo sociale della città. Soprattutto per le grandi città l'informazione e la comunicazione assumono un valore peculiare al fine di raggiungere il cittadino che necessita di forme di ascolto, orientamento per poter utilizzare le informazioni e dunque trovare risposte alle proprie specifiche esigenze.

Formazione

Per quanto riguarda questa attività nessuna delle relazioni analizzate mostra, nei 10 anni, una sua evoluzione secondo una logica di sistema. Ciò che si rileva in altre parole è che la formazione viene "realizzata dai Comuni" ma non "organizzata".

Mentre per le altre azioni vi è un'assunzione a sé da parte dell'amministrazione che ne fa un progetto proprio, per la formazione questo non avviene: dalle relazioni non si afferra una visione ampia e organica, ma frammentata anche se attenta alle esigenze contingenti. Questo probabilmente in ragione di più fattori:

a) le Città riescono sempre meno ad accantonare fondi da dedicare alla formazione;

b) essa in genere è affidata all'amministrazione provinciale;

c) oppure vi è un forte coinvolgimento della Regione e del livello nazionale.

I temi più frequenti su cui è stata fatta formazione a valere sui piani territoriali nelle Città riservatarie, in questi anni, sono stati di carattere trasversale e specifico. I primi afferiscono a competenze per gestire il piano territoriale e hanno riguardato:

– il monitoraggio e valutazione dei progetti;

– problematiche amministrative e contabili relative all'attuazione del piano;

– modalità di progettazione con i fondi 285.

I secondi hanno avuto come riferimento specifici ambiti di intervento dei progetti:

– tematiche adolescenziali e gestione dei conflitti;

– nuove forme di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati;

– intercultura;

– abuso e maltrattamento;

– l'istituzione dell'affidamento familiare;

– sostegno precoce alla genitorialità.

Raccordo e coordinamento

Quest'area, assieme a quella relativa al monitoraggio e valutazione, è quella che evidenzia maggiori modifiche nel corso di questi 10 anni di attuazione della legge.

L'avvio della legge è caratterizzato da grosse difficoltà di relazione, comunicazione e coordinamento tra i soggetti coinvolti nella sua attuazione. Lo stesso strumento dell'accordo di programma assume all'inizio più una connotazione formale che sostanziale. Saranno poi le difficoltà successive, gli anni di esperienza a dare a esso una connotazione e un valore diversi.

L'analisi delle prime relazioni sullo stato di attuazione della legge mostra che l'estensione del significato attribuito alla parola coordinamento è relativa ai soli progetti e all'azione dall'amministrazione comunale. Nel corso degli anni il significato si arricchisce per arrivare a comprendere tutti i soggetti che in vario modo sono coinvolti nell'attuazione della legge, i diversi organismi, i luoghi, e le forme in cui questo

coordinamento si esprime; fino, in alcuni casi ad assumere carattere di sistema che distingue livelli, frequenze temporali, obiettivi ecc.

Nelle ultime relazioni si evidenziano **azioni di coordinamento** con:

–l'ente Regione. Non si parla quasi mai di vera e propria forma di coordinamento per le Città riservatarie nei primi due trienni di attuazione della legge, piuttosto di collaborazione e riconoscimento reciproco che si realizza essenzialmente con il trasferimento annuale da parte del Comune, di informazioni e dati, sistematizzati e commentati sotto forma di Relazione annuale sullo stato di attuazione della 285. La relazione tra Comune e Regione muta in relazione all'attivazione del piano di zona che innesca una maggiore frequenza e strutturazione confluendo nelle attività dei diversi tavoli tecnico interistituzionali (che hanno assunto anche denominazioni diverse ma che sostanzialmente rispondono all'esigenza di facilitare l'attuazione della legge 328/2000);

–l'osservatorio regionale ai sensi della legge 451/1997. Laddove questa realtà è presente, il tipo di coordinamento è attivo e costante perché funzionale alla raccolta, gestione e restituzione di dati. Nella maggioranza dei casi la forma di coordinamento avviene tramite la realizzazione di riunioni periodiche per la condivisione degli strumenti di rilevazione;

–l'ente Provincia. Essa funge da sostituto delle funzioni di osservatorio regionale laddove questo non sia stato costituito o non abbia dati disaggregati per età o rispondenti ad altre caratteristiche peculiari della fascia di età 0-18. L'ente provinciale è inoltre referente sul territorio per l'attività di formazione. Sebbene questa istituzione svolga un importante ruolo di raccolta dei dati e formazione, riconosciuto dai Comuni, l'analisi delle relazioni non rende evidente una specifica forma di coordinamento tra le Città riservatarie e l'ente provinciale di riferimento;

–interno ai diversi settori del Comune. Questo ambito ha avuto, nel tempo, una crescita esponenziale. Per tutte le Città però la svolta da azioni di coordinamento a sistema di coordinamento avviene con l'avvio della legge 328/2000. Con essa si assiste a un'articolazione delle forme di coordinamento, ma soprattutto una loro maggiore strutturazione attraverso la costituzione di organismi finalizzati specificatamente a questa funzione. Ne è esempio, in molte Città riservatarie, la costituzione di un ufficio di piano in materia di infanzia e adolescenza;

–esterno con le varie unità di offerta presenti sul territorio comunale, non direttamente realizzate con fondi 285. La necessità di realizzare una pianificazione serrata, coerente che inoltre faccia interagire due leggi (285/1997 e 328/2000) induce con sempre maggior forza i Comuni a relazionarsi con tutte le esperienze presenti sul territorio, per questo, indicativamente a conclusione del secondo triennio e con l'avvio della legge 328/2000 vengono a costituirsi forme di coordinamento diretto come i comitati di coordinamento tecnico in relazione alle aree di intervento;

–con le altre Città riservatarie. In molte relazioni più che vere e proprie forme di coordinamento si parla di scambi informali funzionali sopratutto alla gestione delle criticità. Nel primo e secondo triennio ad esempio il confronto si è focalizzato sopratutto intorno alla comprensione e gestione della normativa statale in materia di accreditamento e la contabilità dei fondi. Dal secondo triennio in poi le criticità hanno caratterizzato le forme di integrazione tra legge 328 e legge 285. Sebbene questi scambi non abbiamo assunto forme di coordinamento sono particolarmente riconosciuti dai

referenti tecnici della 285. Infine nel 2005 viene segnalato, da alcune Città, in sede di relazione sullo stato di attuazione della legge 285, il convegno nazionale *Città e politiche di educativa territoriale. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza: esperienze e prospettive*, tenutosi presso la Città della scienza di Napoli nel dicembre del 2005. Da questo momento si segnala l'attivazione di un processo comunicativo costante tra i responsabili della costruzione dei piani per l'infanzia e l'adolescenza volto ad acquisire esperienze e riflettere insieme sui percorsi comuni da intraprendere per assicurare continuità a quanto realizzato fino ad allora;

–con il terzo settore. L'inizio operativo dell'attuazione della legge ha reso evidente, alle Città riservatarie, la necessità di avere un confronto costante con la realtà del terzo settore. Così, indipendentemente dal livello di sussidiarietà raggiunto nel territorio, sono stati attivati rapporti con organismi come il Forum del terzo settore o in altri casi, come per esempio Milano con il Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.), o Napoli con il Comitato cittadino di lotta all'esclusione sociale, sono stati utilizzati organismi di rappresentanza riconosciuta del terzo settore, preesistenti all'avvio della legge 285;

–con il livello nazionale. Le forme di coordinamento con il livello nazionale sono state costanti nel tempo e sono state garantite con l'invio a cadenza annuale della scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285 (ad aprile di ogni anno, tranne il 2006) e corrispondente alla relazione sulle attività realizzate (a giungo di ogni anno). Nel 2007 è stato attivato un tavolo di lavoro Ministero del lavoro e politiche sociali - Città riservatarie che fa uso del metodo di coordinamento aperto e che ha come obiettivo l'analisi di buone pratiche progettuali.

Infine, per alcune amministrazioni comunali, l'esigenza di gestire i progetti e l'integrazione tra le leggi è maturata nella realizzazione di una profonda revisione strutturale e organizzativa interna all'amministrazione stessa (per questa parte si rimanda al capitolo su L'eredità della legge 285, al paragrafo L'effetto volano).

Documentazione

L'area della documentazione mostra una crescita dell'estensione del concetto e dell'azione legata all'esperienza, che rivela come nel primo triennio con essa ci si riferisse solo ai documenti prodotti all'interno del progetto, fino ad arrivare negli anni successivi a comprendere tutti i diversi e molteplici materiali che documentano lo sviluppo del servizio o del progetto stesso. Manca tuttavia anche in questo caso lo sviluppo di una concezione di sistema per la documentazione che vada oltre l'archiviazione di tipologie documentali per farsi invece strumento a supporto della riflessività dell'azione educativa e sociale sviluppata nei progetti o del sapere e della cultura sull'infanzia con essi prodotta.

Si è in presenza sostanzialmente di meri repertori, pur via via sempre più ricchi e articolati, di tipologie di documenti, quali:

–documentazione di progetto a uso interno, finalizzata cioè a rendere manifeste le caratteristiche e l'andamento del servizio e/o progetto. Essa si compone di report, relazioni periodiche, schede informative, schede utenti, griglie di osservazione e di valutazione dell'intervento, griglie di autovalutazione compilate dagli operatori, griglie

di valutazione soddisfazione dei clienti, verbali d'équipe dei singoli servizi e interistituzionali;

–documentazione di progetto a uso esterno, finalizzata a far conoscere all'esterno il servizio o le attività in essere fatta di dépliant, volantini, brochure, o finalizzata a far conoscere i risultati delle attività o servizi all'esterno tramite comunicati stampa, pubblicazioni, articoli su riviste, cd-rom, mostre;

–documentazione relativa agli aspetti amministrativo contabili, incluse le determine di impegno di spesa e liquidazione per ciascun progetto, le copie degli ordinativi di pagamento trasmessi alla tesoreria provinciale e per il pagamento delle spese;

–documentazione riguardante la predisposizione del piano e le sue modifiche.

Monitoraggio e valutazione

Nel primo triennio l'attività di monitoraggio corrispondeva nella stragrande maggioranza dei casi in azioni di verifica, quando non di mero controllo sulla realizzazione dei progetti, tramite visite in loco e incontri periodici con i referenti del progetto.

Dal secondo triennio si assiste a un lento ma costante sviluppo teso alla realizzazione di un vero e proprio sistema di monitoraggio. Esso prevede:

–l'individuazione dei soggetti e/o organismi e/o strumenti oggetto di monitoraggio e valutazione;

–la definizione/costruzione condivisa degli strumenti di monitoraggio e valutazione;

–l'individuazione degli obiettivi del monitoraggio e/o valutazione;

–la definizione anch'essa condivisa di un metodologia;

–la definizione dei tempi;

–la definizione dei livelli di implementazione della legge soggetti a monitoraggio e valutazione;

–la definizione di quale soggetto, se interno o esterno, coordina l'azione di monitoraggio e/o valutazione.

L'andamento generale relativo alle azioni di sostegno alla legge, osservato lungo un arco di tempo di 10 anni non mostra di aver subito restrizioni, quanto piuttosto di essere rimasto costante, modificandosi però in risposta a una contingenza che andava, a sua volta, modificandosi.

Le azioni di sostegno alla legge nel primo triennio sono state complessivamente poche e poco strutturate. L'avvio vero e proprio si ha con il secondo triennio, in cui ogni Città a suo modo inizia a dare un significato e quindi una propria operatività alle parole informazione, formazione, monitoraggio, valutazione ecc. Questo avviene grazie, da un lato, allo stimolo proveniente dal livello nazionale con la formazione a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dall'altro,

alla formazione che le Città stesse avviano al proprio interno e dagli scambi informali che attivano tra di loro.

Dal secondo triennio in poi quest'area non si identifica più esclusivamente con il sostegno dell'avvio della legge, ma con il sostegno alla sua permanenza.

Le azioni di sostegno alla legge, in altre parole, non si sono affievolite con la messa a regime della legge stessa, quanto piuttosto esse hanno seguito lo sviluppo della legge, "accompagnandola" nella sua "crescita".

Man mano che la legge 285 veniva realizzandosi, veniva a modificarsi intorno a essa il contesto normativo, organizzativo, culturale, economico che ha richiesto via via un supporto specifico affinché la legge non perdesse la propria "identità". Così è stato per la 328, la modifica del titolo V della Costituzione, l'espansione del fenomeno migratorio, la modificazione dell'istituzione familiare, la nascita di nuovi bisogni, ecc.

In conseguenza di tutto questo e molto altro ancora la risposta da parte della maggioranza delle Città è stata quella di andare verso una strutturazione del sostegno alla legge passando così dalla semplice somma di azioni (come si rileva nel primo triennio), a un sistema di azioni (processo avviato con la seconda triennalità ma ancora attualmente in essere) che comprende: senso, obiettivi, luoghi, tempi, metodologia, attori, strumenti, risorse.

5. L'EREDITÀ DELLA LEGGE 285/1997

Molte sono le eredità dichiarate che le Città riservatarie riconoscono alla legge 285. Non potendo perciò parlare di un'unica eredità si è cercato di suddividerle in categorie. In ciascuna di esse sono state unite prospettive e livelli di consapevolezza diversi, cercando di creare un'unica voce capace di restituire il grande merito riconosciuto alla legge.

5.1 Eredità culturale

La tenuta nel tempo dell'innovazione culturale promossa dalla legge ha mostrato quanta forza contenesse in sé il messaggio espresso dalla stessa. Ciò che viene rappresentato dall'analisi delle relazioni nell'arco di un decennio, è come la 285 sia passata da strumento di attuazione di politiche di settore a quadro di riferimento culturale capace di "illuminare" la trasformazione dell'intero settore sociale.

Gli ambiti, indicati negli anni, come "traguardi" di crescita culturale sono molteplici e diversi e spesso si esprimono in termini di "consapevolezze dichiarate":

–le strade aperte dalla 285 hanno riguardato innanzitutto il modo con cui le istituzioni e gli adulti in generale, hanno rivolto lo sguardo e hanno ricominciato a prendersi cura del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza;

–la legge ha rappresentato il primo grande intervento di investimento a favore delle nuove generazioni, sia perché sceglie itinerari di crescita, di formazione e socializzazione delle persone come spazio di prevenzione del disagio, sia per le risorse finanziarie rese disponibili;

–la 285 ha rappresentato anche una metodologia nuova basata su una proposta di lavoro interistituzionale e intersettoriale, che ha sostenuto il concetto di integrazione ereditato e rafforzato poi dalla 328/2000 ma che si è sedimentato nelle prassi a partire dalla 285;

–l'approccio globale, non frammentato, delle politiche rivolte alle nuove generazioni è l'unico che produce cambiamenti culturali nei territori e nei diversi servizi;

–le politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono uscite da una logica settoriale per assumere progressivamente la funzione di tratto distintivo delle politiche sociali in senso ampio e di vero e proprio effetto volano per la promozione dei diritti di cittadinanza;

–l'approccio globale, da solo, non è sufficiente: a esso deve affiancarsi l'attivazione di un decentramento delle attività sulle circoscrizioni o quartieri del territorio comunale. I quartieri/circoscrizioni, con l'implementazione della 285, sono divenuti un riferimento imprescindibile per la progettazione di percorsi integrati costruiti tramite l'attivazione di risorse proprie e la promozione di competenze, spazi,

opportunità provenienti dal contesto territoriale e offerte dalla scuola, dalle associazioni e dai servizi socioeducativi;

–la famiglia secondo un unico modello familiare non esiste più, esistono tipologie di famiglie. Le famiglie oggi rappresentano un universo variegato e complesso, di non facile interpretazione. Esse esprimono risorse e potenzialità, in quanto soggetti educanti imprescindibili, il cui ruolo va valorizzato e sostenuto in tutte le forme possibili; ma che al contempo esprimono anche bisogni e problemi nuovi che evidenziano elementi di dirompente novità rispetto al passato anche recente;

–il terzo settore riconosciuto come soggetto. Con la legge 285 il terzo settore consolida il suo essere soggetto giuridicamente riconosciuto nel coadiuvare l'istituzione pubblica nella realizzazione delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza. Nell'arco del decennio, a quanto si legge dalle relazioni annuali sullo stato di attuazione della legge, si riscontra in questa realtà una maturazione, evoluzione e crescita in termini di qualità dell'azione sul territorio. Il terzo settore eredita dalla 285 l'impegno a costruire rapporti di collaborazione con le istituzioni, i quartieri e le scuole al fine di arricchire l'offerta formativa e del tempo libero per i ragazzi;

–la partecipazione del territorio alle scelte e alle attività dei servizi prima tra tutte la partecipazione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze rappresenta un'eredità culturale di enorme portata. Richiede un cambio di prospettiva radicale delle istituzioni stesse che non sono più detentrici del "punto di vista" o della "soluzione al problema", ma perché questi si nutrano di senso e quindi abbiano un'efficacia, abbisognano del contributo dei più piccoli e di tutti gli altri soggetti del territorio che contribuiscono alla realizzazione degli interventi e servizi. L'eredità relativa alla partecipazione si confronta con il potere, la capacità di cederlo per alcuni e la capacità di gestirlo per altri;

–la consapevolezza della forza, concretezza, fattibilità, visibilità e modificabilità dello strumento piano territoriale che ha rappresentato una vera e propria "rivoluzione" nella programmazione e progettazione delle politiche sociali ed educative territoriali. Il riconoscimento, in particolare, della centralità della caratteristica di modificabilità/flessibilità (sostenuta dalla legge stessa grazie al monitoraggio e valutazione della azioni, legata alla riprogettazione) ha rappresentato un salto culturale importante per tutto il settore sociale. Questa caratteristica, solo recentemente, anche in ambito non sociale, è riconosciuta essere la qualità fondante il senso degli interventi.

–la riformulazione del ruolo dell'ente pubblico che sposta il focus della propria azione dall'intervento diretto, alla gestione e coordinamento delle attività e dei servizi; in quanto soggetto garante il raggiungimento degli obiettivi, la verifica della qualità dei risultati conseguiti, l'aderenza delle azioni con gli obiettivi del piano, la complementarietà degli interventi.

5.2 Eredità pratico-operativa

Per le Città del Sud viene sottolineata la crescita dell'imprenditorialità sociale, fenomeno presente ma in misura assai scarsa fino all'arrivo della legge 285.

La 285 ha inoltre promosso e sostenuto una maggiore professionalizzazione del personale sia tecnico dell'ente locale, che educativo del progetto e dei servizi, portando

così gradualmente nella direzione di poter verificare, nella pratica, una maggiore coerenza e tenuta di tutti i livelli nell'azione di implementazione della legge. Infine, la maggiore coerenza nelle azioni e maggiore condivisione dei contenuti hanno prodotto servizi più innovativi e migliori qualitativamente.

5.3 Eredità metodologico-organizzativa

La 285 promuovendo la concezione di programmazione integrata, coordinata e partecipata tra diverse istituzioni e le istanze del privato sociale ha lanciato una grossa sfida gestionale e programmatoria che ha indotto:

–l'attivazione, gestione e allargamento di intese e di circuiti di rete, con raccordi sussidiari di natura verticale (verso e con la Regione e le circoscrizioni) e orizzontale (con i soggetti di terzo settore). Una rete di servizi che si estende all'area educativa, sociale e culturale;

–la costruzione di strumenti e modalità condivisi finalizzati alla conoscenza del territorio, delle caratteristiche dei progetti, del gradimento e livello di partecipazione dell'utenza alle attività (questionari, gruppi di confronto tra servizi, ascolto individuale o di gruppo degli utenti, ecc.), ma del monitoraggio, verifica e valutazione dei progetti stessi. Tenuto conto che, comunque, i progetti *ex lege* 285/1997 hanno a base l'elemento della continuità e dovranno sempre più integrarsi con altri servizi del territorio;

–l'attivazione di un dialogo tra istituzioni, tra operatori con approcci professionali differenti, e provenienti dal pubblico e dal privato-sociale;

–una notevole crescita professionale, riconosciuta nella necessità da parte di tutti i soggetti coinvolti nell'implementi zone della legge di una totale rimessa in discussione delle modalità dei rapporti tra enti, istituzioni, e professionalità. La metodologia richiesta per legge ha indotto tutti i soggetti a compiere uno sforzo per acquisire un approccio globale capace di superare atteggiamenti autoreferenziali correlati alla specificità professionale ed esperienziale;

–il coinvolgimento della comunità locale coerentemente con il dettato partecipativo della legge alla stesura del piano territoriale e alla presa di decisioni relative ai progetti e interventi da attivare.

5.4 Effetto volano

L'effetto di forte ricaduta della metodologia della legge, sulle azioni poste in essere dalle Città riservatarie, appare più rilevante in seno all'area del coordinamento.

Per ben sette Città riservatarie[15] a un certo punto della gestione delle politiche per l'infanzia e quindi anche della legge 285 è stato necessario intraprendere uno specifico percorso. Il suo inizio può essere identificato successivamente al primo triennio di implementazione della 328 (quindi tra il 2002 e il 2003, in alcuni casi anche prima) in

[15] Genova, Napoli, Bologna, Firenze, Torino, Roma e Venezia.

cui il settore sociale è stato analizzato, reinterpretato e rivisto alla luce delle esperienze realizzate ai sensi della 285 e della 328, al fine di realizzare politiche sociali caratterizzate da una forte aderenza/coerenza al territorio in cui si realizzano.

Ciò che si evince, dai documenti utilizzati a supporto della comprensione specifica di ogni realtà, è un vero e proprio percorso evolutivo che ha condotto queste realtà a lanciare uno sguardo oltre i confini delle leggi di provenienza nazionale, oltre l'idea che le politiche sociali siano rivolte ai soli soggetti portatori di disagio, oltre al concetto "sanitarizzato" di salute. Per affacciarsi verso una rielaborazione di concetti quali *integrazione* che non si limita a essere perseguita tra attori, servizi, azioni, istituzioni dipartimenti, ma primariamente viene agita tra norma e territorio, e tra livello politico e livello tecnico.

Questa ulteriore ricerca di integrazione passa attraverso l'evoluzione degli strumenti di programmazione, degli organismi che favoriscono l'implementazione e si realizza attraverso la costruzione di un riferimento legislativo unico di matrice comunale, che supera le leggi stesse perché le comprende. Tale struttura assume caratteristiche diverse che rispondono in vario modo ai "percorsi di crescita" delle istituzioni e delle forme di fare politica di cui ogni territorio è attore e testimone al contempo; per tutte le realtà, comunque, la scelta di definire uno scenario unico, svolge una funzione di filtro e di riferimento per le scelte, le azioni e la coerenza tra queste e il percorso storico che le ha condotte sino lì.

«Dare un senso "organico" alle tante linee di lavoro, inserendo il tutto in una prospettiva evolutiva di città che si "prende carico" di se stessa, attraverso l'attivazione delle energie pubbliche, private della società civile e della cittadinanza»[16].

Per questo Comune la riorganizzazione comporta «la spinta a un forte decentramento della macchina comunale per l'avvicinamento delle politiche e delle attività al cittadino e la costituzione della Direzione servizi alla persona con la quale sono stati unificati i servizi educativi e sociali. Quest'ultima operazione esprime nel nome e in concreto l'intenzione e la volontà che questo settore vada a impattare con le cittadine e i cittadini in maniera importante e integrata»[17].

Per Bologna, invece, la riforma risponde all'espressione chiave di "progettazione secondo una logica di territorialità ristretta" «È sorta la necessità di rispondere con interventi diversi a seconda delle zone della città, seguendo una logica di territorialità dei bisogni. La programmazione degli interventi avviene pertanto per microterritori. Questo ha a sua volta dato impulso al processo di decentramento, alla costituzione del Comitato di distretto che assume in sé le funzioni relative alle competenze comunali in materia sociosanitaria, socioassistenziale, educativa e scolastica.

5.5 L'innovatività

Il carattere di innovatività viene riconosciuto in merito alla:

---

[16] Comune di Genova, *Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza – PRIAS 2006-2012, I bricchi e i fossi* - Numero zero, p. 31.

[17] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 -Anno 2005- Città riservataria di Genova.

–modalità di operare scelte politiche in accordo con altre istituzioni;

–modalità di coinvolgere tutte le realtà associative e del privato sociale al concorso progettuale;

–modalità organizzative richieste al fine di gestire il sistema di finanziamento della 285;

–sostegno accompagnamento, formazione, monitoraggio e verifica sostenute dal livello nazionale. Il fatto che la legge prevedesse al proprio interno di tempi, spazi, organismi di livello nazionale che coadiuvavano l'implementazione della stessa, ma anche il suo monitoraggio e valutazione, la possibilità di avere un rimando continuativo nel tempo tra altre realtà, e il livello locale e nazionale, viene riconosciuto come uno stimolo costante alla riflessione sulle azioni.

Il carattere di innovatività promosso dalla legge è stato sperimentato prevalentemente nel primo e secondo triennio dove nel primo, si è espressa nella vera e propria progettazione; mentre nel secondo triennio il carattere di innovatività ha "colpito" maggiormente l'organizzazione e la metodologia tra i soggetti chiamati alla realizzazione della legge stessa.

La programmazione successiva è stata per tutte le Città riservatarie, pur con la possibilità di variazioni *in itinere*, fondamentalmente una conferma dei primi due trienni legata alla volontà di dare al territorio una rete stabile di servizi attraverso i consolidamento dei progetti targati 285.

L'avvio della messa a sistema delle opportunità riferite alla 285 all'interno della rete dei servizi sociali ed educativi ha comportato, però, la conseguenza della parziale perdita del carattere di innovatività dei progetti stessi. Tanto che nell'ultima relazione sullo stato di attuazione della legge 285 della Città di Roma si scrive: «È probabile che raggiunto il risultato di stabilità e continuità degli interventi nei prossimi anni si percepisca con maggiore evidenza la necessità di utilizzare le risorse della legge 285 anche per l'innovazione dei processi e dei contenuti dei progetti stessi, recuperando l'ispirazione originaria della stessa legge 285. A tal fine sarà importante creare un sistema permanente di valutazione, che aiuti a discernere la qualità, l'efficacia e l'utilità degli interventi finanziati»[18].

L'innovatività legata alla riforma del sistema organizzativo/gestionale dei Comuni, è come visto in precedenza (paragrafo Effetto volano) tuttora in evoluzione.

[18] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 2006 - Città riservataria di Roma.

PAGINA BIANCA

6. PROSPETTIVE FUTURE

Il quadro rappresentativo che emerge rispetto alle prospettive future della legge 285 dal 2007 in poi evidenzia una cornice interpretativa di senso che legge la realizzazione delle azioni a favore di bambini e adolescenti come parte del contenitore più ampio rappresentato dalle politiche sociali.

Nodo centrale delle sfide sistemiche per il futuro risulta essere la capacità di mantenere una connotazione pubblica ai servizi, unita alla capacità di produrre un miglioramento della qualità della vita attraverso uno sviluppo delle strategie di collegamento e di intersettorialità.

Le politiche sociali debbono in sostanza legarsi alle altre politiche territoriali – salute, casa, studio, lavoro – per poter trovare effettive soluzioni strutturali ai problemi che derivano dagli ostacoli dovuti alla complessità degli assetti istituzionali e dalle mutate esigenze e sfide che i cambiamenti socioculturali impongono. Ciò significa che la tutela e la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza può essere realizzata solo attraverso un'interazione sinergica fra le politiche per la famiglia, le politiche educative e scolastiche, urbanistiche e di contrasto alla povertà.

Al di là delle differenze che ci è sembrato utile rilevare, si è evidenziata anche una linea comune che attraversa tutte le esperienze e che risponde in maniera esauriente alla domanda quali strategie sono rilevabili per il futuro? Tale *file rouge* è rappresentato da alcune consapevolezze non facili da realizzare, ma pur sempre divenute focalizzazioni importanti sulla cui base fondare il prosieguo della 285 ma più in generale delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

Necessità di costruire una cornice teorico/pratica di riferimento entro cui inserire interventi e politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Necessità di raggiungere livelli di integrazione che vanno oltre quelli indicati dalla 328. Oltre l'integrazione tra istituzioni, settori, professionalità è sempre più necessaria l'integrazione dei tempi e delle metodologie, delle politiche. Vedere e poter valutare l'efficacia di certe politiche è possibile solo se esse agiscono e sono effettive allo stesso tempo. Il sincronismo delle politiche rafforza la possibilità di riuscita dell'intervento. Promuovere politiche a favore di bambini, adolescenti e famiglie e, nello stesso tempo, attivare politiche urbanistiche, infrastrutturali, o lavorative convergenti con esse, riescono a essere molto più incisive di altre ottime programmazioni che però non trovano convergenza di tempi.

Tentativo di far stare insieme logiche economiche, culturali e sociali. Vedi ad esempio la ricchezza dei documenti normativi e programmatici che fanno da riferimento alla gestione e produzione delle politiche sociali: non poche sono le realtà in cui accanto al piano di zona per la 328 e il piano territoriale ai sensi della 285 vengono indicati altri strumenti di riferimento più ampi. Ne è esempio l'esperienza di Venezia con il suo Piano strategico della città e il bilancio socioambientale prodotto con i cittadini. Questi

testi documentano un sociale non separato ma fortemente legato e non subordinato alla programmazione economica.

Ridefinizione urgente a livello organizzativo in modo da facilitare, sostenere, la comunicazione, la condivisione, la cooperazione tra settori diversi. Si evidenzia cioè la necessità di impostare stili professionali e modelli organizzativi che non tendono a rafforzare l'agire in stile "burocratichese" ma che, piuttosto, agevolano e facilitano stili di azione prosociale, cioè tese a essere condivise e comprese da tutti i soggetti coinvolti, e volti a superare routine cognitive e di trattamento dei problemi a compartimenti stagni.

Garanzia della continuità delle azioni accanto a una tenace costanza nel perseguimento degli obiettivi. Più volte è stato ribadito quanto sia importante per cogliere l'impatto di politiche sociali, avere la possibilità di agire con la garanzia di vedere svilupparsi una programmazione o un progetto in un arco di tempo congruo, tale da poter raccogliere i cambiamenti sociali. Questa consapevolezza però non è lasciata a se stessa come semplice indicazione aperta e poco strutturata, ma è affiancata da un forte impegno a individuare indicatori di impatto e di processo.

Riprendere il lascito della 285 ed estenderlo a tutte le politiche sociali affinché queste non si compongano solo di azioni volte al buon governo e alla buona gestione per la tutela e la promozione dei diritti, ma siano anche strumenti adatti alla creazione di circuiti virtuosi che producono e riproducono capitale sociale.

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza devono rappresentare un contenitore sempre più ampio, una rete forte e flessibile, in grado di rispondere, in una logica di continuità e di non separatezza, a bisogni sempre più diversificati che richiedono un'ampia gamma di interventi: dalla promozione del benessere alla presa in carico del disagio, al sostegno e ai percorsi di accompagnamento verso l'autonomia dei soggetti e dei nuclei familiari più fragili. Per quanto detto i temi prioritari che scaturiscono dall'analisi delle relazioni circa l'azione politica e programmatoria che le Città si propongono di realizzare nel futuro, si suddividono su due livelli: di sistema e di servizi.

6.1 Temi prioritari a livello di sistema

A fronte della contrazione delle risorse complessivamente disponibili tutte le Città riservatarie esprimono:

–come primo impegno per il futuro quello di riuscire a garantire sia a livello quantitativo che qualitativo l'offerta dei servizi finora sviluppata;

–la creazione di un sistema di raccordo permanente fra i programmi sociali rivolti ai bambini (programma territoriale 285, programma immigrati, programma prevenzione abuso, ecc.) per delineare un piano cittadino infanzia da gestire in rete con le altre istituzioni (scolastiche, giudiziarie, sanitarie, ecc.);

–la promozione di luoghi e tempi di informazione, consultazione e partecipazione dei bambini e dei ragazzi alle scelte di piano e alle altre scelte amministrative (cittadinanza attiva dei bambini);

–la predisposizione di analisi sperimentali sull'impatto sociale che le politiche comunali generano sui bambini e i ragazzi e sul miglioramento della qualità della loro vita, affinché tutti i programmi comunali siano compatibili con l'infanzia e la sua tutela;

–la formazione e l'aggiornamento degli operatori sugli strumenti di partecipazione dei bambini, di integrazione fra servizi e metodologie, di promozione di nuovi professionisti per la famiglia.

6.2 Temi prioritari a livello di ambito di interventi

L'ambito intorno a cui si raccoglie il più diffuso interesse riguarda le forme di sostegno alle famiglie, alla genitorialità, alla maternità/paternità. Include, ad esempio, sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento, ecc.

Occorre elaborare una strategia di sostegno e counseling familiare integrata che accorpi l'educazione e la formazione alle competenze genitoriali con l'assistenza nei casi di crisi, attraverso l'attivazione di centri integrati per le famiglie. Questo implica il potenziamento dei servizi di sostegno nei confronti della famiglia, con programmi mirati alle figure genitoriali (attività conoscitive, informative e formative) e con iniziative che mirino a sostenere le famiglie nei momenti di maggiore difficoltà. Un particolare stato di fragilità l'assumono le famiglie monogenitoriali, ne consegue l'importanza di un sistema di servizi e opportunità articolato e differenziato capace di rispondere a bisogni diversi ma intrecciati in grado di offrire quindi:

–sostegni economici differenziati per i diversi bisogni;

–supporto alle attività di cura ed educazione delle famiglie incentivando lo sviluppo di nuove figure professionali (Tagesmutter, baby sitter, educatrice familiare ecc.);

–risorse per consentire ai genitori di fare percorsi di condivisione delle esperienze e di arricchimento delle competenze educative e relazionali, nonché sostegni di mediazione e consulenza (mediazione familiare, consulenza legale nei casi di separazione ecc.)

Altri ambiti prioritari di intervento futuro sono costituiti da:

–l'istituto dell'affidamento familiare attraverso la sua diffusione e supporto sia esso diurno che residenziale (include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare, ecc.);

–abuso e maltrattamenti sui bambini e gli adolescenti: interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisico e psicologico e di violenza sui minori;

–interventi socioeducativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione e non sostitutivi di esso (ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare, ecc.) Questo sottolineato soprattutto dalle Città del Sud;

–tempo libero e gioco: interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini attraverso il gioco e attività culturali;

–promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: ad esempio sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi;

–integrazione di minori stranieri: include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate, ecc..

–preadolescenza e adolescenza con particolare attenzione agli aspetti legati all'accompagnamento educativo, promuovendo percorsi di ricerca di identità a partire dal momento della scelta scolastica.

A questi indirizzi generali si aggiunge come prospettiva futura per la Città di Bologna quella di definire i livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia garantendo un'adeguata presenza e distribuzione territoriale nei diversi quartieri di nuovi servizi educativi per la prima infanzia, di centri diurni e aggregativi pomeridiani per i bambini nella fascia della scuola primaria e secondaria, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche, di assistenza domiciliare per bambini, di comunità alloggio familiari innovative per i bambini che vivano fuori dalla propria famiglia.

Ciò che le Città riservatarie, infine, ritengono necessario per dare un futuro alla legge implica prefigurare un'evoluzione della legge 285 non in termini di obiettivi, valori e cultura, ma di strumenti metodologici. L'accento è caduto su due aspetti: la desuetudine di strumenti quali l'accordo di programma e il gruppo territoriale[19]; le forme e i tempi dell'accreditamento dei fondi statali. Ogni istituzione è portatrice di una sua propria cultura amministrativa e le delibere di rendiconto di bilancio ne sono un esempio. Le istituzioni e gli uffici relativi non sono solo portatrici di modi di gestione diversi, ma anche di linguaggi e terminologie diverse.

Qualsiasi sia la direzione che la legge prenderà in futuro ciò che è sentito come urgente, inoltre, è una riflessione profonda ampia e condivisa del senso attuale della legge alla luce dei grandi cambiamenti intercorsi in questi anni, dall'autonomia scolastica, alla modifica del titolo V della Costituzione, passando attraverso tutti i cambiamenti di natura sociale, economica, culturale che hanno coinvolto l'Italia dal 1997 a oggi.

---

[19] L'accordo di programma ha subito nel tempo un graduale ma inesorabile declino. Il fattore scatenante che viene apportato a giustificazione di ciò riguarda la modifica dell'affidamento dei fondi: da quando il finanziamento non è stato più triennale ma annuale, l'accordo di programma è stato sostituito, nella maggioranza dei casi, in un rinnovo dell'accordo tra gli enti contestualmente alla delibera di assunzione del piano territoriale di intervento ai sensi della 285. In altri casi, invece, esso è stato sostituto dall'accordo di programma da realizzarsi ai sensi della 328 al fine della realizzazione del piano di zona. Stessa cosa dicasi del gruppo tecnico territoriale quasi completamente sostituito o dal tavolo tecnico per area specifica infanzia adolescenza e famiglia finalizzato sempre alla realizzazione del piano di zona.

APPENDICE A

Relazioni delle Regioni e delle Province autonome sullo stato di attuazione della legge 285/97

PAGINA BIANCA

REGIONE ABRUZZO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

A seguito della approvazione della DCR 86/23 del 5 maggio 1998, la Regione Abruzzo ha formalmente avviato la programmazione territoriale sul "modello 285": è stato infatti approvato il primo piano regionale di attuazione della 285/97 e, contestualmente, sono stati definiti gli ambiti territoriali di intervento, i criteri di ripartizione dei fondi statali assegnati e le linee di indirizzo regionale per l'attuazione della legge.

La individuazione degli Ambiti territoriali coincidenti con le quattro Province abruzzesi ha rappresentato una scelta ottimale che ha dato la possibilità di attuare un metodo di lavoro che ha garantito la messa in rete dei soggetti pubblici e privati che applicano la l.285 ed inoltre ha consentito, da un lato, il recupero del ruolo di coordinamento della Provincia, nella predisposizione dei Piani territoriali e nella attuazione degli stessi, dall'altro, una facilitazione burocratico/amministrativa dei compiti e delle funzioni svolte dalla Regione in quanto è stato più agevole, per la Regione, confrontarsi con le Province, portatrici di volta in volta, degli interessi dei soggetti presenti nel loro territorio piuttosto che avere una molteplicità di interlocutori e generare confusioni metodologiche e di responsabilità.

Al fine di sostenere e favorire l'applicazione della legge 285 la Regione Abruzzo ha attuato attività formative, di supporto e di consulenza tecnica ed ha attivato processi di messa in rete dei soggetti coinvolti nella programmazione.

In riferimento a questa prima fase, è possibile evidenziare che il Piano di attuazione regionale, sulla base dei bisogni registrati, ha stabilito alcune linee di indirizzo e di priorità per gli interventi, anche dettati da un'analisi generale e da una ricognizione sui servizi esistenti al momento, e precisamente:

- la destinazione del 60% del Fondo 285 a Progetti di cui all'art. 4, orientando i Piani a contrastare, per il primo triennio di applicazione della legge, il disagio, soprattutto per l'insufficiente rete dei servizi sociali regionali;
- la destinazione del restante 40% agli interventi di cui agli articoli 5,6 e 7, al fine di incrementare e favorire l'istituzione e lo sviluppo dei servizi e di azioni positive, e precisamente:
  - socio-educativi per la prima infanzia, da realizzare mediante la innovazione e la sperimentazione degli stessi;
  - servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero;
  - azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza.

Successivamente all'avvio della programmazione territoriale va segnalato uno scarto temporale legato al fatto che l'assoluta novità del metodo di lavoro introdotto dalla L.285 ha trovato impreparati al riguardo gli enti locali, anche per la complessità delle procedure per l'affidamento della gestione dei servizi e degli interventi a cooperative sociali e associazioni di volontariato: gli enti gestori dei quattro ambiti territoriali provinciali hanno avviato, infatti, i progetti ricompresi nei Piani territoriali di intervento, per lo più, all'inizio dell'anno 1999. Alcuni enti gestori hanno avuto problemi e difficoltà ad avviare detti progetti nei tempi programmati.

La Regione Abruzzo, pertanto, ha ritenuto necessario differire il termine di ultimazione dei progetti, relativamente alla prima annualità, dal 31 dicembre 1999 al 31 dicembre 2000, per un numero di mesi pari al ritardo con cui sono stati avviati gli stessi.

L'anno 2000 è sostanzialmente l'anno in cui i Piani territoriali provinciali sono entrati pienamente a regime.

1.1.2 seconda triennalità

Si segnala, in riferimento al periodo in esame, uno scarto temporale tra l'avvio del primo triennio, formalmente ricompreso tra il 1998 ed il 2000, e la sua concreta applicazione che, man mano, è andata a riflettersi anche sul secondo triennio della L.285/1997, formalmente ricompreso tra il 2001 ed il 2003, e, successivamente, sulla terza triennalità.

La Regione Abruzzo ha, comunque, dato la possibilità agli ambiti locali di dare continuità ai progetti del primo triennio previa valutazione di efficacia degli stessi, e contemperando la sovrapposizione temporale con il secondo triennio.

La programmazione regionale del secondo triennio di attuazione della legge 285 ha tenuto conto dell'esperienza maturata nell'attuazione del precedente piano, dell'attività di monitoraggio dei Piani territoriali (Relazione regionale sullo stato di attuazione legge 285 – Anno 2000), della prima rilevazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza svolta dall'Osservatorio regionale sul sistema dei servizi socio assistenziali – Sezione Infanzia e Adolescenza (L.451/1997 e L.R.22/1998), della promulgazione di nuove leggi regionali in materia di infanzia e adolescenza., del nuovo Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000/2002 e del Progetto-obiettivo materno infantile del Piano sanitario nazionale.

La Regione ha, pertanto, individuato alcune aree di intervento prioritarie, stabilendo che in ciascun Piano territoriale venissero realizzati almeno uno per ciascuno degli interventi di seguito indicati:

- interventi rivolti ai bambini nella fascia di età 0 – 5 anni, diretti alla sperimentazione dei servizi socio educativi per la prima infanzia di cui all'articolo 5 della legge 285;
- interventi rivolti ai ragazzi nella fascia di età 14 – 17 anni, diretti ad assicurare agli adolescenti una reale cittadinanza attiva, nuove forme di partecipazione dei giovani alle attività politiche amministrative locali;
- azioni positive per la promozione di diritti dell'infanzia e l'adolescenza che rendano le città più vivibili per il bambino;
- interventi di tutela nei confronti dei minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale;
- interventi di protezione ed integrazione dei minori stranieri.

La programmazione regionale, come sopra evidenziato, si è concentrata non solo sul contrasto del disagio minorile, ma sulla predisposizione di interventi promozionali diretti al riconoscimento dei diritti di cittadinanza del minore.

L'esperienza maturata nella predisposizione dei Piani territoriali ha avvicinato gli attori del sistema infanzia ad un approccio progettuale collaborativo e partecipato che ha visto il coinvolgimento degli Enti locali, delle Aziende Sanitarie Locali, dei Provveditorati agli Studi e dei Centri di Giustizia Minorile; ad essi si è affiancata la funzione creativa ed elaborativa svolta dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociali (ONLUS), e la considerevole funzione di raccordo e coordinamento delle Amministrazioni Provinciali.

L'esperienza di integrazione sovracomunale, promossa dalla legge 285 ha permesso anche ai Comuni di piccole dimensioni di partecipare all'attuazione della legge e all'attivazione di interventi che, altrimenti, non si sarebbero potuti realizzare.

1.1.3 dal 2003 in poi

Il terzo triennio, formalmente ricompreso tra il 2004 e il 2006, ha visto l'effettivo estrinsecarsi delle sue azioni nel corso delle annualità 2005-2006-2007: pertanto, l'anno 2007 corrisponde alla terza annualità di attuazione, ultimata il 31-12-2007.

La Regione Abruzzo ha attuato una programmazione della L. 285 in esecuzione della legge stessa, mentre nei Piani di zona sono state programmate azioni destinate all'infanzia e all'adolescenza così come previste dal Piano Sociale Regionale.

Fino all'anno 2007 la programmazione di "stampo 285" ha affiancato la programmazione prevista dal Piano Sociale Regionale, pertanto si può dire che vi sia stata una specifica strategia di promozione e tutela destinata ad infanzia e adolescenza.

A partire dall'anno 2008, esattamente a dieci anni dall'avvio della L. 285/98, la programmazione degli interventi ex 285, in coincidenza con la conclusione della terza triennalità, è stata inserita nei Piani di Zona.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

Al fine di sostenere e favorire l'applicazione della legge 285 la Regione Abruzzo ha attuato attività formative, di supporto e di consulenza tecnica ed ha attivato processi di messa in rete dei soggetti coinvolti nella programmazione, avvalendosi anche della consulenza e del supporto tecnico dell'Agenzia di servizi per il Terzo settore Aster-x, aggiudicataria presso Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un serivizo di assistenza tecnica per l'attuazione della legge in alcune regioni d'Italia. In particolare sono state realizzate le seguenti iniziative di supporto alla progettazione dei Piani territoriali di intervento:

- *formazione*: sono stati tenuti n. 5 seminari di start - up rivolti ai funzionari e dirigenti delle Province, dei Comuni e delle Comunità Montane. Il primo a carattere interprovinciale nel 1998 a L'Aquila ed i successivi quattro, sempre nel 1998, a carattere provinciale, a Teramo, a Pescara a L'Aquila ed a Chieti;
- *supporto tecnico*: è stata redatta una guida alla progettazione per gli enti locali;
- *consulenza tecnica*: sono stati tenuti incontri di assistenza tecnica, preparazione dei progetti, tutoraggio, revisione per la redazione dei Piani territoriali e dei relativi progetti ed, altresì, sono stati tenuti incontri pubblici per la presentazione della L. 285/97.

Ai vari enti locali degli ambiti territoriali di intervento sono state consegnate schede tecniche utili per la redazione dei vari progetti, di supporto alla citata guida alla progettazione.

L'Assessorato alle Politiche Sociali e Famiglia ha inoltre effettuato numerosi incontri:

- con i Presidenti e con i Dirigenti di Settore delle quattro Province abruzzesi;
- con i referenti tecnici dei Provveditorati agli Studi delle quattro Province abruzzesi;
- con i referenti tecnici delle n. 6 ASL della Regione;
- con i referenti tecnici e nazionali e regionali (Pescara L'Aquila Chieti e Teramo) del Centro per la Giustizia minorile del Ministero di Grazia e Giustizia;
- con le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e con le cooperative sociali;
- con le Organizzazioni sindacali.

In una ottica di continuità e di gestione unitaria del percorso applicativo della normativa in esame, la Regione Abruzzo ha garantito un coordinamento regionale tra gli ambiti territoriali attraverso l'istituzione e le riunioni periodiche del:

- Gruppo di lavoro interassessorile, previsto dal Piano di attuazione regionale della L. 285/97;
- Gruppo tecnico di lavoro Regione - Province (quest'ultimo gruppo di lavoro coincidente con quello che ha curato l'attuazione della legge 451/1997).

Questi gruppi di lavoro hanno elaborato, tra l'altro:

- proposte in relazione alle rendicontazione dei finanziamenti assegnati agli enti gestori dei progetti;
- proposte relative al monitoraggio dei progetti relativi ai vari Piani territoriali e alla valutazione degli stessi;
- proposte relative alla definizione delle schede, a livello di ambito locale, sui flussi informativi;
- proposte per la rilevazione dei dati da parte dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza di cui alla L. 451/1997;
- proposte per la formazione e scambi interregionali di cui all'articolo 2, comma 2, della L. 285/1997, sia a livello nazionale, con il Centro nazionale di documentazione e analisi per

l'infanzia e l'adolescenza, sia a livello regionale, con le altre 4 regioni del Centro-Italia (Toscana, Lazio, Marche ed Umbria), sia a livello delle Province stesse;
- proposte per coordinare i servizi e gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza previsti nel Piano Sociale Regionale con quelli programmati con la L. 285.

Riguardo alle iniziative a carattere informativo c'è da segnalare che la Regione ha realizzato, in collaborazione con un ente di formazione, un opuscolo-dossier degli interventi sull'infanzia e l'adolescenza nel triennio 1996-1998, in cui è ricompresa un'ampia parte sulla L. 285/97.
Sono state poi realizzate iniziative informative quali la Giornata regionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e giornate a carattere provinciale sull'infanzia e l'adolescenza.

Tra le azioni di supporto all'attuazione dei progetti della legge 285, va ricondotto l'intenso programma formativo posto in essere dalla Regione che ha permesso agli operatori sociali ed amministrativi, impegnati nella realizzazione degli stessi, di qualificare ed aggiornare le loro conoscenze attraverso occasioni di confronto e riflessioni comuni.
Il programma formativo si è articolato a diversi livelli: nazionale, attraverso la partecipazione, nel corso degli anni, di operatori abruzzesi ai seminari organizzati dal Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza, interregionale, in collaborazione con le altre Regioni, attraverso corsi organizzati in raccordo con le altre Regioni del Centro-Italia (Toscana, Lazio, Umbria, Marche), in esecuzione dell'accordo di collaborazione definito tra le stesse, riguardanti i temi dell'affidamento familiare, i servizi socio-educativi innovativi e sperimentali per la prima infanzia, le azioni di contrasto al maltrattamento ed abuso delle bambine e dei bambini.
Le iniziative formative a carattere provinciale, ivi inclusa l'organizzazione della Giornata dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, hanno preso avvio a partire dalla terza annualità, utilizzando anche in parte di fondi della seconda annualità, previsti sulla riserva del 5% della legge del Fondo nazionale infanzia.

1.2.2 seconda triennalità
L'anno 2001 ha visto l'avvio di un progetto promosso dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito di lavoro che ha interessato alcuni ambiti territoriali in diverse regioni oltre l'Abruzzo (Lazio, Sicilia, Umbria, Campania e Calabria), che ha favorito un'attività di promozione e di rilancio della legge 285, nonché di ricognizione dei progetti realizzati nel corso del precedente triennio a partire dall'attivazione di circuiti di promozione territoriale della stessa.
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.
Per quanto riguarda l'azione informativa, la Regione Abruzzo ha organizzato la Seconda giornata regionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, occasione di riflessione sul cammino percorso dalle politiche per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Abruzzo e sulle prospettive di sviluppo dei servizi, anche in relazione ai Piani territoriali d'intervento provinciali approvati nel nuovo triennio di applicazione della legge 285.
In occasione della manifestazione, la Regione ha reso pubblici i dati relativi al secondo triennio di attività della legge 285/97ed ha presentato una pubblicazione dal titolo *Vademecum Infanzia e Adolescenza. Materiali e documenti*, divisa in tre parti, dedicate, la prima, alla legge 285/97 in Abruzzo, la seconda ai servizi educativi per la prima infanzia, la terza alle adozioni nazionali ed internazionali, secondo la nuova disciplina nazionale e regionale.

L'intervento formativo si è articolato secondo lo schema del programma formativo realizzato nel precedente triennio di attuazione della legge, che prevedeva tre distinti livelli formativi: nazionale, interregionale e provinciale, da realizzarsi con la quota del 5% del Fondo assegnato alla Regione così come previsto dall'art.2, comma 2 della legge e stabilito nel nuovo Piano regionale di attuazione della legge.
La riserva del 5% del Fondo destinata alla formazione ha rappresentato una importante occasione di crescita e qualificazione professionale per tutti gli operatori sociali impegnati nell'attuazione della legge 285.
A livello interregionale è stato realizzato un primo corso di formazione su "La Città dei bambini", in collaborazione con il CNR – Istituto di psicologia di Roma.
Nel corso dell'anno 2002 è stata organizzata la terza giornata regionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, durante la quale è stata proposta una riflessione sul cammino percorso dalle politiche per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Abruzzo e sulle prospettive di sviluppo dei servizi, anche in relazione ai Piani territoriali d'intervento provinciali che sono stati attivati nel nuovo triennio di applicazione della legge 285.
In occasione della manifestazione è stata illustrata anche la *Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 nella Regione Abruzzo – Anno 2002,* articolata in tre tre parti:

- la prima concernenete le linee di intervento e le procedure relative all'attivazione della L.285/1997 nella Regione Abruzzo per la seconda triennalità;
- la seconda riguardante il bilancio di attuazione del primo triennio;
- la terza sulla nuova programmazione della L.285/1997 e sulle relazioni con la L.328/2000.

Per quanto riguarda le azioni formative, la Regione ha approvato l'avvio di un corso di formazione su "L'intelligenza emotiva nell'intervento socio-educativo", realizzato con la collaborazione del Centro Studi "Hansel e Gretel" di Torino, un corso sul monitoraggio e la valutazione da effettuare per la prima, la seconda e la terza annualità della L. 285/1997, che è stato rivolto ai dipendenti regionali che si sono occupati della attuazione del Piano regionale e per i dipendenti delle Province abruzzesi che hanno attuato i Piani territoriali di intervento, realizzato con la collaborazione del Dipartimento per l'Economia ed il Territorio (MET) dell'Università degli Studi di Teramo.

1.2.3 dal 2003 in poi
Nell'anno 2003 è stata organizzata la quarta giornata regionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nell'ambito del Corso regionale di formazione sul monitoraggio e sulla valutazione del II triennio di attuazione della Legge 285/1997 – tenuto dall'Università degli Studi di Teramo, sono stati organizzati tre momenti formativi con i referenti delle Province.
Il primo sulla "Statistica per la ricerca sociale", il secondo sulla "Importanza dei focus group", il terzo sulle "Metodologie ed esperienze sul tema della valutazione partecipata".
L'anno 2004 vede l'avvio del triennio di programmazione 2004-2006, nel quale si implementano le azioni tese a favorire il raggiungimento di tre macro obiettivi:

1: Formazione e sensibilizzazione
La Regione, in raccordo con le Province, ha definito le attività di formazione e sensibilizzazione, disegnando percorsi formativi centrati sullo sviluppo di competenze negli operatori.

2: Scambio di buone prassi e comunicazione. La Regione ha promosso l'attività di comunicazione e sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa azione ha prodotto una significativa esperienza di scambio di buone prassi introdotte dagli operatori abruzzesi, di studio sui metodi e strumenti utilizzati per la gestione dei progetti e nel lavoro sociale ed educativo con i bambini ed i ragazzi (quali l'elaborazione di progetti educativi personalizzati, la diagnosi sociale delle famiglie, la valutazione partecipata con i bambini, la registrazione delle attività e delle osservazioni). Per favorire la conoscenza degli strumenti tecnici utilizzati per la progettazione e

programmazione locale sono stati pubblicati sul sito internet www.ibambini.it1 tutti gli strumenti predisposti a tal fine (formulari, fogli elettronici per i dati contabili dei piani e dei progetti).

Azione 3: Coordinamento e valutazione - La Regione ha promosso e sostenuto l'attività di coordinamento e di valutazione a livello regionale e provinciale.

Negli anni più recenti, con l'approssimarsi della conclusione della programmazione 285, sono state meno frequenti le occasioni formative e informative proposte sul territorio destinate al supporto alla L. 285/97. Tra queste si segnala che tra il 2006 e il 2007 è stato realizzato un programma di studio, approfondimento e formazione in tema di progettazione partecipata, che è culminato con la definizione di linee guida regionali relative alla progettazione partecipata con bambini e ragazzi.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Contestualmente all'attivazione dei Piani territoriali, che hanno fondato l'analisi dei bisogni su precedenti e frammentari dati e indagini occasionali, la Regione Abruzzo, d'intesa con le Province, ha avvertito la necessità di attivare un sistema regionale di rilevazione e monitoraggio dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Con la L. 285/97 e l'innovazione delle procedure tecniche di pianificazione dei servizi, l'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse sono diventate le fasi fondanti di tutto il processo di programmazione e di accompagnamento.
Il sistema di ricognizione e monitoraggio sull'infanzia è stato attivato mettendo in sinergia l'Osservatorio Regionale previsto dal Piano Sociale regionale con le attività previste dalla L. 451/97. La Regione ha redatto il Progetto di Osservatorio Regionale sul Sistema dei Servizi Socio-assistenziali, Sezione Infanzia e Adolescenza, articolato in 4 Centri di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza.
Il progetto è stato avviato nel dicembre 1998 ed ha prodotto ad oggi i seguenti risultati:

- è stata effettuata la prima rilevazione regionale sull'infanzia e l'adolescenza, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 3, della L. 451/97, relativamente a: condizione dei minori (lett. a), risorse finanziarie e loro destinazione (lett. b), mappa dei servizi (lett. c); la rilevazione ha coperto il 100% del territorio regionale e ha consentito il censimento di tutti i servizi e gli interventi per l'infanzia attivati nei 305 comuni della Regione;
- è stata redatta la prima Mappa regionale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, che ha consentito di avere il quadro generale delle risorse attivate su tutto il territorio regionale in favore dell'infanzia; la Mappa è stata redatta sulla base della classificazione dei servizi nelle 19 tipologie proposte dal Gruppo tecnico Politiche per i minori della Conferenza Stato-Regioni. I risultati più significativi della Prima rilevazione regionale e della Mappa sono stati pubblicati in un dossier dell'Osservatorio sociale regionale, edito nel novembre 2000. In allegato alla pubblicazione è stato riportato un CD-ROM, intitolato "Guida ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza", in cui è riportata la mappa di tutti i servizi, rilevati Comune per Comune, e accessibili sia attraverso un sistema di classificazione e di ricerca Provincia/Comune/Servizio sia attraverso un sistema Provincia/Tipologia di servizio/Servizio

Questi interventi hanno consentito la sperimentazione e lo sviluppo del primo sistema di monitoraggio dei servizi per l'infanzia e hanno costituito un decisivo supporto tecnico all'implementazione della legge 285/97. All'interno di ciascun Centro provinciale è stata attivata una banca-dati e raccolta documentazione dei progetti L. 285/97.
In sostanza, si è proceduto all' avvio di un sistema di supporto e accompagnamento alle azioni che si è estrinsecato, nel corso degli anni, nelle seguenti azioni:

---

1 Tali informazioni sono state accessibili sul sito per un periodo di tempo determinato. Alla data del 1/9/08 il sito è ancora attivo ma non contiene traccia di tale documentazione.

- gestione dei flussi informativi,
- gestione della documentazione,
- attività di monitoraggio,
- attività di verifica,
- attività di valutazione,

Gli strumenti utilizzati per espletare l'azione di reperimento delle informazioni necessarie al monitoraggio sono stati:

- lettere di comunicazione agli enti sull'attivazione del Centro e richiesta di invio e di aggiornamenti continui della loro documentazione;
- costituzione di un elenco e di un indirizzario degli enti pubblici e privati che organizzano attività per i bambini e i ragazzi in base al quale formulare richieste di invio di materiali, informative, bollettini (aprire una mailing list);
- ricognizione e redazione di una mappa (elenco e indirizzario) degli altri Centri di documentazione e dei Centri e Sistemi che gestiscono flussi informativi, anche al fine di realizzare un costante collegamento;
- rassegna stampa della Provincia di articoli sull'infanzia e l'adolescenza (almeno per quanto concerne i periodici locali);
- comunicati stampa e diffusione di informazione sulle attività del Centro Provinciale.

La documentazione raccolta sulle materie di interesse per l'infanzia e l'adolescenza e sulla L. 285/97 è stata la seguente.

- normativa: atti deliberativi degli enti locali (Provincia, Comuni, Comunità Montane, ASL), protocolli d'intesa, regolamenti, accordi di programma, circolari, ecc;
- testi editi: libri, articoli, riviste, pubblicate in ambito provinciale;
- dati e statistiche: dati e statistiche sui minori (demografici, servizi sociali e sanitari, popolazione scolastica, epidemiologia, ecc.), elaborati da centri di gestione di flussi informativi a livello locale;
- letteratura grigia: studi, analisi, rapporti, anche interni agli enti, tesi di laurea, ricerche; progetti, convegni e corsi, iniziative, relativi all'infanzia e l'adolescenza (progetti cartacei, manifesti, locandine, *brochure*, ecc.).

La Regione Abruzzo ha, inoltre, sviluppato un portale di multiutilità per la gestione delle funzioni di Osservatorio che è stato utilizzato, da un lato, per le attività di monitoraggio on-line, dall'altro, per informare i cittadini e gli operatori sociali su tutti i temi di interesse sociale (www.osr.regione.abruzzo.it).

Il sito è stato diviso in due sezioni:

- una aperta e visibile da tutti coloro che si collegano ad Internet;
- una con accesso riservato agli utenti abilitati di Regioni, Province e ambiti territoriali sociali (client), che ricevono un identificativo ed una password, e destinata ai flussi informativi e documentali interni.

Nel corso dell'anno 2002 è stata attivata una rilevazione censuaria di tutti i servizi sociali della Regione Abruzzo tramite l'invio telematico a cura degli ambiti sociali locali di dati ed informazioni relative alle singole unità di servizio. Fra i servizi censiti sono ricompresi anche i servizi e gli interventi attivati ai sensi della legge 285/97 in ciascun ambito locale.

Al fine di monitorare i piani provinciali e l'efficacia dei progetti, è stato, inoltre, attivato un programma di monitoraggio e valutazione che ha rappresentato un risultato di rilievo sia per la tempistica con cui è stato costruito ed approvato, sia per alcune caratteristiche di cui si è tenuto conto in fase di elaborazione del medesimo che hanno coniugato le aspettative informative della Regione e delle Province e la sostenibilità dei referenti di ambito e dei progetti di fornire le informazioni richieste.

Il Piano di monitoraggio ha previsto l'utilizzo di quattro schede quadrimestrali di raccolta delle informazioni:

- La scheda A.1, contenente le informazioni sulle azioni sviluppate per monitorare l'andamento del programma, le risorse economiche preventivate , impegnate e liquidate, le criticità incontrate ed i punti di forza;
- La scheda A.2, contenente alcune informazioni di contesto, gestione e ambito di intervento, le attività realizzate, gli utenti coinvolti, il giudizio sul progetto (soddisfazione, criticità e punti di forza) ;
- La scheda B.1, contenente alcuni aspetti di tipo valutativo, sugli obiettivi dell'ambito, sulle azioni realizzate volte a favorire la partecipazione di minori e famiglie e l'integrazione dei diversi attori coinvolti, le risorse economiche preventivate impegnate e liquidate;
- La scheda B.2, contenente le informazioni sugli obiettivi del progetto, le risorse umane coinvolte, la rete attivata, la soddisfazione dell'utenza.

Sulla base delle informazioni raccolte le Province presentano un report di monitoraggio quadrimestrale, sulla base di un indice comune predisposto dalla Regione, ed un report valutativo annuale. Il programma predisposto ha consentito alla Regione di avere entro il 31 dicembre 2006 due report di monitoraggio sull'andamento dei piani provinciali.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Con la L. 285/97 e l'innovazione delle procedure tecniche di pianificazione dei servizi, l'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse sono diventate le fasi fondanti di tutto il processo di programmazione e di accompagnamento. Il sistema di ricognizione e monitoraggio sull'infanzia è stato attivato mettendo in sinergia l'Osservatorio Regionale previsto dal nuovo Piano Sociale con le attività previste dalla L. 451/97.

Il nuovo approccio metodologico della 285 ed un nuova cultura più sensibile ed aperta all'accoglimento dei problemi connessi con il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, oltre al lavoro dei rete dei soggetti a diverso titolo coinvolti, hanno permesso di addivenire ad una più attenta percezione dei bisogni emergenti dal territorio.

Inoltre, la presenza dell'Osservatorio sociale regionale e dei 4 Centri provinciali di raccolta dati e di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza che hanno sede nelle 4 province abruzzesi, oltre alla creazione ed alla messa a regime del Sistema Informativo Regionale Sociale (S.I.RE.S), hanno contribuito a creare un sistema che ha consentito di monitorare l'impatto quali-quantitativo delle politiche nella crescita del sistema e delle risposte ai cittadini, favorire un'ampia circolazione delle informazioni utili per tutti gli attori sociali attraverso il portale sociale, fornire dati aggiornati ai programmatori ed agli amministratori locali, utili sia per la verifica dell'efficacia dei Piani a livello territoriale di interesse, sia per la redazione delle mappe delle Carte per la cittadinanza sociale sperimentate dagli ambiti.

Il programma regionale di monitoraggio e valutazione dei Piani provinciali e dei progetti è stato finalizzato, tra l'altro, a definire gli strumenti di monitoraggio e valutazione utili alla rilevazione delle informazioni necessarie a conoscere l'andamento dei programmi e dei progetti, a verificare la coerenza di quanto approvato, ad individuare eventuali criticità nella fase di realizzazione dei medesimi.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

La Regione Abruzzo ha sperimentato, per la prima volta, con la L. 285/1997 il sistema di zonizzazione dei servizi, ancor prima dell'entrata in vigore del Piano sociale regionale. Già nel

1998 i Comuni abruzzesi hanno iniziato ad affrontare le nuove sfide gestionali del sociale, poi confermate dalla L. 328/2000 a livello nazionale, favorendo le associazioni di Comuni e la formazione di ambiti locali sociali di intervento. Tali ambiti sono stati confermati anche nel II° triennio.
A seguito dell'emanazione della L. 328/2000 e del D.lgs. 229/99, è stata considerata l'ipotesi di far coincidere gli ambiti locali con gli ambiti sociali del decorso Piano sociale regionale 1998/2000. Questa ipotesi è decaduta nella considerazione che il Piano regionale della L. 285/97 è stato approvato in data molto antecedente alla definizione degli ambiti sociali e che, nel caso in cui tali ambiti sociali non fossero stati confermati con quelli del primo triennio, si sarebbero creati problemi ulteriori per gli ambiti locali della L. 285/97.
Si è valorizzata, in sintesi, la validità del "sistema" posto in essere con la L285, e si è ritenuto che il secondo triennio potesse essere ulteriormente produttivo di riscontri positivi.
Pertanto il sistema 285 e quello 328 hanno convissuto in Regione Abruzzo per circa otto anni.
Si può evidenziare, tuttavia, come vi sia stata una efficace integrazione tra la programmazione ai sensi della L.285/97 e quella sociale relativa al Piano sociale regionale 1998/2000 e dalle varie leggi regionali di settore. Ciò al fine di raccordare gli interventi della L. 285/97 con la programmazione regionale per l'infanzia e l'adolescenza.
In Abruzzo sono stati costituiti 35 Enti di Ambito Sociale, definiti a livello di associazioni di Comuni coincidenti, in alcuni casi con le Comunità montane. Gli attori principali della programmazione territoriale sono Province, Comuni ed Enti di Ambito Sociale in cui c'è un Comune capofila, il cui ruolo è quello di attuare gli interventi previsti dal Programma locale per l'infanzia e l'adolescenza.
Il terzo settore, nei vari ambiti sociali, partecipa all'approvazione del piano territoriale nella fase di programmazione, ma con un ruolo meramente consultivo.
Sono stati realizzati, in esecuzione del Piano regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 2004/2006 e dei rispettivi Piani provinciali, n. 35 Programmi locali per l'infanzia e dell'adolescenza da parte dei 35 Enti di Ambito Sociale regionali.
La programmazione ex 285 è andata a confluire nei Pdz a partire da gennaio 2008.

3.2 EFFETTO VOLANO

Nella Regione Abruzzo l'attuazione della legge 285/1997 ha consentito di avviare una politica complessiva a favore delle nuove generazioni.
Nello specifico la programmazione regionale si è concentrata non solo sul contrasto del disagio minorile, ma sulla predisposizione di interventi promozionali diretti al riconoscimento dei diritti di cittadinanza di bambini e ragazzi.
È possibile dare riscontro sul concretizzarsi dell'effetto volano per quanto attiene al verificarsi di un effettivo consolidamento dei servizi: ad oggi può considerarsi superata la fase iniziale di sperimentazione di servizi innovativi sul territorio regionale, l'obiettivo della Regione Abruzzo è, infatti, direzionarsi verso la loro stabilizzazione e consolidamento e verso la definizione di qualità dei servizi stessi, cercando di privilegiare nel contempo, interventi di prevenzione sul territorio.
La formazione permanente degli operatori è anch'essa indirizzata verso la prevenzione e la qualità dei servizi. Queste scelte sono indubitabilmente influenzate dalla diffusione di una cultura sensibile alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, che ha concorso alla presa di coscienza, da parte degli amministratori locali e dei dirigenti, delle problematiche esistenti nel settore della socio assistenza.

3.3 IL DATO CULTURALE

L'esperienza di lavoro con la legge 285/97 ha segnato molto le persone che ne sono state coinvolte direttamente. La valutazione che ne da un "testimone privilegiato" è molto positiva perché *"mi ha permesso di conoscere le problematiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza all'interno della mia regione. Mi ha consentito di conoscere gli operatori che lavorano nel campo, le politiche messe in atto da parte degli enti locali, e mi ha dato la possibilità di coordinare gli operatori e di evitare*

duplicazioni di interventi, ottimizzando gli interventi[2]*".*
Per quanto attiene ai punti di forza della legge, "*...sotto l'aspetto programmatico la 285 è stata essenziale per la diffusione in tutti i territori della regione degli interventi e dei progetti a favore di infanzia e adolescenza, diffusione che ha permesso di far conoscere i problemi esistenti favorendo una crescita della cultura di infanzia e adolescenza nel territorio.*
La programmazione che la 285 prevede sul territorio è servita a dare all'Abruzzo un metodo di programmazione territoriale. Gli interventi posti in essere in tre programmi triennali sicuramente sono serviti per accrescere il benessere delle bambine e dei bambini abruzzesi".
Per quanto riguarda, invece, i punti di debolezza, *"...la criticità della 285, a mio parere, si può ravvisare nella eccessiva programmazione di interventi per contrastare il disagio e poca attenzione all'agio. I finanziamenti statali sono serviti a colmare quelle lacune che esistevano nei servizi territoriali finalizzati a contrastare il disagio minorile e, quindi, si è un po' trascurato l'applicazione degli articoli 6 e 7 (interventi di promozione dell'agio)".*

Queste ultime considerazioni paiono confermate dal fatto che la programmazione sociale integrata del Piano sociale regionale, pur non smorzando l'attenzione su infanzia e adolescenza, raccoglie l'eredità culturale della L.285/97 almeno nella sua anima "sociale".
Ciò è manifesto, ad esempio, alla luce della istituzione di un "Fondo per i minori allontanati dalla famiglia e per i minori non accompagnati" in ciascun Ambito territoriale sociale della Regione Abruzzo, destinato a sostenere le azioni di assistenza svolte istituzionalmente dai Comuni nei confronti dei minori per i quali si rende necessario un allontanamento dalla famiglia naturale e per i minori stranieri non accompagnati presenti nella Regione Abruzzo.

4. Le Prospettive future

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

La sfida futura dei servizi sociali abruzzesi si misura nella corretta gestione del ciclo intergenerazionale della dinamica demografica regionale, favorendo gli investimenti per i bambini e per gli adolescenti e giovani, promuovendo la vita attiva degli anziani, accompagnando i compiti delle famiglie, facendosi carico dei bisogni delle persone non autosufficienti.

La dimensione e l'approccio intergenerazionale deve essere declinato in obiettivi trasversali, che riguardano da un lato la promozione della qualità della vita dei minori e dall'altro la creazione di un modello di solidarietà basato sull'incontro fra le generazioni.
I dati demografici mostrano che nella Regione Abruzzo la famiglia 'mantiene', maggiormente rispetto ad altre regioni, una funzione di cura e accudimento dei bambini, la situazione è comunque in rapida evoluzione. In particolare si rileva un crescente numero di famiglie che si fanno carico di diverse situazioni fortemente problematiche.
Il peso assistenziale di queste famiglie è assai rilevante e spesso si associa a situazioni di disagio economico dovuto alla perdita di lavoro in età avanzata o alla flessibilità del lavoro dei giovani che non consente una autonomia economica sufficiente a costituire un nucleo indipendente. I piani territoriali di attuazione della legge 285/1997 hanno rappresentato un importante stimolo per l'avvio di servizi e attività innovative rivolte ai minori, mentre gli interventi locali rivolti ai giovani risultano assai scarsi e raramente riescono ad essere incisivi, anche perché l'esigenza è quella non di progettare per i giovani ma con i giovani.

Per quanto riguarda l'individuazione delle scelte prioritarie che andrebbero attivate è possibile

---

[2] Valutazioni emerse nel corso dell'intervista svolta nel 2007 con il dott. Vincenzo Orsini, referente regionale per l'attuazione della legge 285 per la redazione della bozza di relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2006.

evidenziare come, superata la fase iniziale di creazione di nuovi servizi nel territorio regionale, si stia procedendo verso la definizione di qualità dei servizi stessi, cercando di privilegiare nel contempo, interventi di prevenzione sul territorio.
La formazione permanente degli operatori è anch'essa indirizzata verso la prevenzione e la qualità dei servizi .
Gli aspetti sui quali si dovrebbe prestare maggiore attenzione per migliorare la condizione di vita di bambini e adolescenti sono, alla luce di quanto sopra riferito, individuabili nell'aera della prevenzione al disagio: lavorare e proporre azioni utili per incrementare il numero dei minori che possano frequentare le scuole è, ad esempio, un obiettivo che va nel senso di un miglioramento della condizione dei bambini e che al contempo previene potenziali situazioni di disagio sociale.
Concorrono a delineare le concrete prospettive di sviluppo regionali gli obiettivi essenziali esplicitati dal Piano sociale regionale 2007-2009 sui quali si muovono le azioni regionali a favore di infanzia giovani e famiglia.
Tali obiettivi sono, tra gli altri:

- l'incremento di servizi per la prima infanzia, proponendo modelli flessibili ed innovativi per la cura dei bambini nelle ore diurne, a seconda delle specificità territoriali, sia tenendo conto dei modelli di cui alla L.R. 76/2000 (Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia), sia di nuovi modelli sperimentali, attraverso l'attivazione in ogni ambito sociale di una rete territoriale di servizi ed interventi socio-educativi per i bambini nella fascia 0-3 anni;
- Valorizzare e sostenere l'inserimento e la partecipazione nella società dei giovani, anche attraverso strategie ed azioni finalizzate alla creazione di reti fra enti e associazioni operanti sul territorio;
- garantire l'erogazione del servizio per l'affidamento familiare e l'adozione in ogni ambito sociale, prevedendo la copertura del servizio anche tramite convenzioni di inter-ambito;
- garantire un servizio di assistenza educativa domiciliare per minori in tutti gli ambiti sociali, quale strumento di prevenzione del disagio e dell'istituzionalizzazione;
- garantire servizi di residenzialità, anche in convenzione, per bambini che vivono fuori dalla famiglia di origine;
- promuovere azioni per la prevenzione dei fenomeni di violenza fisica e psicologica su donne e minori, anche attraverso campagne di sensibilizzazione, progetti di prevenzione primaria, di educazione, di formazione per il contrasto al maltrattamento dei minori e delle donne in tutte le sue forme

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Maria Antonietta *Cognome* Fusco
Assessorato Direzione Qualità della Vita, Beni ed Attività Culturali, Promozione Sociale, Politiche Giovanili, Immigrazione, Economia Solidale, Partecipazione e Consumo Critico, Politiche per la Pace.
Servizio Servizio Servizi Sociali
Indirizzo via Rieti, 45
CAP 65125 *Città* Pescara *Prov.* PE
Telefono 085-7675017 - 7675002 *Fax* 085/7675042
email mariantonietta.fusco@regione.abruzzo.it
sito web: Osservatorio sociale regionale www.osr.regione.abruzzo.it
pagine web su: rapporti e studi, area sociale tematica minori e famiglia, documentazione

Fondi

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Abruzzo	L. 2.536.454.552	L. 6.753.032.058	L. 6.763.878.804	L. 6.066.414.000	L. 5.580.322.861		
	€ 1.309.969,46	€ 3.487.650,00	€ 3.493.251,88	€ 3.133.041,37	€ 2.881.996,25	€ 2.881.996	€17.187.904,96

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

1998

D C R n.86/23 del 5 maggio 1998, ha approvato il Piano regionale di attuazione della L.285/1997, con il quale sono stati definiti gli ambiti territoriali di intervento coincidenti con le quattro Province abruzzesi, (e precisamente L'Aquila, Pescara, Chieti e Teramo), i criteri di ripartizione dei fondi statali assegnati, le linee di indirizzo regionale per l'attuazione della L.285/1997.
Delibere della Giunta Regionale n. 2978 del 11.11.1998, n. 3175, n. 3176 e n.3177, del 2.12.1998: approvazione dei Piani territoriali di intervento relativamente agli ambiti territoriali e contestualmente erogazione agli stessi dei finanziamenti relativi alla prima annualità.

2001

Deliberazione del Consiglio Regionale n. 26/07 del 23.1.2001, approvazione del Piano Regionale di attuazione della legge 285/1997 relativo al triennio 2000-2002;
Ordinanze dirigenziali nn. 30, 31 e 32 del 27 giugno 2001 di Approvazione Piani Territoriali delle Province di Chieti, Pescara e Teramo

2004

Deliberazione del Consiglio regionale n. 141/2 del 29.6.2004: approvazione del Piano regionale di azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza relativo al triennio 2004-2006.

Deliberazioni di Giunta regionale, n. 1326, n. 1327, n. 1328 e n. 1329 del 16 dicembre 2004: approvazione dei Piani provinciali per i diritti dei bambini e dei ragazzi, rispettivamente delle Province di Teramo, Pescara, L'Aquila e Chieti.

2006

Deliberazione di Giunta regionale, n. 134 del 22 febbraio 2006 – Triennio 2004-2006. Approvazione modifica al Piano Provinciale per i diritti dei bambini e dei ragazzi della Provincia di Chieti;
Deliberazione di Giunta regionale, n. 1057 del 25 settembre 2006 - Triennio 2004-2006. Approvazione modifica al Piano Provinciale per i diritti dei bambini e dei ragazzi della Provincia di L'Aquila;
Deliberazione di Giunta regionale, n. 1499 del 27 dicembre 2006 - Triennio 2004-2006. Approvazione modifica al Piano Provinciale per i diritti dei bambini e dei ragazzi della Provincia di Pescara;

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

1998

DGR 25 novembre 1998 n. 3105 Documento di Linee-Guida per l'adozione del Piano di Zona dei Servizi Sociali

2002

DCR 26 giugno 2002 n. 69/8 Piano sociale regionale 2002-2004 (prorogato per il 2005 e per il 2006)
DGR 27 settembre 2002 n. 804 Linee guida per la predisposizione e approvazione dei piani di zona dei servizi sociali (previste dal piano sociale regionale 2002-2004)

2004

DCR 29 giugno 2004 n. 141/2 Approvazione Piano regionale di azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza 2004-2006
dicembre 2004: approvazione dei 4 piani provinciali per i diritti dei bambini e dei ragazzi
DGR 26/10/ 2004 n. 966 e DGR 22/11/2005 n. 1167 approvano misure di sostegno al lavoro delle equipe territoriali per le adozioni nazionali e internazionali

2005

DGR 21 marzo 2005 n. 385 Piano sociale regionale 2002-2004. Atto di indirizzo applicativo per la definizione delle Azioni innovative per l'anno 2005. Integrazioni
DGR 12 settembre 2005 n. 853 approva un programma di promozione e sostegno dell'affidamento familiare nell'ambito delle azioni per l'anno 2005 all'interno del piano sociale regionale

2006

DGR 30 gennaio 2006 n. 59 approva il bando per la realizzazione di asili nido e micronidi nei luoghi di lavoro
DGR, n. 134 del 22 febbraio 2006 – Triennio 2004-2006. Approvazione modifica al Piano Provinciale per i diritti dei bambini e dei ragazzi della Provincia di Chieti;
DGR 29 marzo 2006 n. 296 approva la sperimentazione della "Casa famiglia per minori" e del "Gruppo appartamento per adolescenti"
DGR 28 agosto 2006, n. 977 – Approvazione "Linee generali del terzo Piano Sociale Regionale (2007-2009)
DGR, n. 1057 del 25 settembre 2006 - Triennio 2004-2006. Approvazione modifica al Piano Provinciale per i diritti dei bambini e dei ragazzi della Provincia di L'Aquila;
DCR 24 ottobre 2006, n. 47/2 – Legge 8.11.2000, n. 328, Art. 8, comma 3, L.R. 9.11.2005 n. 33, Art. 1, Comma 93. Nuova determinazione degli ambiti territoriali sociali.
DGR, n. 1499 del 27 dicembre 2006 - Triennio 2004-2006. Approvazione modifica al Piano

Provinciale per i diritti dei bambini e dei ragazzi della Provincia di Pescara;

DCR 28 dicembre 2006 n. 57/1 Approvazione piano sociale regionale 2007-2009

2007

DCR 31 gennaio 2007 n. 58/5 approva le linee guida in materia di maltrattamento e abuso in danno dei minori
DGR 10 dicembre 2007, n. 1279
Piano Sociale Regionale 2007 – 2009 – Atto di indirizzo applicativo per l'istituzione del fondo per i minori allontanati dalla famiglia e per i minori non accompagnati

2008

DGR 24.04.08, n. 366 - Piano Sociale Regionale 2007 – 2009 - DGR 10 dicembre 2007, n. 1279 - Modifica Atto di indirizzo applicativo per l'istituzione del fondo per i minori allontanati dalla famiglia e per i minori non accompagnati. (In particolare sono stati prorogati i termini di presentazione della domanda da parte degli ATS e i termini di presentazione della rendicontazione annualità 2007)

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

1998

LR 27 marzo 1998 n. 22 Norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale - Piano sociale regionale 1998-2000

2005

LR 14 gennaio 2005 n. 2 Disciplina delle autorizzazioni al funzionamento e dell'accreditamento di soggetti eroganti servizi alla persona
LR 8 febbraio 2005 n. 6 Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2005) Stabilisce che le norme del Piano sociale 2002-2004 continueranno ad applicarsi sino all'approvazione della normativa regionale di deliberazione attuazione della L. 328/00

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

LR 2 giugno 1988 n. 46 Convenzione con l' UNICEF per la istituzione del difensore dell' infanzia

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

delibera n. 2137 del 6 agosto 1998 ai sensi della L. 451/97 e LR 22/98 (Piano Sociale Regionale) Istituzione dell'Osservatorio Regionale sul Sistema dei Servizi Sociali - Sezione Infanzia e Adolescenza

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2006
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

REGIONE BASILICATA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. Start up e prima triennalità

Il primo triennio di attuazione della L. 285/97 in Regione Basilicata prende avvio a seguito della approvazione della DCR n.850 del 9/6/1998, con la quale il Consiglio Regionale ha approvato le linee programmatiche e di indirizzo per l'applicazione della legge.
In particolare, in linea con la programmazione regionale, sono stati definiti per il primo triennio:

- gli ambiti territoriali delle Province entro i quali gli Enti Locali, in forma associata e mediante accordi di programma, approvano i Piani Territoriali di intervento;
- le assegnazioni dei budget di ambito sulla scorta dei seguenti criteri:
  - 55% in relazione alla popolazione minorile;
  - 25% in relazione ai minori sottoposti a Provvedimento dell'Autorità Giudiziaria;
  - 10% in relazione al numero di contribuenti con reddito fino a 10 milioni;
  - 10% in relazione al peso delle aree montane sul totale regionale;
- i criteri di finalizzazione delle risorse;
- le priorità di intervento.

Inoltre, le linee programmatiche e di indirizzo hanno indicato come direttrici che orientano la progettualità nei rispettivi ambiti di intervento:

- la promozione di interventi con obiettivi di riqualificazione, intesa come valorizzazione/rigenerazione dell'intero contesto socio-relazionale del minore;
- l'avvio di processi di qualità e non solo l'offerta di servizi;
- il coinvolgimento della comunità locale nella programmazione degli interventi;
- l'organizzazione di una operatività di rete.

È opportuno rilevare che, in assenza di ambiti territoriali già definiti, anche al fine di facilitare la comunicazione e il raccordo fra i Comuni e di garantire una reale integrazione con i servizi sanitari e gli altri servizi territoriali interessati, sono stati assunti i confini delle Aziende Sanitarie Locali tenuto conto dei Distretti Sanitari di base, come riferimenti territoriali ottimali per la definizione dei Piani territoriali di intervento.

Si è ritenuto utile coinvolgere in tale processo le Province attribuendo alle stesse, - in sintonia con la L.142/90, in stretto raccordo con l'Assessorato regionale alla Sicurezza Sociale e Politiche Ambientali - un ruolo di coordinamento, di promozione e sostegno ai Comuni e un ruolo di sintesi per la rilevazione del bisogno locale per il raggiungimento delle finalità di cui all'art.3 della L.285/97 e l'attuazione degli artt. 4, 5, 6, 7 della medesima legge.
Nel Luglio 1998 è stata organizzata una Conferenza di Servizi con tutti i Comuni della Regione e gli altri soggetti interessati in cui sono state illustrate le linee guida regionali ed è stato distribuito materiale utile per l'elaborazione dei Piani territoriali di intervento.
Con successivo atto il Consiglio Regionale ha dovuto provvedere al differimento dei termini per la presentazione da parte dei Comuni dei Piani territoriali di intervento e dei relativi progetti esecutivi, a causa dell'evento sismico che ha creato nella zona svariate difficoltà.
Cosicchè la nuova scadenza è slittata al 23 novembre 1998. Questo ulteriore periodo è stato utilizzato per fare il punto della situazione e per meglio orientare i Comuni verso i principi e la filosofia della legge 285/97 e per meglio definire i piani e i progetti in coerenza con le finalità e con

il budget di ambito assegnato.
Sono state, a tal fine, organizzati dalla Regione incontri con i Comuni appartenenti allo stesso ambito territoriale e sono stati programmati altri incontri a livello locale che hanno favorito un dialogo operativo tra i Comuni, pur non riuscendo sempre ad abbattere posizioni radicate e vecchie concezioni campanilistiche.
Per la valutazione dei Piani territoriali di intervento la Regione ha costituito una apposita commissione e con D.G.R. n. 876 del 20/04/1999 sono stati approvati gli stessi ed i relativi progetti esecutivi e sono stati assegnati ed erogati ai Comuni i fondi della 1° e 2° annualità.
I Piani territoriali pur risultando, a volte, generici – soprattutto nella individuazione e degli obiettivi a medio e lungo termine e delle strategie per il conseguimento degli stessi, degli indicatori riguardanti il sistema dei servizi e la popolazione target – hanno rappresentato, comunque, il primo tentativo di pianificazione di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e la prima espressione di concreta attenzione, visto che molti Comuni hanno compartecipato alla realizzazione dei progetti con propri fondi.
Sia i Piani triennali che gli accordi di programma hanno previsto un "lavoro di rete", ma non sempre sono state esplicitate le modalità di interazione e di raccordo.

Per quanto attiene ai progetti esecutivi, invece, questi hanno evidenziato una impostazione maggiormente efficace, in quanto sono partiti da una da un'analisi dei bisogni e dei servizi territoriali, hanno rivelato lo sforzo di mettere in campo azioni sinergiche e di creare servizi in grado, non solo di rispondere ai bisogni minori ed emergenti, ma anche di migliorare la qualità della vita dei bambini e degli adolescenti.
Si evidenzia, a tale proposito, che i progetti sovra comunali hanno previsto, in linea con le modalità indicate dalle direttive regionali, l'attivazione di:

a) servizi comprensoriali, finalizzati al superamento dell'istituzionalizzazione e al contrasto alla violenza e all'abuso, quali:
   - Centri diurni intercomunali per i servizi integrati per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia;
   - Centri aggregativi socio-educativi;
   - Centri comunali di educazione ed animazione territoriale;
   - Servizi di mediazione familiare;
   - Comunità alloggio;
   - Assistenza domiciliare;
   - Affido diurno;
   - Centri di ascolto ed intervento sugli abusi sessuali ai minori e la violenza in famiglia;
b) servizi Comunali rivolti a promuovere il coinvolgimento della comunità e la crescita della suscettibilità sui problemi dei minori quali:
   - Laboratori itineranti di educazione ed animazione;
   - Ludoteche;
   - Laboratori di animazione;
   - Laboratori per lo sviluppo della creatività;
   - Sostegno scolastico;
   - Centri multimediali e di aggregazione;
   - Servizi socio-educativi per la prima infanzia.

A seguito dell'approvazione e del finanziamento dei Piani territoriali di intervento si è tenuto presso questo Dipartimento un incontro con i Comuni per approfondire le questioni riguardanti in particolare le modalità gestionali.
Successivamente, con una circolare inviata a tutti Comuni capofila gli stessi sono stati invitati, laddove necessario, a rimodulare i progetti, sulla base del finanziamento ricevuto; inoltre sono state ribadite le modalità di affidamento a terzi dei servizi da attivare – richiamando la L.R. 25/97 che individua le cooperative sociali o loro consorzi, iscritti all'Albo Regionale di cui alla L.R. 39/93, come soggetti privilegiati che per le loro finalità si caratterizzano a gestire servizi socio-sanitari assistenziali ed educativi.

Alla luce di quanto sopra, appare evidente lo sforzo profuso dalla Regione nel tentativo di regolamentare e dettagliare le modalità attuative di una normativa che ha visto mettere in moto meccanismi di concertazione ed amministrativi di notevole complessità.
A tal fine sono state elaborate e trasmesse circolari esplicative, programmati e realizzati incontri, anche sul territorio, con gli Enti Locali, con le ASL, i Provveditorati agli Studi, i soggetti del terzo settore e i Centri della Giustizia Minorile.
Sono stati, altresì, attivati dalla Regione Tavoli di concertazione con l'ANCI, e le Province finalizzati alla definizione delle linee programmatiche di attuazione della legge 285/97 ed è stata necessaria la raccolta e l'analisi dei dati relativi agli interventi regionali a favore dei minori e la conseguente predisposizione di una relazione che è stata allegata alle direttive.
In questo contesto, laddove si sono attivati processi di cambiamento tesi a privilegiare metodologie di concertazione e di lavoro di gruppo, i rapporti istituzionali sono stati siglati attraverso appositi accordi di programma tra gli Enti Locali, le ASL, i Provveditorati agli Studi, i Centri di Giustizia Minorile.
Pare opportuno rilevare, nella fase di progettazione, il ruolo attivo esercitato dal terzo settore ed anche dagli operatori dell'agenzia Aster-x (incaricata dal Dipartimento affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri di svolgere un ruolo di assistenza tecnica a supporto dell'attuazione della legge) che hanno spesso sopperito alla carenza progettuale dei Comuni. Questi ultimi, non sempre in grado di provvedere a coordinare un lavoro di rete e di collaborazione tra pubblico e privato, spesso hanno ritenuto di poter delegare tale attività al privato sociale o ad Aster-x.
Cosicchè, è risultato abbastanza preponderante da parte di tali soggetti sia il lavoro di sensibilizzazione nei confronti degli amministratori e funzionari degli Enti Locali, sia il lavoro progettuale.

Un dato rilevante da evidenziare è il ritardo con il quale si sono avviate le attività progettuali: tra le criticità di particolare rilievo cui sono stati ascrivibili i ritardi, si possono evidenziare le difficoltà insorte nella predisposizione delle procedure amministrative relative alla stesura, pubblicazione dei bandi e successiva valutazione dei progetti e affidamento della gara. Tutti i Comuni hanno incontrato notevoli difficoltà per queste procedure, infatti, i tempi si sono dilatati al punto che solo verso maggio/giugno 2000 si sono avviate le attività.
Un altro elemento di criticità è stato legato al fatto che gli accordi di programma, firmati dalle Aziende Sanitarie, Tribunali per i minori, Provveditorati agii Studi e Province, sono stati per lo piu disattesi. Le Province, individuate per il supporto e il Coordinamento dei Comuni, dopo la presentazione dei progetti e dei piani territoriali (settembre 1998), hanno tacitamente delegato alla Regione i compiti a loro assegnati dalla D.C.R. 850/98.
Le difficoltà sopra evidenziate, hanno comportato che l'anno 2002 ha visto la maggior parte degli ambiti territoriali nell'attuazione della terza annualità della prima triennalità (Con deliberazione n° 1452 del 2001, la Regione ha provveduto a finanziare i piani territoriali di cui alla Legge 285/97 per la terza annualità).
Al di là dei ritardi, tuttavia, i progetti che erano in fase attuativa hanno evidenziato dei buoni risultati: i minori di età eterogenea, secondo le tipologie previste nei singoli progetti, hanno mostrato interesse e partecipazione e, soprattutto, le diverse comunità coinvolte hanno vissuto una nuova atmosfera.
Le amministrazioni comunali hanno sperimentato il lavoro associato e l'avvio del lavoro di rete con altre istituzioni pubbliche (consultori e scuole) e private (associazioni e cooperative). I progetti sono stati prevalentemente affidati alle cooperative sociali, pochi sono stati i casi di affidamento alle associazioni di volontariato e pochi sono stati i Comuni che hanno gestito direttamente.
Un'altra positività, trasversale alla Legge 285/97, è indubbiamente rappresentata dalla occupazione che si è realizzata per molti giovani in qualità di operatori delle specifiche attività.
In tale periodo la Regione ha avviato le procedure necessarie per l'attuazione del Piano socio assistenziale che ha portato al riassetto istituzionale e organizzativo del sistema regionale dei servizi sociali.

Nell'anno 2002 sono stati definiti e costituiti i nuovi Ambiti sociali di zona (ASZ) che, in alcuni casi, si sono discostati da quelli individuati nella prima triennalità della L. 285/97. Ne sono stati individuati 15, compresi le due città di Potenza e Matera.

1.1.2 dal 2002 in poi

A partire dal 2002 e, quindi, con l'implementazione delle attività del Piano regionale socio assistenziale (PSA), la Regione Basilicata ha scelto di ricomprendere ed inglobare gli interventi propri dei progetti 285 nelle attività di piano di cui ai Piani Sociali di Zona, evitando così sovrapposizioni e/o duplicazioni di servizio.
I fondi della Legge 285 - seconda triennalità – sono pertanto stati inglobati nel Fondo regionale per le politiche sociali destinato al finanziamento dei Piani Sociali di Zona che hanno ricompreso l'area Infanzia e adolescenza.
Pertanto con D.G.R. n. 2726 del 21/12/01 sono stati approvati i Piani Sociali di Zona e, contestualmente, sono state assegnate le risorse per la 1^ annualità per l'area Infanzia e adolescenza.
I singoli Piani di Zona hanno previsto interventi che la Regione ha individuato come servizi minimi essenziali, tesi a contrastare il fenomeno della istituzionalizzazione: interventi di assistenza domiciliare, centri diurni, affidi etero-familiari, l'istituzione di punti ludici, di ludoteche e micro-nidi.
Anche in questo caso, la Regione ha svolto un lavoro di supporto tecnico e di indirizzo per tutti i Comuni con incontri periodici sia nei diversi ambiti di zona sia presso l'Assessorato, proprio per predisporre i Piani di zona e per renderli attuabili.
L'analisi dei dati finanziari risulta essere utile perché mette in luce che la Regione Basilicata negli ultimi anni ha profuso notevoli sforzi, anche in termini economici, per potenziare gli interventi nell'area infanzia e adolescenza.
Nel triennio 2002-2004, infatti, la somma trasferita per i servizi all'infanzia ammonta a più di 21 milioni di euro, pari al 50% circa del totale delle somme trasferite per i servizi socio-assistenziali, è da segnalare, tuttavia, che solo il 51% di queste risorse sono state destinate al finanziamento dei piani di zona. Una cospicua quota percentuale è infatti servita a sostenere i costi per i minori sottoposti all'autorità giudiziaria
Le tipologie di servizi che si sono maggiormente diffuse sul territorio nell'area infanzia sono:
- gli asili nido
- l'assistenza domiciliare
- i centri diurni
- i servizi di affido familiare
- le ludoteche.

Per quanto riguarda le strutture residenziali e diurne, le ludoteche, gli asili nido e i centri diurni costituiscono, insieme, circa l'85% delle strutture attivate sul territorio.
Quelli a minore diffusione sono stati i micronidi familiari, gli istituti educativo assistenziali e le case famiglia, circa il 15%.

Sono i primi servizi elencati ad aver assorbito anche il maggior numero di utenti.
Spicca però il dato relativo ai minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria destinati a strutture fuori regione, un numero molto elevato soprattutto se confrontato con l'utenza delle strutture che di solito accolgono anche questa tipologia di utenza, le case famiglia, gli istituti educativi assistenziali e gli affidamenti familiari.
L'azione di monitoraggio, grazie anche ad una fase esplorativa svolta attraverso riunioni di verifica con i referenti dei Comuni capofila dei 15 ASZ, ha consentito di far emergere alcune difficoltà e nodi critici che gli attori direttamente impegnati sul campo hanno dovuto o si trovano fronteggiare.

Sicuramente la difficoltà maggiore che i Comuni hanno dovuto affrontare è stata l'espletamento delle procedure di gara e di affidamento dei servizi. Sebbene, infatti, la Regione abbia supportato la preparazione delle procedure di gara fornendo dei modelli-tipo di bandi di gara per area di intervento, i numerosi contenziosi giudiziari, riscontrati soprattutto nella fase di avvio del PSA hanno bloccato fortemente il naturale evolversi delle gare di appalto impedendo l'attivazione della rete dei servizi sociali nei tempi e nei modi programmati.
La Regione proprio per affrontare questa criticità ha fornito supporto e consulenza ai Comuni capofila e capo area degli Ambiti Sociali di Zona, al fine di affrontare specifiche problematiche connesse alle procedure di affidamento dei servizi e garantire alle singole amministrazioni una specifica assistenza giuridico amministrativa in ordine alle modalità di svolgimento dei procedimenti e per quel che concerne le problematiche applicative e dei relativi contenziosi.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 Start up e prima triennalità:

La prima fase di applicazione della L. 285/97 è stata sostenuta da una specifica azione formativa tesa a favorire l'acquisizione di elementi di tipo tecnico-amministrativo necessari per la promozione, la programmazione, la realizzazione e la verifica dei Piani territoriali di intervento.
A tal fine, utilizzando la quota del 5% delle risorse assegnate, così come previsto dall'art.2 della L.285/97, la Regione Basilicata ha aderito ai seguenti programmi formativi interregionali organizzati dal Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e ad iniziative di raccordo interregionale:

- Partecipazione di 25 referenti dei Comuni, delle ASL, del Centro di Giustizia Minorile, della Provincia, del Provveditorato agli Studi e della Regione, al 1° seminario organizzato a Bologna.
- Partecipazione di 25 referenti dei Comuni, della Provincia e della Regione ai Seminari tenuti a Firenze.
- attività di raccordo interregionale che ha visto il coinvolgimento della Basilicata, del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna e della Liguria.

La Regione, ha inoltre garantito un supporto tecnico consulenziale agli enti locali e nello specifico ai Comuni capofila. Questi, infatti, non essendo dotati in una fase di start up di sufficienti esperienze e di personale tecnico e talvolta anche amministrativo specifico per le attività di rilevanza sociale, hanno ripetutamente richiesto informazioni e sostegno sulle modalità e sulle opportunità da attivare.
In alcuni casi è stato necessario recarsi presso la sede dei Comuni capofila per incontrare le parti politiche interessate o anche quelle tecniche, proprio per affrontare problematiche e difficoltà per loro insormontabili.
È stata occasione per la Regione di instaurare un rapporto di fiducia e di collaborazione nonchè di sostegno con i diversi comuni sia per aiutarli ad affrontare e superare le criticità che di volta in volta hanno incontrato, sia per orientarli verso l'erogazione di servizi il più possibile qualitativamente validi.
A tal fine è stata avviata un'attività di sostegno e supporto tecnico attraverso numerosi incontri sul territorio e presso il Dipartimento con tutti i rappresentanti dei Comuni capofila. Rilevante è stata la partecipazione ai seminari tecnici-formativi, organizzati dal Dipartimento Sicurezza e Solidarietà Sociale della Regione, a cui hanno preso parte tutti gli operatori professionali dei Servizi sociali comunali.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

La Regione Basilicata, nel corso dello svolgimento del primo triennio di attuazione della L. 285/97 non ha organizzato un vero e proprio sistema di monitoraggio e di valutazione.
Una modalità di monitoraggio formale è stata avviata attraverso l'invio a tutti i Comuni di una griglia, con l'obiettivo di verificare lo stato di attuazione dei progetti, tuttavia non si è riusciti ad ottenere un riscontro complessivo delle informazioni richieste.
Sono stati raccolti elementi di informazione parziali e che non hanno coperto l'intero territorio.
Questo va a denotare una difficoltà nel coordinamento con le Province che erano state individuate, in una prima fase, quali soggetti funzionali a svolgere un'azione di sintesi per la rilevazione del bisogno locale.
L'azione vera e propria di monitoraggio e valutazione è stata approntata nel corso dell'anno 2003: è pertanto ricaduta sul primo triennio di attuazione degli interventi previsti dal PSA e sull'implementazione dei Piani sociali di Zona e non sulle azioni programmatiche scaturenti dalla L.285797 in senso stretto.
Si riportano, comunque, di seguito le azioni intraprese dalla Regione Basilicata al fine di avere un quadro il più possibile completo delle azioni predisposte a livello regionale per monitorare gli interventi su infanzia e adolescenza, pur se ricompresi in un approccio integrato.

L'attività di monitoraggio operata sull' attuazione degli interventi previsti dal PSA, ha promosso un'analisi sullo stato di implementazione dei Piani Sociali di Zona che si è sviluppata in due fasi: una intermedia e una finale.
L'attività è stata finalizzata alla definizione di un quadro informativo completo, che tenesse conto anche dei punti di forza e delle criticità riscontrate durante la fase di attuazione dei servizi, in vista della riprogrammazione degli interventi e delle risorse finanziarie da assegnare agli ambiti di zona.
L'attività di monitoraggio e valutazione intermedia dei Piani Sociali di Zona si è svolta a partire dal mese di luglio 2003.
L'intera attività si è sviluppata seguendo cinque fasi fondamentali:

- Costruzione e condivisione con la Dirigente e i funzionari regionali dello strumento di monitoraggio.
- Somministrazione dell'intervista ai coordinatori dei 15 Ambiti territoriali.
- Raccolta sistematica ed elaborazione delle informazioni e dei dati
- Organizzazione del workshop sullo stato di attuazione
- Stesura del Report conclusivo di valutazione sullo stato di attuazione dei Piani di Zona

L'attività di monitoraggio e valutazione finale dei Piani Sociali di Zona si è svolta a partire dal mese dal novembre 2004.
L'intera attività si è sviluppata seguendo tre fasi fondamentali:

- Costruzione e condivisione con la Dirigente e i funzionari regionali dello strumento di monitoraggio (partendo dallo strumento già utilizzato nella fase di verifica intermedia);
- Compilazione, da parte dei Responsabili Amministrativi dei Comuni Capofila dei 15 Ambiti Territoriali, di tre schede di rilevazione. I dati richiesti riguardavano tre aree d'indagine:
  (a) stato di attuazione dell'implementazione dei servizi negli ambiti per aree d'intervento;
  (b) situazione aggiornata relativa all'impiego delle risorse finanziarie destinate dalla Regione Basilicata agli ambiti sociali di zona;
  (c) caratteristiche delle figure professionali impegnate negli ambiti di zona.
- Raccolta sistematica ed elaborazione delle informazioni e dei dati;
- Incontri di verifica e approfondimento con il personale responsabile dell'area amministrativa dei comuni capofila e con i coordinatori tecnici degli ambiti;
- Stesura del Report conclusivo di valutazione sullo stato di attuazione dei Piani di Zona

L'attività ha messo in luce alcuni elementi che hanno evidenziato la necessità di proseguire il percorso di affiancamento ai Comuni per avviare e realizzare un sistema di monitoraggio regionale delle politiche sociali, obiettivo peraltro contenuto nel PSA Regionale.
Non è stato, infatti, semplice reperire le informazioni richieste a causa della mancanza di strumenti e metodologie di rilevazione dati a livello territoriale e della mancanza di modalità di raccordo consolidate e strutturate tra gli attori responsabili dell'area amministrativa e tecnica dei PSZ.
Le maggiori difficoltà hanno riguardato la diffusione e circolarità delle informazioni all'interno dei singoli PSZ. Di conseguenza i Comuni Capofila, che dovrebbero raccordarsi con i Comuni Capoarea, non hanno sempre il quadro aggiornato rispetto allo stato di attuazione dei servizi e alla situazione economico-finanziaria del PSZ. Tuttavia l'attività di monitoraggio, facendo venire alla luce questi elementi critici, ha anche consentito di rilevare specifiche esigenze informative e formative, nonché avviare una fase operativa per la costruzione di sistema di monitoraggio permanente che servirà ad ottenere una base organica di dati da organizzare in modo da garantire una conoscenza documentata del sistema di offerta dei servizi, delle professionalità presenti al suo interno, delle caratteristiche fondamentali dell'utenza, dei costi e della capacità di spesa dei singoli Comuni.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Anche alla luce di quanto emerso sopra in merito alle carenze nel monitoraggio dell'applicazione della legge, non emergono elementi significativi, dalle relazioni regionali inviate nel corso degli anni, che possano far desumere che nel corso dell'unico triennio di applicazione della 285 in Basilicata vi sia stata una valutazione sulla effettiva coerenza tra l'analisi dei bisogni ed i progetti attivati sul territorio.
Certamente, a seguito dell'approvazione della L 1/2003 "Costituzione Consulta Regionale di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori" e, conseguentemente, a seguito dell'attivazione dell'Osservatorio regionale per il disagio minorile, con funzioni di raccolta, archiviazione ed elaborazione dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza afferenti l'ambito regionale, è stato possibile attuare una forma di analisi e di monitoraggio più stringente ed efficace rispetto alle esigenze emergenti dai territori (si veda a questo proposito quanto sopra evidenziato nel § 2.1).
L'Osservatorio ha assunto, infatti, il compito di relazionare semestralmente al Presidente della Regione circa la condizione dei minori in Basilicata.
Tuttavia, si ribadisce, si fa comunque riferimento ad una fase temporale successiva rispetto all'attuazione dei piani territoriali ex legge 285/97.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

L'implementazione della L.285/97 ha messo in moto meccanismi molto complessi che nella regione si sono configurati come vere e proprie sperimentazioni ed anticipazioni delle modalità operative e gestionali previste dal Piano Socio Assistenziale Regionale.
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.
L'integrazione delle risorse ha favorito l'avvio tempestivo del complesso meccanismo di gestione associata e partecipativa del sistema di interventi previsti dai Comuni nei Piani di zona, evitando sovrapposizioni nel finanziamento di specifici settori e programmi di intervento e garantendo continuità, fra la prima e la seconda triennalità, ai progetti ex lege 285/97.
Relativamente all'area infanzia e adolescenza, ciascun Piano di zona ha individuato le seguenti

tipologie di servizi:

- Assistenza domiciliare, da realizzarsi attraverso una èquipe di operatori qualificati su competenze professionali trasversali, che prestano il loro servizio nel domicilio di bambini/e in difficoltà al fine di favorire lo sviluppo armonico e completo della loro personalità all'interno del contesto familiare.
- Affidamento familiare da attuarsi attraverso gli operatori delle Unità Operative di zona per quei bambini/e o ragazzi/e momentaneamente privi di un ambiente familiare capace di garantire una crescita e uno sviluppo equilibrato dei minori.
- Centro diurno: risorsa territoriale che fornisce un prezioso supporto ai bambini e ai preadolescenti che necessitano di un sostegno educativo finalizzato alla prevenzione del disagio secondario.
- Ludoteca e punti ludici: servizi di tipo educativo-culturale-ricreativo aperta alle famiglie, ha lo scopo di utilizzare il gioco quale strumento principe di socializzazione e conoscenza.
- Comunità di accoglienza: struttura educativo-residenziale definita quale ambiente di vita che sostituisce temporaneamente il nucleo familiare al fine di garantire l'ampliamento delle possibilità relazionali del minore, la valorizzazione delle sue potenzialità e l'interazione attiva col contesto sociale.
- Micro nidi familiari: spazi elementari di custodia dei piccoli sulla base di orari liberamente determinati, autogestiti dalle famiglie.

La rete dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, attuata secondo i criteri e i principi sanciti dal Piano sociale Regionale, ha valorizzato l'innovativo concetto di cittadinanza attiva, sancito sia dalla legge di settore n. 285/97 sia dalla legge quadro di riforma del *welfare* n. 328/00, in quanto la famiglia non è più stata concepita quale beneficiario passivo di servizi spesso non programmati secondo una propedeutica lettura e analisi dei reali bisogni sociali, ma è divenuta soggetto attivo nella realizzazione degli interventi.

3.2 EFFETTO VOLANO

Il realizzarsi dell'effetto volano in Regione Basilicata è desumibile da alcuni elementi già evidenziati sopra.

Per quanto riguarda l'aspetto del consolidamento dei servizi è possibile evidenziare quanto già nel §3.1 espresso, e cioè che la confluenza del fondo 285 nella programmazione integrata sociosanitaria ha comunque garantito il mantenimento ed il consolidamento dei progetti sopra elencati destinati ad infanzia e adolescenza ed avviati nel primo triennio di programmazione.

È desumibile, inoltre, dal contenuto delle relazioni annuali, che l'attenzione sul tema della promozione, della tutela e protezione dei diritti dei minori non è andata attenuandosi: la costituzione della Consulta Regionale di protezione pubblica e tutela dei minori, finalizzata al consolidamento ed al rafforzamento delle azioni a favore dei minori, alla realizzazione di una serie di percorsi formativi interdisciplinari rivolti a tutti quei soggetti che entrano in relazione col minore nel corso del suo processo di crescita, finalizzata alla promozione di una seria campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per diffondere una vera e propria cultura dell'infanzia, finalizzata al esprimere parere obbligatorio sui criteri di utilizzo del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito dalla Legge del 28.08.1997 n. 285 relativamente alla quota assegnata alla Regione Basilicata.

La costituzione di un soggetto istituzionale che abbia un ruolo decisivo nella promozione delle politiche di tutela per l'infanzia e che dia impulso e mantenga alta l'attenzione nello spirito della L285, può certamente evidenziare un effetto volano che ha prodotto risultati che sono andati oltre il mero finanziamento derivante dai fondi 285, oltre a rappresentare anche una evidente eredità culturale.

3.3 IL DATO CULTURALE

Per la valenza profondamente innovativa, l'attuazione della L.285/97 ha comportato un impegno notevole teso ad attivare un processo di cambiamento, sia a livello teorico-concettuale, sia a livello operativo, relativo alla individuazione di nuove modalità di intervento.
La legge 285/97 è stata anche occasione di sperimentare la capacità progettuale ed organizzativa degli enti locali, nella misura in cui si è stati in grado di:

a) spostare l'attenzione dalle attività di mera assistenza e recupero a quelle positive di tipo promozionale che attengono alla qualità della vita e, quindi, al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza;
b) imporre una nuova modalità operativa agli EE.LL. chiamati a svolgere un ruolo di primo piano nella programmazione ed erogazione degli interventi, anche al fine di promuovere:
   - le forme associative ai fini della programmazione e gestione dei Piani Territoriali di intervento e dei progetti esecutivi;
   - la definizione di accordi di programma con tutti i soggetti interessati;
   - la partecipazione Privato sociale.

4. Le Prospettive future

La L.R. 4/2007 assegna alla rete dei servizi la *mission* di promuove il riconoscimento dei diritti sociali delle persone e dei cittadini intesi anche come sostegno a percorsi di affrancamento dal bisogno, all'inclusione sociale, in una parola al superamento della condizione di disagio ed alla realizzazione possibile di ciascun individuo.
Nell'area delle politiche per l'infanzia e la adolescenza ciò vuol dire porre ai servizi l'obiettivo della piena realizzazione della Legge.149/01 e, nell'immediato, con l'orientamento dei servizi stessi al sostegno della famiglia intesa prima comunità educante.
Ad ogni modo, la direzione verso la quale si sta muovendo la Regione Basilicata è quella di superare il concetto di mero assistenzialismo, a favore di elementi che esaltino o ribadiscano il concetto di cittadinanza.
In tal senso le attività che favoriscono i processi di deistituzionalizzazione dei minori manifestano un processo di civiltà.
Tutte le azioni della politica regionale sul vecchio e sul nuovo sistema di welfare sono indirizzate a creare una cultura positiva che accolga il concetto di cittadinanza sociale, così che la comunità possa avere risposte non in termini assistenziali ma di coinvolgimento e superamento delle proprie situazioni di disagio e degrado per raggiungere i livelli di agio e benessere auspicati.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Adriano *Cognome* Abiusi
Assessorato Assessorato alla sicurezza e solidarietà sociale, servizi alla persona e alla comunità
Servizio Ufficio promozione cittadinanza solidale ed economia sociale sviluppo servizi sociali e socio sanitari
Indirizzo Viale della Regione Basilicata, 9
CAP 85100 *Città* Potenza *Prov.* PZ
Telefono 0971-668874 *Fax* 0971-666575
email adriano.abiusi@regione.basilicata.it
email al 30/8/08 non risultano attive pagine web sulla legge

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Basilicata	L. 1.812.630.963	L. 4.825.934.891	L. 4.833.682.567	L. 4.616.550.000	L. 4.246.634.321		
	€ 936.145,77	€ 2.492.387,37	€ 2.496.388,71	€ 2.384.249,1	€ 2.193.203,6	€ 2.193.204	€ 12.695.578,55

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97
1998
deliberazione del Consiglio Regionale n.850 del 9/6/1998: approvazione delle linee programmatiche e di indirizzo per l'applicazione della legge 285/97

1999
D.G.R. n. 876 del 20/04/1999: approvazione dei Piani territoriali di intervento e dei relativi progetti esecutivi e assegnazione e stanziamento ai Comuni dei fondi della 1° e 2° annualità

2001
DGR 1452/2001 è l'ultimo atto di riferimento per l'attuazione della legge 285/97 con la quale vengono finanziati i piani territoriali per la terza annualità. Dal 2002 con il piano regionale socioassistenziale i progetti 285 sono confluiti nei piani di zona
I fondi della Legge 285 - seconda triennalità – sono, pertanto, stati inglobati nel Fondo per le politiche sociali destinato al finanziamento dei Piani Sociali di Zona che ricomprendono l'area Infanzia e adolescenza.
Pertanto, 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

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA
1999
DCR 22 dicembre 1999 n. 1280 Piano regionale socioassistenziale 2000-2002 prorogato e valido anche per l'anno 2006
2001
DCR 1 agosto 2001 n. 269 Differimento termine di presentazione dei piani sociali di zona di cui al Piano socioassistenziale 2000-2002
DGR 21 dicembre 2001 n. 2726 Approvazione Piani di zona

2002
DGR 9 luglio 2002 n. 1208 Completamento approvazione Piani di zona
2003
DGR 15 giugno 2003 n. 655 Completamento approvazione Piani di zona
2008

DGR 23 aprile 2008 n. 517, Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare: approvazione

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO
1997
LR 19 maggio 1997 n. 25 Riordino del sistema socio assistenziale
1999
LR 29 marzo 1999 n. 9 Istituzione di un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale
2000
LR 14 aprile 2000 n. 45 Interventi a favore della famiglia
2005
LR 16 febbraio 2005 n. 10 Interventi per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per lo sviluppo di progetti per città dei bambini e delle bambine
2007
LR 14 febbraio 2007 n. 4 Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale

Area: ISTITUZIONE GARANTE/TUTORE PUBBLICO
1990
LR 17 aprile 1990 n. 15 Convenzione con l'UNICEF per la istituzione del difensore dell'infanzia
2003
LR 2 gennaio 2003 n. 1 Costituzione Consulta Regionale di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori
2005
Il 20/10/2005 ed il 22/11/2005 sono stati presentati due disegni di legge regionale per l'istituzione del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE
LR 2 gennaio 2003 n. 1 Costituzione Consulta Regionale di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori - Osservatorio Regionale per il disagio minorile

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2006
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

In considerazione della particolare condizione riconosciuta alla Provincia Autonoma di Bolzano dallo statuto di autonomia, norma di rango costituzionale, la legge 285/97 non è mai stata giuridicamente vincolante per la Provincia. Tuttavia, fin da subito la Provincia ha voluto cogliere l'opportunità offerta da questo nuovo strumento di programmazione, destinando in forma vincolata la quota di competenza del fondo nazionale (il quale è sempre confluito in forma indistinta all'interno del bilancio provinciale).

Sulla base di questa volontà politica, la Provincia Autonoma di Bolzano ha approvato nel 1998 Linee di indirizzo che definivano ambiti e priorità da perseguire per l'elaborazione dei piani di intervento o dei singoli progetti (delibera n. 2348 del 2/6/98).

Ogni anno sono stati dunque convogliati fondi ad hoc dell'Assessorato alle Politiche Sociali per il sostegno a progetti innovativi nell'area minori: l'innovatività, principio ispiratore della legge 285/97, è stata infatti sempre inserita quale elemento di primo rilievo per l'ottenimento dei finanziamenti.

Occorre precisare che questo indirizzo programmatico specifico si situa in uno scenario di impegno nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza che va oltre il fondo ex 285 e altri singoli fondi. La rete dei servizi, fortemente radicata nel territorio della Provincia di Bolzano, spazia infatti dall'ambito socio-assistenziale a quello educativo, coinvolgendo anche altri Assessorati e sfruttando risorse finanziarie di diversa natura. Tali sono per esempio quelle destinate alle rette per le strutture socio-pedagogiche, ai compensi per famiglie affidatarie, all'assistenza economica ai minori e alle loro famiglie, all'anticipazione dell'assegno di mantenimento, così come le risorse economiche messe a disposizione dei servizi a sostegno delle famiglie, quali ad esempio il finanziamento dei consultori familiari, della mediazione familiare e dei servizi alla prima infanzia. Va tenuto presente inoltre che accanto all'Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù, competente in materia di servizio sociale, la Provincia Autonoma di Bolzano si avvale di due ulteriori uffici competenti per il servizio giovani, i quali dispongono di ulteriori risorse economiche.

Il 1999 è stato per l'Alto Adige il primo anno di applicazione concreta della Legge 285/1997.
La legge si è inserita all'interno dell'organizzazione territoriale dei servizi sociali, che dal 1991 la Provincia Autonoma ha delegato ai Comuni. In base alla legge provinciale 30 aprile 1991 n.13 "Riordino dei servizi sociali in provincia di Bolzano" questi gestiscono i servizi in forma di Comunità comprensoriali appositamente costituite (sono in tutto sette) e, per la città di Bolzano, attraverso l'Azienda Servizi Sociali.

Se all'inizio i referenti territoriali non sembravano ancora consapevoli del significativo cambiamento apportato dall'introduzione della legge 285, già dal secondo anno, grazie anche all'emanazione delle Linee guida da parte della Giunta provinciale, la consapevolezza dello spirito di questa nuova forma di progettazione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza è cresciuta tra i responsabili locali.
Questo si desume anche dal continuo aumentare, negli anni, del numero dei progetti presentati e degli enti che a mano a mano partecipano a questa programmazione specifica. Anche le caratteristiche delle proposte di finanziamento risultano con il tempo sempre più rispondenti ai

fondamenti della legge e qualitativamente migliori.
In Alto Adige non vengono redatti piani territoriali, perciò il Piano organico degli interventi è dato dalla somma dei singoli progetti approvati. Inoltre, in considerazione della competenza legislativa primaria di cui gode la Provincia Autonoma di Bolzano in materia di assistenza e beneficenza, si è derogato all'obbligo della stesura degli accordi di programma.

Nel 1999, la delibera n. 3316 del 13/8/99 ha ridefinito gli obiettivi da perseguire con la L. 285/97, integrando in parte le Linee di indirizzo del 1998. In particolare si è sottolineato che, accanto all'innovatività, i progetti presentati dovevano essere frutto di una programmazione congiunta, con il coinvolgimento del maggior numero possibile di settori interessati.

Nei primi anni il modello di approvazione dei finanziamenti si articolava come segue: i progetti proposti venivano esaminati dalla Sezione minori della Consulta provinciale dell'assistenza sociale e sottoposti poi alla Giunta provinciale che li approvava e finanziava con apposita delibera. Per l'analisi dei progetti presentati dagli Enti preposti, l'Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù ha predisposto una apposita griglia di valutazione. I fondi sono stati poi trasferiti agli enti con un anticipo a inizio anno ed il resto verso la metà dell'anno in corso. Il rendiconto formale veniva poi presentato all'Ufficio distretti sociali, competente per la materia contabile.

Il modello organizzativo è stato utilizzato anche negli anni successivi. Dal 2000 al 2003, per ogni anno la Giunta ha provveduto ad emanare le direttive con i relativi obiettivi ad ogni anno di finanziamento, confermando ogni volta le definizione e suddivisione degli ambiti, che è rimasta sempre invariata.
Le Linee di indirizzo sono il frutto del confronto tra l'Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù e gli Uffici Provinciali Servizio Giovani, le Intendenze Scolastiche, i Direttori dei Servizi Sociali delle Comunità Comprensoriali e la Sezione Minori della Consulta provinciale per l'assistenza sociale.
Esse inoltre rispecchiavano quanto disposto dall'articolo 3 della Legge 285/97 e fissavano delle priorità strettamente collegate a quelli che sono gli interventi programmati nel *Piano sociale provinciale 2000 – 2002*, documento programmatico alla base della definizione degli interventi della Provincia, che valorizza il ruolo del Terzo settore. In particolare, il Piano sociale provinciale individua come interventi urgenti in materia di minori: la protezione dei minori dalla violenza, la creazione di consultori per adolescenti, il miglioramento del raccordo tra l'Ufficio Giovani e l'Ufficio Famiglia. Altri punti evidenziati riguardano l'affido familiare, la mediazione penale minorile, le forme di dipendenza e devianza giovanili, i minori stranieri abbandonati e la formazione degli insegnanti.

Gli obiettivi prioritari specificatamente indicati (si riportano a titolo esemplicativo quelli relativi al 2003 (DGP n. 2839/2002 e DGP n. 2673/2003), confermati poi anche per il 2004 erano nello specifico:

- Contrasto e prevenzione delle forme di dipendenza
- Contrasto del fenomeno drop-out nelle scuole medie e superiori
- Contrasto del fenomeno skin – head
- Assistenza pomeridiana sociopedagogica
- Potenziamento degli interventi congiunti tra Servizi Sociali e Servizio Giovani
- Integrazione di minori stranieri e nomadi
- Prevenzione di abusi, violenza e maltrattamento di minori ed intervento tempestivo nell'affrontare e sostenere le situazioni di emergenza
- Potenziamento del servizio di affidamento familiare
- Azioni di sostegno alla famiglia e alla genitorialità

Dal 2005 la possibilità di usufruire di finanziamenti destinati a progetti innovativi è stata estesa dalla Giunta provinciale anche ad altri ambiti, come quello dei servizi per disabili, anziani, ecc. Di conseguenza la commissione valutativa è composta ora da rappresentanti degli uffici provinciali interessati che redigono la graduatoria da sottoporre all'approvazione della Giunta provinciale. Il parere della Sezione minori della Consulta non viene più richiesto.

Viene inoltre sottolineato che la natura innovativa del progetto può essere anche relativa, ossia essere riferita al territorio di una Comunità Comprensoriale o parte di essa, essendo stato sviluppato un analogo progetto in altra Comunità Comprensoriale. Il Piano degli interventi innovativi deve inoltre indicare le modalità di coinvolgimento e di partecipazione all'elaborazione del Piano stesso dei diversi soggetti (Enti locali, Scuole, Azienda Sanitaria, altre Istituzioni pubbliche, privato sociale, Associazionismo) che operano a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Entra inoltre a regime a livello di documentazione, l'inoltro delle schede iniziali e l'ulteriore compilazione della scheda di valutazione finale.

La programmazione 285, oltre ad armonizzarsi col Piano sociale, si integra anche con gli interventi per i minori disciplinati dal *Programma di assistenza minorile* periodicamente approvato dalla Giunta Provinciale.

Nella Provincia Autonoma di Bolzano i progetti 285 non sono confluiti nei piani di zona, non essendo prevista a livello provinciale tale tipo di programmazione. Alcuni enti gestori di servizi sociali delegati hanno comunque nel corso degli anni predisposto Piani di zona che hanno ricompresi i progetti ex lege 285. Anche dopo la confluenza del Fondo specifico per i progetti 285 nel Fondo nazionale indistinto per le politiche sociali, la Giunta provinciale ha sempre previsti fondi dedicati alla progettazione innovativa in materia di infanzia e adolescenza (poi estesa ad altri settori); vedi tabella sul numero progetti dal 1999 al 2007).

Novità dell'anno 2003, oltre all'introduzione di nuovi ambiti tematici di intervento, era stata la predisposizione di una modulistica per la compilazione di ogni singolo progetto, al fine di rendere più semplice la comparazione dei progetti stessi.

Per l'anno 2005 – proprio per evidenziare il legame tra le iniziative a carattere innovativo ex L. 285/97 e la programmazione dei piani di settore degli enti gestori dei servizi sociali - la data di scadenza della presentazione dei progetti innovativi è stata allineata a quella di inoltro, da parte delle Comunità Comprensoriali e dell'Azienda Servizi Sociali, della richiesta di finanziamento per la totalità dei servizi per l'anno successivo. Con la circolare n. 5137 del 9 luglio 2004 "Circolare sulle procedure per il finanziamento dei servizi sociali delegati l.p. 30/04/1991, n. 13" le priorità da considerare per il 2005 erano:

- Progetti di prevenzione integrati con i servizi sociali, sanità, scuola e servizi giovanili
- Integrazione dei minori extracomunitari e nomadi
- Prevenzione dell'abuso, delle violenze e dei maltrattamenti verso minori e misure di intervento rapide per superare le situazioni di emergenza

La programmazione 285 rimane un focus privilegiato nelle politiche rivolte a infanzia e adolescenza, anche per gli anni 2006 e 2007, venendo richiamata nel Piano sociale provinciale (2007-2009) e nella bozza di quello settoriale (Piano settoriale per l'infanzia e l'adolescenza) dedicato in modo specifico al target dei minori.

Come per gli altri piani settoriali, la programmazione rivolta a infanzia e adolescenza si basa sul piano sociale provinciale, che a sua volta si articola nei vari piani di settore. Il trasferimento delle risorse economiche avviene sulla base di programmi dettagliati da parte di ciascuno degli otto enti pubblici che gestiscono i Servizi Sociali delegati.

Numero progetti esecutivi approvati e finanziati nel corso delle annualità

Anno	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
n. progetti	**8**	**22**	**46**	**28**	**18**	**21**	**20**	**15**	**19**
Finanziamento Provincia – per soli minori e/o loro famiglie	*132.327 € (L. 256.221.000)*	*1.116.974 € (L. 2.162.763.400)*	*1.476.980 € (L. 2.859.832.590)*	*1.180.784 €*	*1.050.771 €*	*778.147 €*	*641.789 €*	*469.540 €*	*661.477 €*
n. progetti							3	4	6
per altre categorie (anziani, persone con handicap...)							*395.800 €*	*186.000 €*	*331.368 €*

(dati tratti dalle relazioni annuali, dall'intervista del 2006 e dai due report di monitoraggio)

Destinatari raggiunti:

Nel 2002 i destinatari coinvolti risultano essere 3.166, di cui 1.638 tra gli 0 e i 20 anni di età (soprattutto infanzia e preadolescenza), 233 utenti stranieri o nomadi, e 1.433 genitori.
Nel 2003, dei 18 progetti presentati solo uno si rivolgeva esplicitamente alla sola fascia degli adulti (genitori). E' rilevante il numero di progetti che si rivolgono alle fasce di età successive (in particolare) e antecedenti alla scuola dell'obbligo. Quasi completamente assente la fascia di età 0-3 anni.
Nel complesso, i progetti realizzati nel 2003 attraverso i finanziamenti della legge 285/97 nella provincia di Bolzano si caratterizzino o per la tipologia della popolazione (stranieri, nomadi, etc.) o per la tipologia dell'intervento (integrazione e mediazione culturale, consulenza e sostegno al ruolo genitoriali, attività ludico ricreative per il tempo libero, etc.). Rispetto ai progetti realizzati nel 2002, emerge come nel 2003 gli adulti vengono considerati destinatari di azioni progettuali nella quasi totalità dei casi (in 16 progetti su 17). Vengono coinvolti soprattutto quegli adulti che hanno una funzione educativa nei confronti dei minori e in particolare i dati mettono in luce una marcata attenzione al coinvolgimento dei genitori (presenti come destinatari delle azioni in 13 progetti su 17) e degli insegnanti (8 progetti).
La stima dei minori che hanno partecipato ai progetti finanziati con la legge 285/97 realizzati nella provincia di Bolzano nel 2003 è di 9.369, circa il 10% dei minori residenti (la stima è relativa a 15 progetti su 18). Considerevole anche il numero di adulti coinvolti: 1.757 (rilevato in 13 progetti su 16). I minori stranieri coinvolti sono 259, pari al 6,9% dei minori stranieri residenti.
La stima dei minori che hanno partecipato ai progetti 285/97 realizzati nella provincia nel 2004 sale ancora ed è di 10.807. I nomadi coinvolti sono 42, i minori stranieri invece sono solo 8.
Nel 2005, primo anno di estensione ad altre categorie di destinatari, la stima dei soli minori che hanno partecipato ai progetti è di 9.103, di cui 179 nomadi e 129 stranieri.
Nel 2006 la stima dei minori coinvolti scende notevolmente a 897, di cui 190 nomadi e 210 stranieri. La causa potrebbe essere ricondotta all'ulteriore impegno richiesto agli enti gestori dei servizi sociali delegati nello sviluppo di progetti innovativi, oltre che nel settore minori, anche in altri ambiti (disabilità, anziani, ecc.).
Le priorità per l'anno 2006 infatti non sono indirizzate esclusivamente a minori (e loro famiglie) ma prevedono:

- Interventi a sostegno della famiglia, mirati al supporto di quelle famiglie che si occupano in ambito domiciliare, della cura e dell'aiuto di un proprio familiare con fabbisogno

assistenziale, e finalizzati all'alleggerimento del loro compito con modalità di sostegno adeguate.

- Promozione di azioni che garantiscano una fattiva collaborazione del servizio di assistenza domiciliare, in valida sinergia con l'assistenza infermieristica domiciliare.
- Consolidamento della modalità di lavoro del Case Management a livello di distretto e in collaborazione con tutti gli attori.
- Assestamento della rilevazione dei tempi e delle prestazioni, su tutto il territorio, e predisposizione delle attività per il futuro sistema di contabilità analitica
- Progetti integrati di prevenzione con i servizi sociali, la sanità, la scuola ed i servizi giovanili.
- Integrazione di minori extracomunitari e nomadi.
- Prevenzione dell'abuso, delle violenze e dei maltrattamenti nei confronti di minori e misure d'intervento rapide per superare le situazioni di emergenza.
- Sostegno alla famiglia in particolare, nelle fasi critiche del rapporto genitori e figli
- Interventi di prevenzione, di supporto all' auto mutuo aiuto, e di sostegno socio-pedagogico rivolto alle famiglie

Nel 2007 infine il numero di minori coinvolti nei singoli progetti risale a 3.000, di cui 50 nomadi e 553 stranieri. Specificatamente per minori stranieri nel 2007 sono stati realizzati 11 progetti 4 Comunità Comprensoriali risp. Azienda Servizi sociali di Bolzano per un importo totale di Euro 335.000,00. I progetti hanno visto in particolare il coinvolgimento delle scuole al fine di promuovere l'integrazione sociale e culturale dei bambini stranieri e delle loro famiglie.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

La Ripartizione Politiche sociali – Ufficio famiglia, donna e gioventù ha condotto diversi incontri di coordinamento con i Direttori dei servizi sociali delle Comunità comprensoriali per informarli delle opportunità offerte dalla L. 285/97.
La Provincia ha sempre guardato con una certa attenzione alle offerte formative promosse dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, viste anche come opportunità di scambio di idee ed esperienze con le altre realtà regionali.

L'Amministrazione provinciale, in quanto competente direttamente per l'aggiornamento del personale, organizza frequentemente, attraverso il Servizio Sviluppo Personale delle Ripartizione politiche sociali, corsi per il personale del settore famiglia, prima infanzia e minori, pubblicando annualmente un opuscolo semestrale sulle varie iniziative.
Dopo i primi anni di implementazione della legge, è stata rilevata la necessità di creare un tavolo di coordinamento, con l'insediamento presso ogni ambito territoriale di precise persone di riferimento.
Mensilmente l'Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù – Ripartizione Politiche Sociali ha partecipato ad incontri di coordinamento con i Direttori dei servizi sociali delle Comunità comprensoriali, in occasione dei quali è stato promosso il confronto e la rilevazione dei bisogni.
Nell'aprile del 2004 in particolare si è svolto un workshop di due giornate sul tema: "Monitorare e valutare i progetti per l'infanzia e l'adolescenza", tenuto dai due consulenti esterni incaricati dall'Ufficio già dall'anno 2002.
Altri momenti di formazione sono stati dedicati al tema dell'affidamento familiare, con l'organizzazione di giornate formative rivolte alle famiglie, realizzatesi annualmente dal 2005.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Al fine di poter effettuare un monitoraggio sull'effettivo andamento dei progetti finanziati ai sensi della L. 285/97, con lettera del 19 aprile 2000 l'Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù ha richiesto ai Direttori dei Servizi sociali degli Enti gestori dei servizi sociali, responsabili territoriali per la realizzazione dei progetti, di trasmettere entro il successivo 31 maggio, in conformità alle linee di indirizzo per l'applicazione della legge 285/97 approvate con delibera della Giunta Provinciale n. 3316 del 13/8/99, una relazione sullo stato di attuazione dei rispettivi progetti utilizzando le schede di rilevazione periodica come proposte dal Gruppo tecnico interregionale nonché una relazione finale per i progetti già conclusi.

Questo sistema di monitoraggio della applicazione della legge è stato seguito anche per tutti gli anni successivi. Già nei primi anni di avvio della progettazione 285, la Provincia ha manifestato l'intenzione di migliorare la fase di valutazione, in funzione della quale è stata individuata una agenzia esterna con la quale realizzare una indagine-studio sul processo di pianificazione della legge.

A partire dagli anni 2000-2001 l'Azienda servizi sociali di Bolzano ha costituito singole commissioni di monitoraggio e valutazione dei vari progetti, che vedono come membro anche l'Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù. La presenza costante dell'Ufficio permette alla Provincia di essere a conoscenza dei passi attuati per la realizzazione dei vari progetti e delle esperienze che ne derivano, considerato che l'Azienda opera nel capoluogo della provincia e ricopre una vasta area del territorio e una grande fetta di popolazione. Nello stesso periodo l'Ufficio provinciale è stato riorganizzato, mettendo a disposizione dei lavori attinenti la legge 285 una persona part-time.

Nel 2002 è stato dato impulso alla collaborazione con gli Uffici Provinciali Servizio Giovani, con le Intendenze scolastiche e i Direttori dei servizi sociali delle Comunità Comprensoriali, dalla quale sono scaturiti contributi importanti per la definizione delle linee di indirizzo per l'anno 2003.
Consulenti esterni vengono da questo momento utilizzati per valutare ed ammettere i progetti presentati dagli enti, a differenza degli anni passati in cui la decisione veniva presa in accordo con la Sezione minori della Consulta provinciale per l'assistenza sociale.

Al 2003 risale il Primo rapporto di valutazione e monitoraggio sulla legge 285, *La promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nei progetti della legge 285/97,* a cura dell'Ufficio Famiglia, donna e gioventù. Tra il mese di marzo e di agosto del 2003 si sono svolti colloqui in forma di intervista semi strutturata con ciascuno dei direttori e dei tecnici dell'Azienda speciale di Bolzano e dei Comprensori. Inoltre è stato loro richiesto di compilare una scheda e una relazione finale sulle attività progettuali già promosse e realizzate dai diversi territori nel corso del 2002.
La relazione testuale finale e il questionario sono diventati in seguito strumenti riproposti anche nelle annualità successive. In particolare nel 2004 dall'analisi dei progetti, condotta dai consulenti incaricati dall'Ufficio, scaturisce il rapporto *I progetti della legge 285/97. L'analisi delle relazioni di accompagnamento ai progetti. Anno 2003. Bolzano, aprile 2005.*

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

In generale, rispetto all'analisi dei bisogni, propria della fase pre-progettuale, la Provincia Autonoma di Bolzano, attraverso la Ripartizione politiche sociali, è in grado di effettuare attraverso il sistema informativo SIPSA (sistema informativo provinciale socio-assistenziale) un controllo

quantitativo di alcune variabili che consentono un monitoraggio dei servizi esistenti.
La Provincia inoltre ha finanziato ricerche sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, volte a rilevare i bisogni del territorio. In particolare nel 2003 è stato condotto lo "Studio sul disagio minorile e sulla risposta dei servizi nella Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, Università di Trento", e nel 2004 è stata realizzata l' "Indagine sui giovani. Valori, stili di vita e progetti per il futuro dei giovani altoatesini. Astat".
Il Rapporto di valutazione del 2003 comprende una parte dedicata alla rilevazione dell'efficacia degli interventi messi in atto dai Comprensori, misurata attraverso la capacità di raggiungimento degli obiettivi predefiniti. Da questo emerge che una delle dimensioni progettuali più importanti e difficili è la fase legata alla "definizione degli obiettivi". Lo strumento metodologico proposto dal 2003, ovvero le schede valutative, rappresenta una lettura a posteriori del progetto, che riorganizza un processo già avvenuto. Tuttavia dai dati scaturiti nelle schede viene rilevata una discreta capacità, da parte degli enti, di calibrare gli obiettivi, comprovata dal fatto che nella maggioranza dei progetti relativi al 2002, si dichiara di aver raggiunto completamente gli obiettivi prefissati (16 progetti su 28, il 57,1%).
I motivi che hanno ostacolato il raggiungimento degli obiettivi previsti nei 10 progetti in cui non sono stati raggiunti o sono stati raggiunti in parte, sono diversi. Il motivo più frequente, legato alla "scarsità di risorse umane e professionali", viene ripreso in 3 schede (su 10), ma vi è poi una distribuzione delle scelte per tutte le motivazioni indicate.
Una maggiore polarizzazione si registra invece fra i motivi che hanno portato alla mancata realizzazione di tutte le azioni previste. Una situazione dovuta soprattutto alla "verifica in itinere dell'inadeguatezza dell'azione prevista" (4 progetti su 8) e alla "scarsità di risorse umane" (per 3 progetti su 8).
Viene sottolineato come in alcuni contesti non sia ancora maturata una cultura progettuale avanzata, in cui il processo valutativo assume una dimensione circolare e accompagna tutte le fasi della progettazione. Questo presuppone la definizione degli obiettivi e dei risultati attesi,nonché degli strumenti che si intende utilizzare per arrivare alla misurazione dei cambiamenti prodotti. Nella valutazione fatta nel rapporto, "le schede presentate sembrano denunciare questa debolezza", poiché "solo il 39,3% dei progetti (11 progetti su 28) prevede un'attività di valutazione ex ante".
Anche la relazione del 2005, relativa ai progetti del 2003, mette in luce una certa "problematicità" negli aspetti di programmazione. Appare consistente, infatti, il numero dei progetti per i quali si segnala una certa difficoltà nel raggiungere gli obiettivi prefissati (10 progetti su 16) e nel realizzare le azioni previste inizialmente (9 progetti 17).
Le progettualità 285 appaiono in generale una sorta di laboratorio per l'innovazione, con tutte le difficoltà annesse, anche nella difficoltà nel calibrare gli obiettivi previsti e nel progettare le azioni conseguenti.
Le difficoltà legate ai tempi di attuazione sono indicate quale motivo prevalente della mancata realizzazione di parte delle azioni o degli obiettivi prefissati. Una certa sofferenza in merito al rispetto dei tempi previsti è attestata anche dall'indicazione delle variazioni in itinere. Fra i dieci progetti per i quali sono state apportate variazioni sei progetti hanno apportato modifiche proprio ai tempi.
Un confronto complessivo fra le progettualità realizzate nel 2002 e progettualità del 2003 evidenzia una rimarchevole differenza in negativo nella capacità di pesare gli obiettivi di queste ultime progettualità.
Solo in pochi casi viene realizzato un processo valutativo completo (ex ante, in itinere e ex post), negli altri si registra la presenza di forme di valutazione in itinere e ex post. Si conferma, in definitiva, un'immagine già emersa con le progettualità dell'anno precedente secondo la quale si tende ad utilizzare strumenti per il monitoraggio e la valutazione usuali e di medio/bassa complessità.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

La Legge 328/2000, emanata ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, ha efficacia e pieno influsso solamente nei confronti della competenza legislativa concorrente (secondaria), che la Regione Trentino Alto Adige ha nella materia assistenziale, essendo una Regione a Statuto speciale (DPR 670/1972). Questo è il caso per esempio delle IPAB, il cui ordinamento rientra nella competenza legislativa secondaria della Regione.
Con riferimento alla competenza legislativa esclusiva (primaria), la L. 328/2000 non ha efficacia e pertanto la Provincia Autonoma di Bolzano, in quanto titolare del potere esclusivo sull'attività assistenziale, resta fuori dalla sfera di azione giuridica della L. 328/2000.
Tuttavia la politica sociale in Alto Adige è impostata sui bisogni dei cittadini, perciò le tematiche alle quali viene dato rilievo sono quelle che emergono anche dalla L. 328/2000. Perciò negli anni successivi all'emanazione della legge, gli argomenti sui quali si è focalizzata la programmazione provinciale rispecchiano quelli della suddetta legge, ovvero: l'autorizzazione e l'accreditamento, il ruolo del terzo settore, i requisiti minimi strutturali ed organizzativi, la Carta dei servizi sociali, la valorizzazione ed il sostegno delle responsabilità familiari, gli interventi urgenti contro la povertà estrema.
Come si è detto, la pianificazione sociale per i minori va in una direzione di continuità con la legge 285/97, e tiene conto anche delle priorità organizzative evidenziate nella legge 328/00.
La cornice in cui si realizzano tali intenti è quella sopra delineata, dove all'autonomia dei Comuni e dei Comprensori si accompagna la presenza della Provincia come partner della programmazione, alla quale provvede tramite la pianificazione provinciale (Piano sociale e relativi Piani settoriali). In questo quadro, i Piani sociali di zona non sono stati promossi in forma obbligatoria, sebbene più di una comunità comprensoriale, ed in primo luogo la Città di Bolzano, si sia dotata spontanemante di tale strumento di lavoro.

3.2 EFFETTO VOLANO

Dal rapporto di valutazione del 2003 emergono alcune considerazioni sulle caratteristiche dei progetti avviati a partire dall'avvio della programmazione 285 nella Provincia.
Viene messo in rilievo come la legge si sia radicata sostanzialmente in due forme: una ha visto progetti che si sono inseriti in interventi già in atto, che sono così stati potenziati. Un'altra ha riguardato invece la realizzazione di progetti innovativi, rispetto al fenomeno oggetto di intervento o alla metodologia utilizzata. Nel primo caso vi sono state iniziative concernenti forme di accompagnamento pomeridiano dei bambini che presentano difficoltà scolastiche e/o problemi familiari, integrato da un lavoro parallelo con le famiglie di appartenenza; l'innovazione metodologica è invece riconducibile alla scelta di lavorare in rete, costruendo rapporti e collaborazioni inter-professionali e inter-istituzionali.

Si evidenzia inoltre come nella prima triennalità, la legge 285 abbia assunto il ruolo di fonte di finanziamento che ha dato "ossigeno" ad una quotidianità nei servizi socio educativi nella quale bisogni emergenti si scontrano con la cronica carenza di risorse. Nelle annualità successive, la legge 285/97 ha invece costituito un'occasione importante per mettere in primo piano, nelle politiche socio-educative, il tema dell'infanzia e dell'adolescenza.

Una analisi del consolidamento dei progetti viene fatta rispetto all'anno 2002. Risulta così che solo in 5 casi le progettualità finanziate con la legge 285/97 prendono il via nel 2002. Nella maggioranza dei casi si tratta della continuazione e/o del mantenimento di progetti già avviati, soprattutto nel 2001.

Pare quindi trasparire dalla rilevazione effettuata come in alcuni casi i finanziamenti della L.285/97 hanno saputo promuovere/innescare alcuni processi di adeguamento strutturale dei servizi, spesso in situazioni "di frontiera". L'area maggiore di interesse è stata quella di confine fra benessere e disagio: in 18 progetti su 28 si dichiara che il progetto si riferiva sia a situazioni di agio che di disagio e in 6 progetti su 28 si dichiara di operare prevalentemente nell'ambito del disagio. Non a caso l'ambito maggiormente frequentato è quello dell'integrazione di minori stranieri e nomadi (12 progetti), dove più forte si pone il problema "dell'alterità" e più concreti i rischi di isolamento culturale e sociale.

Emerge in linea generale come la progettualità 285 sia stata vista, nella programmazione provinciale, come una opportunità di sperimentare nuovi percorsi, idee, progetti creativi, tanto che questo è stato percepito da alcuni referenti locali come un rischio, nel momento in cui, come si è verificato, sono cessati i finanziamenti. Questo è stato determinato sia dal rinnovo anno per anno delle Linee guida, che ha reso alcuni progetti non più coerenti con i nuovi indirizzi, sia dal fatto che in alcuni casi si è valutato che il progetto, superata la prima annualità, avesse perso il carattere di sperimentazione e dovesse transitare da intervento a servizio: il che ha presentato però difficoltà di finanziamento.
E' emerso dunque che molti progetti avevano necessità di un finanziamento pluriennale affinché il loro ciclo di realizzazione potesse concludersi. Allo stesso tempo si è rilevata una certa riluttanza a ricercare fondi propri, una volta che è terminata la fase di sperimentazione di un intervento.
Un caso particolare è quello invece rappresentato da Bolzano, nel cui territorio le attività previste in 7 progetti su 12 sono state inserite e/o diventate un servizio stabile (anno 2002).

Nel 2003, in termini assoluti solo 5 progetti rappresentano la continuazione di progetti in essere nell'anno precedente. Gli altri sono progetti nuovi.
Pare quindi che la legge 285/97 sia rimasta un'importante occasione per realizzare progetti socio-educativi portatori di innovatività sia rispetto agli approcci operativi esistenti, sia rispetto alla popolazione direttamente coinvolta nelle azioni progettuali.

La programmazione 285 ha avuto inoltre delle significative ricadute nella programmazione dei servizi sociali della Provincia autonoma di Bolzano. A volte questo effetto volano ha provocato dei piccoli conflitti di ripartizione dei fondi, per esempio dal 2005, altri settori (anziani, handicap) hanno reclamato una parte di fondi per l'innovatività, ed hanno quindi parzialmente eroso lo stanziamento previsto per l'area minori. Risulta tuttavia positivo che la modalità introdotta dalla 285, di finanziamento mirato a progetti innovativi, sia stata ampliata a tutti gli altri settori del sociale. In particolare strumenti quali le schede iniziali e di valutazione finale e la griglia per la valutazione dei progetti e tali strumenti sono stati utilizzati anche ad altri settori quali il settore handicap, anziani, malati psichici, dipendenze ed altri.
In generale, l'attenzione rivolta dalla Provincia all'infanzia e adolescenza come settore specifico di intervento ha ricevuto grande impulso dalla legge 285. All'inizio del percorso della legge vi era un sostanziale e comune orientamento a intervenire sulle situazioni di disagio e di rischio: sia da parte degli amministratori locali (comuni), sia da parte delle scuole. Solo successivamente una maggiore collaborazione tra i servizi sociali e le scuole ha modificato questa impostazione a favore di una logica progettuale mirata ad obiettivi di promozione della personalità globale del soggetto e non della sola componente cognitiva, superando così la vecchia e obsoleta frattura fra le problematiche scolastiche e quelle sociali.
La prosecuzione di questo orientamento si esplica oggi nella bozza del Piano settoriale appositamente rivolto al target dei minori, che è stato elaborato a partire dal 2006 (periodo di riferimento è il triennio 2007-2009, come il Piano sociale provinciale di cui è parte), ed ha come obiettivo proprio quello di continuare e perseguire la strada intrapresa dalla legge 285 e di sostenere anche in futuro progetti innovativi.

Tra i principi 285 che hanno ispirato il nuovo Piano sociale, vi è inoltre l'aspetto che riconosce e valorizza l'intervento delle organizzazioni del *Terzo settore,* auspicando un'intensificazione dei rapporti tra enti pubblici e privati ed un incremento del livello qualitativo degli stessi, nella prospettiva di creare un sistema di *welfare mix* maturo e completo.

3.3 DATO CULTURALE

La legge è stata diffusa nel territorio provinciale sia in termini culturali che operativi attraverso una gestione mirata del budget provinciale. L'esperienza della legge per la promozione dei diritti dell'infanzia è stata vissuta in modo molto positivo, come occasione di crescita personale, perché ha dato l'opportunità di mettersi in relazione con i colleghi delle altre Regioni .
Questa legge ha dato il via ad una serie di relazioni interregionali molto ricche che ancora i rispettivi referenti hanno occasione di coltivare attraverso i lavori che si tengono all'interno dei coordinamenti tecnici interregionali a livello nazionale.
A livello di attuazione, la 285 ha aperto le porte alla fantasia e creatività sul territorio, ha portato il focus sulla promozione dei diritti e non solo sull'intervento riparativo assistenziale, ha cambiato dunque il paradigma di intervento.
Grande merito della legge 285 è stato quello di aver attivato un forte lavoro di rete, che pur essendo una linea guida da sempre del lavoro sociale, ha avuto un impulso molto forte proprio grazie al fatto di averlo posto come criterio di accesso ai finanziamenti, spingendo perciò ad una formalizzazione della collaborazione.

Punto critico della legge resta il fatto che, al di là dell'indirizzo fornito, l'effettiva attuazione della stessa è lasciata alla volontà delle singole amministrazioni locali. La natura non vincolante della legge in realtà non ha compromesso lo sviluppo di importanti azioni sul territorio provinciale di Bolzano.
Sicuramente si auspica che, una volta esaurita la spinta innovativa, la legge 285 sia entrata nel patrimonio comune di coloro che sono impegnati nello sviluppo di interventi a favore dei minori. I principi in essa contenuti devono comunque rimanere come un riferimento costante per tutti i soggetti impegnati in questo settore, sia pubblici che privati. È necessario che diventi uno standard culturale nel rispetto e nella promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, è inoltre opportuno che venga garantita la messa in rete delle buone pratiche sviluppate nelle diverse realtà regionali.

La Provincia Autonoma di Bolzano, attraverso l'Ufficio Famiglia, Donna e Gioventù dell'Assessorato alle Politiche Sociali e Sanità, ha svolto nel 2002 un lavoro di rilevazione delle valutazioni dei direttori e di alcuni tecnici delle Comunità comprensoriali sull'esperienza 285. Il bilancio uscito è positivo, ed emerge l'opinione comune che un ruolo decisivo è stato svolto dal terreno fertile già esistente in tutte le aree. Dal punto di vista culturale, la legge ha contribuito a far conoscere situazioni difficili correlate all'infanzia e all'adolescenza, in particolare fenomeni in precedenza sottovalutati. Allo stesso tempo, la 285 ha aiutato ad entrare in contatto con il mondo giovanile "normale", uscendo dagli stereotipi e dagli approcci di tipo "patologico". Quanto acquisito sul piano culturale ha consentito l'avvio di strategie innovative sul piano preventivo-educativo, che vedono il soggetto nella sua globalità come persona, e lo sviluppo di processi di collaborazione tra le diverse realtà del territorio. Dal punto di vista economico, l'esclusività e la certezza del fondo hanno consentito un certo grado di autonomia nell'utilizzo delle risorse disponibili. Questo aspetto ha portato però anche dei rischi, nel momento in cui, come è accaduto, il fondo, a livello provinciale, è venuto a ridursi.
La legge ha saputo senza dubbio innescare processi culturali e operativi per molti versi innovativi e probabilmente irreversibili che hanno trovato poi nella legge 328/00 un naturale punto di riferimento: si pensi al passaggio da una prospettiva periferica, spesso residuale, ad una centralità

nell'attenzione delle politiche locali; il passaggio da un'attenzione centrata sulla straordinarietà, sull'emersione del problema e del disagio conclamato, ad una visione dell'intervento attenta alla quotidianità, ad una normale attenzione verso i bambini e le loro famiglie; si pensi all'attivazione di dinamiche operative caratterizzate dallo sviluppo di collaborazioni fra soggetti istituzionali diversi, fra "pubblico" e "privato sociale", fra mondo dei servizi e scuola, ma si pensi anche al confronto con la dimensione del lavoro per progetti e del lavoro di rete, con tutte le ricadute operative e culturali che questo ha comportato.

4. Le Prospettive future

A partire dal 2008 si è entrati in una fase di riflessione. A fronte delle difficoltà di mettere a regime come attività ordinaria i progetti innovativi valutati positivamente negli anni passati la Giunta provinciale ha deciso di confermare la disponibilità di una quota specifica del fondo sociale provinciale limitando però tali risorse ai soli progetti pluriennali già in corso. Dovrà essere nel prossimo valutata con massima attenzione la reale possibilità di dare continuità agli interventi avviati in via sperimentale.

Comunque, dal punto di vista dell'offerta, nella Provincia Autonoma di Bolzano i minori hanno opportunità di godere di un buon livello di servizi. I dati dei minori presi in carico dai servizi sociali territoriali possono tuttavia essere interpretati in modo ambivalente: si potrebbe pensare che i minori soffrono di più, perché è crescente il numero dei minori presi in carico, ma si potrebbe anche dire che è crescente perché è migliorato il livello di penetrazione dei servizi sociali a livello territoriale. A seguito della decentralizzazione, si è diffusa la conoscenza dei servizi e un numero sempre più alto di famiglie si è rivolto ai distretti sociali; inoltre è aumentato il coraggio di denunciare situazioni di violenza e abuso. Questo ultimo aspetto è certamente legato alla consapevolezza dei diritti dei minori da parte di tutti, famiglie, singoli, collettività, ma c'è ancora molto da fare in tal senso.
Tra le problematiche crescenti, si segnalano: il consumo di alcool, la scolarizzazione breve, i conflitti in famiglia, i minori sinti e i minori stranieri1.
La bozza del Piano settoriale per l'infanzia e l'adolescenza 2007-2009 prevede cinque aree di intervento2:
a) Sviluppo delle azioni di "sistema"
b) Potenziamento delle attività di promozione, prevenzione e tutela
c) Affidamento familiare, accoglienza residenziale sociopedagogica, adozione
d) Multiculturalità e diritti
e) Monitoraggio, verifica e sviluppo del Piano

La prospettiva della Provincia è quella di guardare ai minori come soggetto di diritti e non come oggetto di interventi, perciò si vuole valorizzare la soggettività del minore, e insieme a questo favorire la promozione, la crescita e lo sviluppo delle competenze genitoriali. Emerge la necessità di potenziare i servizi territoriali in una logica di sostegno a quei minori che vivono in condizioni di difficoltà all'interno della famiglia, o abbandonati, vittime di violenza o con disagi psichici (fenomeno crescente). Dall'altro sarebbe utile uno sviluppo più competente dei centri di aggregazione giovanile che devono essere ulteriormente allargati a tutti i target dei minori, compresi quelli che hanno bisogno di un sostegno nel loro percorso di crescita.
Sul fronte della famiglia, fondamentali sono i servizi all'infanzia: in tal caso il minore viene visto più come parte integrante della famiglia, ed emerge allora la necessità di aiutare gli adulti nel conciliare i tempi di cura con i tempi di lavoro, attraverso strumenti che diano al bambino supporti

1 Dalla bozza del Piano settoriale per l'infanzia e l'adolescenza 2007-2009, documento in via di approvazione.
2 idem

socio-educativi sempre più strutturati e accessibili. Anche per questo nella Provincia di Bolzano grande centralità viene riconosciuta alla famiglia come nucleo fondante della società, come soggetto sociale capace di progettare e creare benessere. L'interesse del minore deve essere tenuto comunque sempre in considerazione e deve essere prevalente rispetto ad altri. La valorizzazione della famiglia deve in ogni caso essere allargata alle molteplici agenzie educative e formative, pubbliche e private, formali ed informali, che oggi contribuiscono in modo più decisivo che in passato, al percorso di crescita dei bambini/e e ragazzi/e. Il modello di intervento di riferimento dovrebbe allora spostarsi dall'asse minore-domanda-emergenza, ad uno promozionale che poggia sull'asse famiglia/bambini-comunità-bisogni-sviluppo, al fine di superare le risposte settoriali e centrarsi sempre più sulla comunità educante. L'elaborazione delle strategie rivolte ai minori si configura come un processo complesso cui partecipano con diverso potere decisionale una pluralità di soggetti pubblici e privati3.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Provinciale

Nome Eugenio *Cognome* Bizzotto
Assessorato Assessorato alla sanità e alle politiche sociali
Servizio Ufficio Famiglia donna e gioventù
Indirizzo via Michael Gamper 1
CAP 39100 *Città* Bolzano *Prov.* BZ
Telefono 0471-418230 *Fax* 0471-418249
email famiglia.donna-gioventu@provincia.bz.it eugenio.bizzotto@provincia.bz.it
pagine web al 30/9/08 non sono attive pagine specifiche sulla legge

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Bolzano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 1.213.903.499	L. 3.231.877.556	L. 3.237.075.996	L. 2.351.019.000	L. 2.162.635.779		
euro	€ 626.928,84	€ 1.669.125,46	€ 1.671.810,23	€ 1.214.199,98	€ 1.116.908,17	€ 1.116.908	€ 7.415.880,68

3 Dalla bozza del Piano settoriale per l'infanzia e l'adolescenza 2007-2009, documento in via di approvazione.

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1998-1999 (fonte: relazione 2000)

- Con la legge provinciale 30 aprile 1991 n. 13 "Riordino dei servizi sociali in provincia di Bolzano" la gestione diretta dei servizi è stata delegata dalla Provincia Autonoma ai Comuni, i quali si sono poi organizzati in forma di Comunità comprensoriali rispettivamente Azienda speciale (7 Comunità comprensoriali e l'Azienda Servizi Sociali di Bolzano). A detti enti, aventi natura di diritto pubblico, i Comuni hanno quindi subdelegato il compito di gestire concretamente i servizi sociali.
- la Giunta Provinciale ha provveduto con propria delibera n. 2348 del 2/6/98 a definire, ai sensi dell'art. 2 della Legge, gli ambiti territoriali, identificandoli nelle già citate Comunità comprensoriali. Contestualmente sono state inoltre approvate le linee di indirizzo che le Comunità dovevano seguire nell'elaborazione dei piani di intervento o singoli progetti.
- Giunta Provinciale con propria delibera n. 3316 del 13/8/99 ha ritenuto di ridefinire meglio gli obiettivi da perseguire con la L. 285, integrando in parte le linee di indirizzo per l'applicazione della L. 285/97 fissate con la precedente citata deliberazione.
- Le linee di indirizzo rispecchiano quanto disposto dall'articolo 3 della Legge 285 e fissano delle priorità strettamente collegate a quelli che sono gli interventi programmati nel *Piano sociale provinciale 2000 – 2002*

2000 (fonte: relazione 2001)

- Nel 2000 la Giunta Provinciale ha provveduto nuovamente a ridefinire gli obiettivi da perseguire nell'anno 2001 con la propria delibera 3061 del 24/08/2000

2001 (fonte: relazione 2002)

- Anche per l'anno 2002 con delibera n. 2315 del 16.07.2001 la Giunta Provinciale ha confermato gli ambiti territoriali ed ha approvato le Linee di indirizzo che dovranno essere seguite prioritariamente dalle Comunità Comprensoriali, rispettivamente Azienda Servizi Sociali di Bolzano

2002 (fonte: relazione 2003)

- Per l'anno 2003 la Giunta Provinciale con deliberazione n. 2839 del 13/08/02 ha deciso di voler proseguire nell'intento di finanziare progetti innovativi in ambito minorile confermando gli ambiti territoriali e modificando le Linee di indirizzo e priorità da seguire. Novità dell'anno 2003 è stata la predisposizione di una modulistica per la compilazione di ogni singolo progetto, al fine di rendere più semplice la comparazione dei progetti.

2003 (fonte: relazione 2003)

- con delibera n. 2673 del 12.08.2003 la Giunta Provinciale ha espresso la volontà di procedere nello spirito della L. 285/97 ed ha approvato i piani innovativi nell'ambito dei diritti dei minori – Priorità e Linee di indirizzo; per l'anno 2004 viene richiesto agli Enti gestori dei Servizi Sociali territoriali la realizzazione di un Piano organico di interventi innovativi da svilupparsi in aree tematiche. Il Piano degli interventi innovativi deve indicare

le modalità di coinvolgimento e di partecipazione all'elaborazione del Piano stesso dei diversi soggetti (Enti locali, Scuole, Azienda Sanitaria, altre Istituzioni pubbliche, privato sociale, Associazionismo....) che operano a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Per quanto riguarda invece le aree tematiche risultano le stesse dell'anno precedente. È entrato inoltre a regime l'inoltro delle schede iniziali e l'ulteriore compilazione della scheda di valutazione finale.

2004 (fonte: relazione 2004)

- Per l'anno 2005 – proprio per evidenziare il legame tra le iniziative a carattere innovativo ex L. 285 e la programmazione dei piani degli enti gestori dei servizi sociali delegati (Comunità Comprensoriali/Azienda Servizi Sociali di Bolzano) – per la prima volta, la data di scadenza della presentazione dei progetti innovativi è stata allineata a quella di inoltro (31.07.) da parte delle Comunità Comprensoriali e Azienda Servizi Sociali della richiesta di finanziamento per la totalità dei servizi delegati per l'anno successivo. Le priorità da considerare per l'anno successivo vengono d'ora in poi allargate anche ad altre categorie, oltre minori e loro famiglie, e stabilite con apposita circolare dell'Assessore competente in materia, per l'anno 2005 circolare n. 5137 del 9 luglio 2004 "Circolare sulle procedure per il finanziamento dei servizi sociali delegati l.p. 30/04/1991, n. 13".

2005 (fonte: relazione 2005)

- Circolare dell'Assessore competente in materia, per l'anno 2006 n. 5015 del 1 luglio 2005 sulle procedure per il finanziamento dei servizi sociali delegati ai sensi della legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13.

2006 (fonte: relazione 2007)

- Circolare dell'Assessore competente in materia, per l'anno 2007 n. 5975 del 12 luglio 2006 sulle procedure per il finanziamento dei servizi sociali delegati ai sensi della legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

- DGP 30 aprile 2001 n. 1330 Piano minori stranieri non accompagnati
- DGP 14 maggio 2001 n. 1492 Riconoscimento del servizio di mediazione familiare
- DGP 13 agosto 2002 n. 2839 Progetti innovativi nell'ambito della promozione dei diritti dei minori (già L. 285/97). Priorità e linee di indirizzo per il 2003
- 21 agosto 2002 Approvazione protocollo di intesa tra la Provincia di Bolzano e il Dipartimento giustizia minorile del Centro di giustizia minorile di Venezia in riferimento al progetto di mediazione penale minorile (DGP 3 luglio 2000 n. 2392)
- DGP 4 settembre 2006 n. 3195 Protocollo di intesa sull'adozione internazionale
- Deliberazione Giunta provinciale 3359 del 15.9.08 Piano sociale provinciale 2007/2009
- E' in via di approvazione il piano settore minori 2007/2009

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

- LP 21 dicembre 1987 n. 33 Provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni
- LP 30 aprile 1991 n. 13 *Riordino dei servizi sociali della Provincia di Bolzano*
- LP 29 gennaio 2002 n. 2 Provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano
- LP 3 novembre 2003 n. 15 Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- Disegno di legge sull'istituzione del garante approvato dalla Giunta provinciale all'esame del Consiglio provinciale

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- Non esiste un Osservatorio provinciale sull'infanzia, ma dati qualitativi e quantitativi vengono rilevati tramite il Sistema informativo provinciale socioassistenziale SIPSA

- Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2000
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2001
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2002
  - La promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nei progetti della legge 285/97. Primo Rapporto di monitoraggio e valutazione - 2002
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2003
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2004
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2005
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2006
  - Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2007

PAGINA BIANCA

REGIONE CALABRIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

Il primo triennio ha formalmente preso avvio con la DGR 2450 del 12 maggio 1998, relativa al recepimento della L. 285/97 ed alla formulazione delle linee guida di programmazione regionale.. La sua concreta attuazione nel tempo si è sviluppata su più anni, arrivando a coprire l'anno 2002, anno in cui si registra la conclusione dell'ultima annualità del primo triennio.
L'avvio del primo triennio è stato anche occasione per la definizione dei 14 ambiti territoriali di intervento, corrispondenti prevalentemente alle stesse dimensioni zonali delle Aziende Sanitarie Locali.
Tale suddivisione è risultata adeguata alla configurazione geografica, culturale e della rete dei servizi esistenti in Regione. La legge 285/97 ha consentito la sperimentazione di forme di concertazione interistituzionale, ancora inedite in materia di politiche sociali nell'area minorile alla stregua di altre iniziative in materia economica-produttiva (patti territoriali).
Le prime difficoltà nell'applicazione della legge 285/97 in Regione si sono manifestate fin dalle fasi di coordinamento tra la Regione e le Province: le riunioni programmate in Regione con i referenti provinciali sono state poco partecipate, sia per l'esigenza espressa di definire meglio i livelli istituzionali di competenza tra Regione, Provincia, Comunità montana e Comune, sia a causa del turn over dei referenti tecnici che non ha garantito la continuità esperienziale maturata nel corso della prima annualità di avvio della legge con la quale si erano iniziate a sperimentare modalità di lavoro comuni.
In questo contesto, le Province, individuate quali enti intermedi di raccordo tra la Regione e gli ambiti territoriali d'intervento, hanno svolto un certo ruolo di coordinamento, ma esclusivamente la Provincia di Crotone ha documentato le iniziative svolte.
La Regione, mediante la figura del referente tecnico, si è comunque posta nel ruolo consulenziale e promozionale in alcune fasi progettuali e attuative.
È tuttavia possibile registrare che, localmente, le riunioni di ambito o a carattere provinciale, così come quelle attivate in alcune realtà territoriali, hanno registrato tavoli tematici di rilevante partecipazione da parte di politici, tecnici ed esperti, provocando riflessioni collettive pubbliche con una forte ricaduta culturale nei governi locali.
Nel corso delle riunioni di ambito la partecipazione regionale ha permesso di acquisire dati ed informazioni nonché di cogliere aspetti di criticità e di propositività per elaborare le linee programmatiche per il secondo triennio.
A seguito del lavoro svolto nelle fasi di cui sopra, è emerso che il fenomeno del disagio minorile in alcuni ambiti territoriali a rischio per la presenza della criminalità organizzata, è risultato paradossalmente sottostimato ai fini delle scelte di piano e dell'individuazione di obiettivi specifici d'intervento nella progettazione locale.
Nella prima pianificazione, la ricognizione delle risorse e l'analisi dei bisogni, a partire dagli insediamenti infrastrutturali e strutturali fino ai servizi già esistenti, per l'infanzia e l'adolescenza in particolare, non risulta documentata.
Non vi sono stati elementi oggettivi e dati certi a supporto dell'impostazione globale del piano territoriale d'intervento. Gli elementi di informazione sulle caratteristiche del territorio e del target di riferimento sono risultati frammentari e non disponibili per essere utilizzati dai soggetti responsabili della pianificazione territoriale per un'oculata scelta delle linee d'intervento.

Le linee guida di programmazione regionale hanno comunque puntualizzato, tra i quattro obiettivi generali, la deistituzionalizzazione e la ricerca di soluzioni alternative (obiettivo 2) a fronte di una cronica tendenza al "ricovero" in strutture assistenziali.
I piani territoriali d'intervento, formulati nell'anno '98, contengono obiettivi dichiarati conformi alla legge 285/97 ed alle linee programmatiche regionali, ma la progettazione che ne è scaturita non ha perseguito in concreto l'obiettivo specifico del rientro del minore nel proprio ambiente di vita familiare e sociale, fornendo servizi di sostegno economico ed educativo alla genitorialità, anche attraverso la riconversione, nei limiti della fattibilità, delle stesse strutture residenziali in semiresidenziali ed aperte.
L'avvio concreto di servizi aperti, centri diurni per l'infanzia, servizi residenziali per donne in difficoltà con figli minori etc., ha trovato ostacoli negli obblighi di legge per quanto attiene il reperimento di locali idonei al funzionamento dal punto di vista strutturale e igienico/sanitario, nonché per l'esigenza di reperire operatori in possesso delle professionalità adeguate.
L'effettiva messa in opera è risultata quindi impresa diversa da quella prescelta: i tempi previsti si sono perciò dilatati per la maggior parte dei piani territoriali.
Le procedure relative alle modalità di assegnazione dei progetti agli Enti gestori, attraverso bandi, gare d'appalto, assegnazioni dirette, convenzioni, hanno comportato tempi lunghi di attuazione e provocato concorrenzialità che, in qualche caso è sfociata in una vera e propria controversia.
I progetti che si riferiscono al primo triennio sono stati 165
Le azioni / interventi progrediti in maniera più agevole sono quelle culturali, ludiche, ricreative, sportive, di consulenza, di partecipazione diretta delle bambine e dei bambini nelle interviste a scuola, di mediazione familiare.
I Centri diurni, i soggiorni estivi, le tipologie aggregative nelle più diverse forme sono state attivate in quasi tutti gli ambiti anche se, in qualche caso, il target dei destinatari fruitori delle azioni – interventi non è stato preventivato con oculatezza rispetto alle risorse finanziarie richiamate nella progettazione per cui sono emerse ulteriori difficoltà tra l'Ente responsabile della gestione, assegnatario del progetto, e l'Ente locale titolare.
Queste difficoltà, ad ogni buon fine, hanno spinto alcuni Comuni calabresi ad emanare provvedimenti amministrativi di cofinanziamento, allargando così la sfera di competenza e di integrazione tra più Comuni e soggetti firmatari dell'accordo. Il terzo settore ha contribuito al perseguimento degli obiettivi prefissati.
Per quanto riguarda le procedure di riparto economico del fondo 285 tra i 14 ambiti territoriali d'intervento, si richiama la DGR del 4/12/98 n. 7169.
Il trasferimento e la liquidazione delle quote assegnate agli ambiti è stata comunque subordinata alle verifiche dell'operatività dei piani e dei progetti locali, ed alla rendicontazione richiesta ai Comuni capofila di ambito per annualità di riferimento e per esercizio finanziario annuale.
Gli effetti positivi maturati nell'area dei servizi sociali finalizzati agli adempimenti derivanti dalla L.285/97 sono riconducibili alla rivitalizzazione del lavoro sociale rivolto all'infanzia e alla famiglia.
I principi ispiratori della legge, lo stimolo qualificante del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, il respiro comunicativo del gruppo tecnico interregionale, la presenza dell'Istituto degli Innocenti, le esperienze formative interregionali, hanno impresso agli uffici del sociale, tradizionalmente oppressi dalle prestazioni assistenziali, almeno in questa realtà, una ventata di rinnovamento, coinvolgendo anche i soggetti preposti all'elaborazione di programmi, piani e progetti in quest'area istituzionale di intervento.
I molteplici profili professionali di assistenti sociali, psicologi, pedagogisti, (in minore misura educatori professionali) chiamati ad operare in questo triennio di attuazione della L. 285/97 sono stati fortemente coinvolti nel lavoro scaturente dalla progettazione locale.
A livello regionale l'assenza di un nucleo operativo professionalizzato per l'attuazione della L.285/87, non ha permesso di condurre la fase del monitoraggio e valutazione degli interventi e di raccolta e catalogazione della documentazione prodotta.
A questa carenza concorre certamente la mancata istituzione dell'Osservatorio per l'infanzia di cui

alla L.451/97.
I piani territoriali di intervento hanno costituito un sovraccarico di lavoro istituzionale ed uno straordinario banco di prova per i soggetti firmatari degli Accordi di programma e, in particolare, per i referenti tecnici degli Uffici dei Servizi Sociali presso i quali si sono costituiti i gruppi di lavoro per l'attuazione della legge.
Unanime è la constatazione che gli adempimenti voluti dalla normativa avrebbero richiesto a tutti i livelli, regionale e di ambito territoriale, un assetto organizzativo di risorse umane, professionali, strumentali ed economiche meglio misurate e preventivate rispetto all'esigenza della pianificazione innovativa rivolta all'infanzia calabrese.
Si è trattato spesso di un aggravio di compiti e di responsabilità per dirigenti e funzionari già oberati di competenze istituzionali diverse, non accompagnate da supporti tecnici interni ed esterni.

1.1.2 seconda triennalità

La seconda triennalità si è avviata nell'anno 2002 e si è estesa fino al dicembre 2007.
Preliminarmente, rispetto all'approvazione delle linee guida per il secondo triennio, con Deliberazione di Giunta Regionale n. 977, del 29.11.2001, è stata nominata la Commissione Tecnica per l'esame dei piani territoriali e dei progetti presentati dagli Ambiti territoriali di intervento per il secondo triennio di attuazione della legge 285/97.
Con Decreto dirigenziale generale 8 luglio 2002 n. 560 sono state approvate le linee guida per il secondo triennio 2001-2003: questo è l'ultimo ultimo atto di indirizzo specifico al quale è possibile fare riferimento ai sensi della 285.
I piani territoriali d'intervento del secondo triennio contengono obiettivi dichiarati conformi alla legge 285/97 ed alle linee programmatiche regionali, ma la progettazione che ne è scaturita non ha perseguito in concreto l'obiettivo specifico del rientro del minore nel proprio ambiente di vita familiare e sociale, fornendo servizi di sostegno economico ed educativo alla genitorialità, anche attraverso la riconversione, nei limiti della fattibilità, delle stesse strutture residenziali in semiresidenziali ed aperte.
La Commissione Tecnica nella valutazione dei progetti presentati dagli ambiti territoriali ha adottato i seguenti criteri di massima:

a) conformità della progettazione alla legislazione nazionale e regionale;
b) rispondenza delle azioni di piano e delle proposte progettuali a quanto stabilito dagli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge 285/97;
c) congruità tra budget assegnato e spese programmate;
d) modalità di concertazione tra soggetti pubblici ed ONLUS nelle assemblee dell'Ambito;
e) professionalità da impegnare nelle azioni programmate.

La Commissione ha inoltre privilegiato le attività che hanno avuto impatto positivo nel primo triennio e quelle che prestano grande attenzione ai bisogni dei minori e non solo alle attività degli operatori.
Tutti i progetti formativi sono stati ricondotti alla titolarità della Regione che ha provveduto ad organizzare con i fondi della Legge 285/97 apposite attività di formazione e di aggiornamento.
I progetti per il secondo triennio di attuazione della legge 285/97 sono stati in tutto 216.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

Tutte le Province, unitamente alla Regione, hanno favorito e in qualche caso promosso, patrocinato e finanziato Conferenze o Seminari di studio sull'infanzia e l'adolescenza aperti alla partecipazione attiva di tutti i soggetti pubblici e del terzo settore provenienti da tutti gli ambiti territoriali d'intervento. Questi incontri hanno permesso un interscambio di esperienze sviluppate nel corso del

primo triennio.
Le iniziative informative sulle attività realizzate hanno utilizzato organi di stampa, TV locali, manifesti, opuscoli, cd rom, audiovisivi.
La partecipazione dei referenti e/o componenti dei gruppi di coordinamento degli ambiti territoriali della Calabria a tutti i seminari interregionali programmati a livello nazionale con il Gruppo tecnico interregionale di coordinamento politiche minori e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e gestiti dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, è stata molto diffusa.
Le aree tematiche sulla pianificazione, gestione e valutazione, sulle finalità progettuali e procedure amministrative, sui flussi informativi e documentazione, sulla genitorialità e su tutti gli altri argomenti trattati, hanno interessato e prodotto ricadute nei dibattiti regionali e locali, ritrovando un linguaggio d'intesa più omogeneo.
La Calabria ha concordato, inoltre, protocolli d'intesa con la Regione Lombardia per un seminario sulla cultura della valutazione, a cui hanno partecipato quindici referenti, e con la Regione Piemonte, sulla valutazione dell'efficacia e dell'impatto del piano territoriale a cui hanno partecipato due funzionari regionali.
Non sono mancate, comunque, iniziative di formazione locale, connesse alla attuazione dei piani e progetti, aperte, oltre che agli operatori sociali, ai cittadini interessati, come nel caso degli affidamenti familiari e nelle mediazioni familiari.

1.2.2 seconda triennalità

Nel periodo a cavallo tra il termine della prima triennalità e l'avvio della seconda, la Regione ha attivato le seguenti iniziative:

a) Seminario "Affido e adozioni tra realtà e prospettive" (Polistena , RC, 19.3.2001), che ha visto la partecipazione di n.60 operatori.
b) Seminario "Problemi e prospettive dell'adozione dei minori stranieri alla luce della L.476/98 (Falerna, CZ 18/19 febbraio 2002), al quale hanno partecipato 70 operatori sociali degli ambiti territoriali.
c) Seminario: "Monitoraggio, Valutazione, qualità nel quadro dell'applicazione della legge 285/97" (Falerna 4/5 aprile 2002), al quale hanno partecipato 70 operatori ed i referenti degli ambiti territoriali.
d) Ciclo formativo organizzato dall'Ambito n.10 di Vibo Valentia, della durata di tre mesi, sulla legge quadro dei servizi sociali, al quale hanno preso parte 50 operatori dello stesso ambito territoriale.

È rimasta, comunque, molto evidente la necessità di interventi formativi maggiormente incisivi nella realtà regionale calabrese e nelle singole realtà di ambito, obiettivo questo reso difficile da raggiunere per le carenze del sistema organizzativo regionale.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Le Province, quali enti intermedi di raccordo tra la Regione e gli ambiti territoriali d'intervento, hanno svolto un certo ruolo di coordinamento, ma esclusivamente la Provincia di Crotone ha documentato le iniziative svolte.
Il monitoraggio e la verifica a livello regionale non sono stati condotti per assoluta carenza strutturale, strumentale, di risorse umane e professionali. Tra le Province, invitate a svolgere un ruolo di raccordo, la provincia di Crotone ha attivato un nucleo di funzionari che ha avviato un processo di verifica, mentre quelle di Cosenza, Catanzaro, Vibo Valentia e Reggio Calabria, pur

essendosi dichiarate disponibili ad avviare le attività di raccordo interistituzionale garantite dalle leggi vigenti, non hanno esercitato il loro ruolo.
A questa carenza ha concorso certamente il tardivo avvio operativo dell'Osservatorio per l'infanzia di cui alla L.451/97, le cui attività si sono sviluppate solo secondo semestre del 2004, anno in cui la programmazione del secondo triennio era ormai ampiamente definita.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Nella prima pianificazione triennale non risulta traccia di una avvenuta ricognizione delle risorse e dell'analisi dei bisogni a partire dagli insediamenti infrastrutturali e strutturali fino ai servizi già esistenti per l'infanzia e l'adolescenza in particolare.
Nonostante l'approvazione nell'anno 2001 dell'Atto Deliberativo, n. 336, del 17.4.2001 che ha istituito il Centro documentazione ed analisi – Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, neppure la programmazione della seconda triennalità è stata supportata da una analisi dei bisogni territoriali, in quanto in realtà l'Osservatorio non ha prodotto risultati concreti o diffuso dati oggettivamente utilizzabili nella programmazione degli interventi sul territorio.
Ciò ha impattato negativamente sia sulla scarsità di azioni di monitoraggio espletate nel corso dei due trienni di attuazione della L. 285/97, sia sulla inefficace (se non addirittura a volte inesistente) analisi dei bisogni preliminare alla programmazione degli interventi territoriali.
Da ciò, e dalle scarsissime informazioni inviate dalla Regione Calabria al Centro Nazionale nel corso dell'attività di questi anni, deriva la impossibilità di desumere che realmente vi sia stata coerenza tra analisi dei bisogni e progetti attivati sul territorio.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Non è possibile, ad oggi, fare valutazioni in merito, poiché nel 2007 si era agli inizi di questo percorso di confronto tra le due pianificazioni. La gestione della legge 285/97 si è estesa in Calabria fino all'anno 2007. A ciò si aggiunge che il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali è stato approvato dalla Giunta regionale a giugno 2007 ed è ancora da sottoporre all'esame del Consiglio regionale.

3.2 EFFETTO VOLANO

Dalle considerazioni emerse nel corso della intervista al referente regionale per l'attuazione della legge svolta nel 2006 (che solo in parte si riportano in questa sede) e a causa della frammentarietà delle informazioni in possesso sugli esiti della attuazione della legge 285/97 in Calabria in questo decennio, è difficile sostenere che possa essersi generato un effetto volano. Come si sostiene nell'intervista prima ricordata: *"Un limite da registrare nelle azioni promosse dalla legge è che ritengo che molte azioni siano state fatte senza pensare al domani... la 285 avrebbe dovuto rispondere alla logica della creazione di servizi sul territorio, invece sono state fatte molte azioni che duravano lo spazio del finanziamento, senza la pretesa di farle attecchire sul territorio".*
Tuttavia, se da un lato non pare si sia verificato un reale consolidamento di progetti sul territorio, dall'altro non sono mancate esperienze che hanno portato a sintesi alcune delle spinte innovative promosse dalla legge 285/97.
Si cita a questo riguardo il caso di un servizio attivo dall'anno 2006. Si tratta di un progetto pilota regionale. La Regione Calabria ha istituito un centro regionale per minori vittime di abusi e

maltrattamenti "La Casa di Nilla", affidata alla gestione della cooperativa sociale Kyosei, che offre diversi servizi: accoglienza residenziale al trattamento terapeutico di minori vittime di abusi e maltrattamenti; consulenza telefonica agli interventi specialistici psico-diagnostici, audizioni protette. L'iniziativa è la prima nella Regione ed è volta a garantire un approccio multidisciplinare (clinico, sociale, giuridico) aggiornato ed in linea con le più accreditate teorie scientifiche e con le più attuali letture epistemologiche, costituendosi come punto di riferimento regionale nella complessa gestione del fenomeno dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia.
La struttura, per il suo carattere innovativo, ha ottenuto il patrocinio del Ministero della Solidarietà Sociale.
La struttura si pone l'obiettivo di contrastare il fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale su bambini e adolescenti e si impegna ad attivare un modello di intervento omogeneo e condiviso dai Servizi territoriali.
Molteplici sono i servizi offerti che intervengono su cinque macro aree (clinica, sociale, educativa, giuridica e della formazione), in interazione tra loro.

3.3 IL DATO CULTURALE

Se da un lato è difficile avanzare considerazioni per valutare l'effetto materiale della legge sul piano della consistenza e articolazione dell'offerta del sistema dei servizi, dall'altro è invece possibile rilevare segnali di un cambiamento culturale che ha portato l'infanzia e l'adolescenza in Calabria, in forza delle attività promosse con la L.285/97, a conquistare spazi di attenzione e visibilità nelle politiche sociali e nei processi di sviluppo del tessuto sociale e culturale della regione.

Nelle opinioni del referente per l'attuazione della legge intervistato nel 2007 si evidenziano i risultati che la legge ha prodotto sul piano del cambiamento culturale attraverso:

- la crescita del senso civico delle comunità con riferimento ai diritti delle bambine e dei bambini più presenti e protagonisti nella vita sociale;
- la progressiva definizione di un assetto organizzativo del sistema territoriale dei servizi sociali verso il decentramento, valorizzando il ruolo della concertazione e della sussidiarietà;
- la centralità della formazione e dell'aggiornamento professionale nel processo di rinnovamento dei servizi.

"La L 285 per noi è stata rivoluzionaria perché ha costretto tutti a mettersi intorno a un tavolo e a cercare di decidere le attività da fare per dare risposta ai problemi dei minori. Sono stati di grande utilità gli accordi di programma fatti fra i soggetti coinvolti nella programmazione di ogni ambito territoriale".

"Nella Regione Calabria si sono verificate alcuni problemi: gli ambiti hanno sottoscritto gli accordi di programma. Ma all'interno di ogni ambito c'è stata una suddivisione ulteriore delle azioni pianificate che ha impedito una gestione unitaria della programmazione. La messa a disposizione del territorio di risorse economiche consistenti destinate all'infanzia ha consentito il tentativo di dare risposte all' "utenza minori", che, seppur farraginose ed incomplete, hanno contribuito a far accrescere l'attenzione sui problemi dell'infanzia."

"Comunque l'aspetto importante ed il merito da attribuire alla Legge 285 è quello di essere riusciti a focalizzare l'attenzione della classe politica e dei cittadini sui problemi e sulle esigenze dei minori: abbiamo cominciato a parlare di educativa domiciliare, delle modalità di promozione dell'agio dei minori e non di sola risposta al disagio dei minori; sono state favorite attività di aggregazione , attività ludico-sportive ed azioni formative"[1].

[1] Elementi di informazione emersi nel corso dell'intervista svolta a Catanzaro con il referente regionale nel corso dell'anno 2007 per la redazione della relazione al parlamento sullo stato di attuazione della L285.

4. Le Prospettive future

A partire dal contributo relativo agli ultimi dieci anni, quali sono attualmente e come si prefigurano le prospettive di sviluppo future per le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, tenendo conto anche dei cambiamenti nello scenario normativo che si sono realizzati negli ultimi anni

La riflessione potrà derivare dall'analisi del contenuto della relazione per l'anno 2006, eventualmente da integrare/confermare a cura del referente regionale.

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Gli obiettivi e le priorità regionali di intervento futuro per l'infanzia e l'adolescenza sono desumibili dal Piano regionale degli interventi e servizi sociali (anni 2007-2009), approvato con D.G.R. n. 378, del 25.6.2007 (in attesa di approvazione presso il Consiglio Regionale). Gli interventi destinati ad infanzia ed adolescenza sono desumibili trasversalmente dalle priorità legate alla sfera dei giovani e delle famiglie.

Per quanto riguarda la priorità "giovani", gli obiettivi che coinvolgono l'infanzia e l'adolescenza tendono al raggiungimento di:

- una maggiore tutela dei minori rafforzando i fattori protettivi naturali che permettono di offrire a bambini e adolescenti opportunità di sostegno e crescita;
- una migliore socializzazione culturale, facendoli sentire parte della società presente e passata e responsabili per la crescita di tale società;
- una migliore aggregazione di adolescenti e giovani potenziando le forme di aggregazione sportive, culturali ed informali;
- favorire un maggiore protagonismo di bambini e di adolescenti per migliorare il loro senso di appartenenza alla comunità;
- promuovere interventi di socializzazione per i soggetti in carico alla giustizia minorile.

Per quanto riguarda la priorità "famiglia", stante il riconoscimento del suo fondamentale ruolo di centro primario di educazione e formazione, la Regione Calabria intende promuovere questo soggetto a nucleo fondamentale ed asse portante del nuovo sistema sociale regionale, attraverso il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- favorire ed incentivare la formazione di nuclei familiari ed il loro ruolo fondamentale all'interno della società;
- promuovere e sostenere le responsabilità familiari e valorizzare le capacità genitoriali;
- alleviare i disagi di famiglie che devono sostenere particolari carichi assistenziali.

Gli obiettivi sopraindicati, sono perseguibili attraverso precise azioni quali:

- ampliare la possibilità di conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di cura della famiglia attraverso la diffusione dei contratti di lavoro part-time;
- estendere l'offerta di posti in asili nido e servizi alternativi rispetto alle attuali disponibilità;
- sviluppare e qualificare gli interventi predisposti dai servizi socio-psicoeducativo per l'infanzia e l'adolescenza, attuando tali servizi in ogni ambito territoriale, o sviluppando l'intervento direttamente rivolto alle famiglie promuovendo spazi-genitori e sportelli di ascolto;
- stimolare la cooperazione tra famiglie in forme di auto e mutuo aiuto;
- potenziare e qualificare l'offerta di centri diurni protetti per adolescenti, sviluppati in collaborazione con scuole, parrocchie e privato sociale;
- potenziare l'affido familiare (notturno, diurno o a tempo pieno) come strumento di accoglienza di minori con problematiche;
- potenziare gli interventi domiciliari e attivare forme di agevolazioni fiscali rivolte alle famiglie con persone non auto-sufficienti in ogni distretto.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Giuseppe *Cognome* Altomare
Assessorato Assessorato al Lavoro e alle politiche sociali - Settore politiche sociali
Servizio dirigente generale vicario del Dipartimento e del Settore
Indirizzo Via Paolo Orsi 1
CAP 88100 *Città* Catanzaro *Prov.* CZ
Telefono 0961-857600 *Fax* 0961-774169
email g.altomare@regcal.it
pagine web al 30/8/08 non si rilevano pagine informative sulla legge sul sito della Regione

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Calabria	L. 5.376.617.554	L. 14.314.653.708	L. 14.337.646.811	L. 15.806.411.000	L. 14.539.871.878		
	€ 2.776.791,23	€ 7.392.901,67	€ 7.404.776,61	€ 8.163.330,01	€ 7.509.217,14	€ 7.509.217	€ 40.756.234

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

  Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

  1998
  Deliberazione del 12 maggio 1998, n. 2450, relativa al recepimento della l. 285/97 ed alla formulazione delle linee guida di programmazione regionale
  Deliberazione del 14/12/98, n.7169 impegno di spesa della quota del Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, assegnata alla Calabria, e ripartizione ed erogazione ai quattordici ambiti territoriali d'intervento.

  1999
  Deliberazione 19 marzo 1999, n. 601 impegno di spesa della quota del Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, assegnata alla Calabria, e ripartizione ed erogazione ai quattordici ambiti territoriali d'intervento.

  2001
  Delibera Giunta Regionale, n. 618, del 24 luglio 2001, avente ad oggetto: "Legge n.285/97 "Disposizioni per la promozione di Diritti e di Opportunità per l'Infanzia e l'Adolescenza – Secondo triennio di attuazione Anni 2001/2003 – Fondi 2000/2002: adempimenti regionali ed aggiornamento linee di indirizzo agli Enti Locali

Deliberazione di Giunta Regionale, n.977, del 29.11.2001, con la quale è stata nominata la Commissione Tecnica per l'esame dei piani territoriali e dei progetti presentati dagli Ambiti territoriali di intervento per il secondo triennio di attuazione della legge 285/97.

2002
Decreto dirigenziale generale 8 luglio 2002 n. 560 linee guida per il secondo triennio 2001-2003 : ultimo atto di indirizzo specifico al quale è possibile fare riferimento ai sensi della 285.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA
1999
Deliberazione della Giunta Regionale del 7 luglio 1999 n. 2969, che modifica ed integra la struttura organizzativa del settore 37 "Servizi Sociali"
2002
DGR 19.3.2002: approvazione della proposta di legge n.258 "Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria".
2007
DGR 25 giugno 2007 n. 378 Approvazione Piano regionale degli interventi e servizi sociali 2007/2009 di cui all'art. 18 della LR 23/2003

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO
2003
LR 5 dicembre 2003 n. 23 Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)
2004
LR 2 febbraio 2004 n. 1 Politiche regionali per la famiglia
DGR 17 febbraio 2004 n. 78 Legge regionale 23/2003 Adozione provvedimenti

Area: ISTITUZIONE GARANTE/TUTORE PUBBLICO
LR 28 del 12 novembre 2004 Istituzione Garante per l'infanzia e l'adolescenza (non ancora nominato)

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE
Atto Deliberativo, n.336, del 17.4.2001: istituzione del Centro Documentazione ed Analisi – Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2003
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE CAMPANIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

Preliminarmente all'avvio delle procedure applicative finalizzate all'attuazione della L. 285/97 sul territorio della Regione Campania, nel dicembre 1997 sono stati svolti di incontri interistituzionali per la individuazione degli ambiti territoriali di intervento e, in genere, funzionali all'applicazione dell'art.2 della legge. A tali incontri hanno partecipato i settori regionali competenti nell'area minorile, le amministrazioni provinciali e l'ANCI regionale.
Con l'approvazione della D.G.R. n. 57 del 10/3/98 sono state emanate le linee di indirizzo regionali con la indicazione degli ambiti territoriali di intervento, degli obiettivi da raggiungere nel triennio, della finalizzazione delle risorse, successivamente approvate da parte del Consiglio Regionale con DCR n. 43/7 del 9/7/98.
Il fondo assegnato alla Regione Campania per la prima annualità è stato ripartito fra i 5 ambiti provinciali col criterio indicato all'art. 1 della legge; non è stato tenuto presente il punto di cui al comma 2 - lettera d dello stesso articolo (percentuale di famiglie con figli minori al di sotto della soglia di povertà) perché mancavano i relativi dati a livello provinciale.
Per ciascun ambito le risorse assegnate sono state così finalizzate:
- 40% – servizi di base di sostegno e accompagnamento a minori e famiglia;
- 25% - servizi sostitutivi della famiglia alternativi all'istituto;
- 20% – interventi di aggregazione e socializzazione;
- 10% – interventi educativi per bambini 0 – 3 anni e case di accoglienza per donne in difficoltà;
- 5% - sperimentazione servizi innovativi;

Nel corso dei mesi di giugno e luglio '98 in buona parte del territorio regionale si è realizzata l'azione di concertazione per arrivare alla definizione degli accordi di programma: vi hanno partecipato, se pure con modalità differenziate e con diversi livelli di impegno:
- 414 Comuni (il 75% di quelli esistenti);
- i Provveditorati agli Studi, tramite le scuole e i distretti scolastici,
- le AA.SS.LL: in genere tramite le Unità Operative Materno Infantili o i rappresentanti di distretto
- il privato sociale del territorio nella maggior parte dei casi;
- Il Centro Giustizia Minorile, per propria scelta non ha partecipato ma ha siglato alcuni accordi dei sub-ambiti della provincia di Napoli in un momento successivo.

Questa attività e stata condizionata dal periodo in parte feriale e dalla chiusura delle scuole e, soprattutto, dalla insufficienza del tempo in relazione alle difficoltà legate alla scarsa abitudine a lavorare insieme dandosi degli obiettivi comuni. A seguito di tale attività che è stata sostenuta da Regione e Province, si sono costituiti 91 sub-ambiti che hanno trasmesso altrettanti piani/progetti con relativi accordi di programma.
È da segnalare, inoltre, che nel Settembre del 1998 si è provveduto alla formalizzazione del gruppo interassessorile per la valutazione dei progetti (DPGR n. 12728 del 28/9/98) il quale, dopo aver predisposto nell'autunno del 1998 l'istruttoria dei 91 piani pervenuti, ha valutato ed approvato i progetti da finanziare che sono stati finanziati entro il 31 dicembre dello stesso anno.
I piani sono stati elaborati da parte dei sub ambiti senza precisi riferimenti di budget, per cui in molti casi sono di gran lunga superiori alle disponibilità finanziarie per ciascun ambito.
In sede di istruttoria e valutazione, pertanto, fatta in prima battuta da funzionari del Settore

Assistenza e, successivamente, dal gruppo interassessorile è stata attuata una selezione tra i progetti sulla base delle priorità e degli obiettivi delle Linee di Indirizzo regionali e anche dei tagli in alcuni dei progetti ammessi al finanziamento. Le scelte comunque sono state fatte con l'obiettivo di consentire l'avvio dei meccanismi caratteristici della 285 in tutti i territori anche se, in qualche caso, per un numero di mesi ridotto rispetto al progetto iniziale, contando di poter dare continuità alle attività con i fondi della II annualità.
Pertanto, dopo la comunicazione di avvenuto finanziamento da parte della Regione, si è reso necessario per i sub-ambiti un ulteriore passaggio costituito dalla ricalibratura dei progetti sulla base del finanziamento ottenuto; passaggio che spesso ha richiesto un certo tempo in quanto è stato ritenuto opportuno far partecipare i vari partners dell'accordo.
I 91 subambiti che hanno provveduto a redigere i piani erano caratterizzati da dimensioni differenti in relazione alle caratteristiche dei territori e alla densità di popolazione (da un minimo di 22.000 ab. ad un massimo di oltre 100.000). Non sempre i piani presentati hanno avuto il carattere di piani territoriali di intervento; si è trattato a volte di un assemblaggio di progetti provenienti dai diversi partners. Anche i contenuti degli accordi di programma sono apparsi in molti casi superficiali e generici, anche perché collegati ad intese non sempre concrete e sostanziali, ma a volte piuttosto formali e approssimative. In buona parte dei casi comunque si è trattato di un reale e concreto atto di programmazione.
I 272 progetti finanziati sono riconducibili in modo prevalente alle tipologie di intervendo dell'art.4 della legge, secondo le priorità indicate dalla Regione.
Nonostante le carenze e difficoltà incontrate in corso d'opera nell'avvio della legge, la prima fase di applicazione in Campania della 285 ha conseguito un duplice obiettivo. Da una parte infatti i Comuni più piccoli sono stati costretti ad associarsi tra loro; dall'altra le varie istituzioni operanti nell'area minorile hanno dovuto lavorare in modo concertato e sinergico e raccordarsi anche col terzo Settore. L'impatto sulla realtà territoriale è stato ampio ma la ristrettezza dei tempi imposti dall'Accordo-Stato/Regioni ne ha condizionato una rapida concretizzazione e condivisione.
Con l'avvio della seconda annualità riferita al primo triennio di attuazione la Regione ha stabilito due obiettivi metodologici prioritari da perseguire:

1) raggiungere un assestamento dei piani con la presentazione dei progetti esecutivi;
2) estendere la programmazione ai sensi della L. 285/97 anche in quelle parti del territorio regionale che per la ristrettezza del tempo o per difficoltà di altro genere, erano rimaste escluse dal finanziamento per la I annualità.

Le indicazioni necessarie sono state fornite ai comuni con la Circolare n° 9469 del 27.07.99. Entrambi gli obiettivi sono stati raggiunti grazie sia alle maggiori risorse disponibili sia ai tempi non troppo ristretti, sia, infine, alla esperienza man mano crescente.
Di fatto il numero di Comuni coinvolti nella programmazione è aumentato rispetto alla I annualità dell'11,6%.
Anche la percentuale di progetti finanziati rispetto a quelli presentati è aumentata. La suddivisione delle risorse fra i 5 ambiti provinciali e il riparto delle stesse fra le varie tipologie di progetti sono stati effettuati in base ai criteri, fissati dal Consiglio Regionale con le linee di indirizzo, validi per l'intero triennio.
I progetti o azioni progettuali finanziati, i quali per lo più sono stati confermati anche nella terza annaulità di finanziamento, sono stati complessivamente 399, distribuiti tra i 5 ambiti provinciali.
Previo impegno assunto con delibera di G. R. n° 8851 del 30.12.99, il finanziamento è avvenuto con Delibera di G. R. n° 8855 del 30.12.99. Con tale ultima delibera e stato altresì liquidato a tutti i Comuni capofila il 50% della somma assegnata.
Le maggiori difficoltà incontrate dai Comuni nella concreta applicazione della legge e nella realizzazione dei progetti sono da ricercarsi nei seguenti fattori:

- frequente insufficienza quantitativa e qualitativa del personale degli uffici comunali preposti;
- mancanza di esperienza concreta nel lavoro per progetti;
- difficoltà nella modalità di lavoro concertato tra i vari partners, sia nella fase di

programmazione che in quella di realizzazione dei piani;
- procedure per l'affidamento della gestione dei progetti e degli incarichi professionali.

Gli elementi di cui sopra hanno condizionato l'avvio dei progetti e il concreto utilizzo dei fondi disponibili, determinando spesso un forte ritardo rispetto ai tempi fissati dalla Regione; in ogni caso, grazie all'impegno della maggior parte dei Comuni e all'azione di supporto svolta dalla Regione e, in qualche caso, dalle Province, la maggior parte dei progetti sono stati attivati.
La maggior parte dei progetti hanno riguardato servizi di supporto al minore e alla famiglia, attività di promozione dell'affido, servizi di tutoraggio e assistenza domiciliare; notevole e anche il numero di interventi di aggregazione e socializzazione. In alcune parti del territorio (p.es. province Avellino e Benevento) la L.285/97 ha costituito l'occasione per realizzare dei servizi minimi di base di cui il territorio era privo.
Al di là dei nodi critici evidenziati, l'applicazione della L. 285/97 ha prodotto nel territorio regionale un accrescimento delle potenzialità operative dei Comuni e un'ampia diffusione della cultura dei diritti del minore e quindi della valenza politica di questa fascia di popolazione. Ciò si e potuto realizzare oltre che per la notevole diffusione e articolazione dei progetti sull'intero territorio, anche per il fatto che essi sono stati spesso accompagnati da manifestazioni pubbliche con buona risonanza e capaci, per questo, di svolgere una funzione promozionale e di sensibilizzazione.
Per questi motivi è possibile registrare un discreto livello di soddisfazione tra tutti gli operatori che hanno accompagnato, a livello centrale, l'applicazione della legge. Se si considera, infatti, lo stato delle cose anteriore alla L. 285/97, la sensazione è quella di avere comunque fatto un grosso passo avanti e di avere posto le basi per una programmazione più consapevole ed una maggiore qualità degli interventi.
Nelle relazioni stilate relative alla prima triennalità d'attuazione della legge 285/97, sono emersi cauti elementi di ottimismo, pur se il quadro complessivo tracciato nei documenti ha evidenziato sostanzialmente una situazione territoriale priva di organiche strategie politiche e prassi operative, direttamente e indirettamente rivolte all'infanzia e all'adolescenza, atte ad integrare con pieno diritto ed esercizio di cittadinanza, tale trascurato segmento di popolazione nel contesto delle comunità locali.
In Campania la legge 285/97 è andata ad intervenire su di un terreno scarsamente presidiato dagli enti locali deputati a tutelare e riconoscere i cittadini di minore età, soggetti titolari di diritti e quindi ad assicurare loro una quotidianità fatta di attenzioni e di relazioni.
La legge ha sollecitato notevolmente le energie e le risorse inedite rappresentate dall'associazionismo, dalla cooperazione e più in generale dal terzo settore, che molto spesso ha rappresentato il nuovo.
E il "nuovo" laddove c'è stato si è visto costretto a convivere spesso in maniera sperimentale e quantitativamente minoritaria, con una massiccia presenza di vecchio sapere più attento a logiche relative al controllo dei comportamenti, anche degli operatori sociali, piuttosto che alla promozione ed attuazione di programmi di sviluppo dei servizi.
L'innovazione si è dovuta confrontare e scontare con la logica delle vecchie e nuove emergenze, che spesso ha prodotto unicamente interventi episodici, estranei ad una continua fattiva e generalizzata attenzione nei confronti di bambini e ragazzi.
In questo contesto la 285 ha espresso potenzialità e risorse che hanno consentito occasioni, servizi e interventi per migliorare le condizioni di vita reali delle persone più piccole, pur dovendosi confrontare comunque con tali problemi.
Tra questi il problema principale che ha dovuto affrontare è stato in primo luogo culturale, ma anche operativo.
In questo scenario, quindi, la scommessa lanciata al territorio è stata culturale e politica. Culturale perché davanti alla perdita di spirito critico e di volontà di indagare e capire ciò che accade come primo irrinunciabile atto di solidarietà attiva si è sollecitata la necessità che ogni scelta operata dal territorio debba misurarsi ed essere illuminata dalla conoscenza di ciò che accade, dalla capacità di distinguere, leggere le specificità, ma anche le tendenze di fondo. Politica perché si è cercato di

stimolare e suscitare una diversa responsabilità sociale in ogni operatore e nei luoghi in cui prende forma una volontà di impegno condiviso e partecipato collettivamente.

1.1.2 dal 2001 in poi

Il secondo triennio di attuazione della L 285 si avvia formalmente a seguito dell'approvazione dell' atto deliberativo 1220/01 che, pur riconfermando gli obiettivi fondamentali individuati per il precedente triennio nel definire:

- gli obiettivi;
- i contenuti e le priorità;
- le spese ammesse a contributo;
- le procedure per la presentazione ed approvazione dei piani;
- le modalità di liquidazione dei finanziamenti assegnati agli ambiti territoriali

ha inteso – per il successivo periodo programmatico - fornire ai progettisti locali uno strumento per comporre azioni concrete che, attraverso una più attenta lettura dei bisogni espressi dal territorio, rafforzassero e affinassero gli interventi a tutela dei minori.
Ha cioè stimolato, fornendo uno strumento di lavoro omogeneo, una progettazione e una programmazione a livello locale con l'offerta di un quadro chiaro e condiviso in un linguaggio comune a tutti i soggetti interessati.
I piani territoriali, tutti pervenuti entro i termini previsti per l'approvazione da parte della Regione, sono stati valutati nel corso di una serie di riunioni del Gruppo Interassessorile costituito con decreto 406/01.
Il Gruppo, integrato dai rappresentanti delle cinque Amministrazioni provinciali campane al fine di rendere operative le innovazioni introdotte dalla L. 328/00, ha inteso uniformare la valutazione dei piani proposti dagli ambiti ai criteri di valutazione annunciati con le "Linee guida di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali" adottate con l'atto deliberativo 1826/01.
Con la deliberazione n.7086/01 ai Comuni capofila degli ambiti sono state assegnate le risorse finanziarie disponibili e contestualmente liquidato il 60% dell'importo a ciascuno attribuito. La liquidazione del restante 40% è stata rinviata al verificarsi delle condizioni indicate nella deliberazione 1220/01.

In sede di erogazione della seconda tranche di finanziamento le Amministrazioni provinciali avvalendosi anche degli uffici regionali ed attenendosi ai criteri di monitoraggio e verifica delle attività progettuali fissati in seno al gruppo Interassessorile, hanno aggiornato la Regione, che in assenza di motivi ostativi, ha erogato le restanti risorse finanziarie assegnate a ciascun ambito.

la DGR 21 dicembre 2001 n. 7086 è stata l'ultimo atto di riferimento per la legge 285/97, pur essendo applicabile solo alla prima annualità del secondo triennio. Successivamente, infatti, è avvenuto il passaggio dalla programmazione stampo 285 a quella 328.

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 relativi alla seconda e terza annualità, che sostanzialmente rappresentano "parti" dei Piani sociali 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.

Complessivamente l'avvio della seconda fase di attuazione della 285/97 mostra un consolidamento dei piani a favore dei minori e della famiglia. Infatti la programmazione ex L. 328/00 relativamente alla macro area diritti dei minori e sostegno alle responsabilità familiari, riprende in modo pressoché uguale la pianificazione prodotta e realizzata a livello territoriale nel precedente triennio ed attualizzata con la prima annualità del secondo triennio.
Tenendo conto della classificazione progettuale indicata negli articoli di riferimento della 285, i dati censiti e catalogati hanno evidenziato che la tipologia d'intervento prevalente è stata quella che ha riguardato progetti legati ad attività educative ed aggregative.
In misura inferiore si sono avviati progetti di sostegno a servizi di accoglienza residenziale alternativi agli istituti ed attività rivolte ad azioni a sostegno della famiglia, progetti esecutivi riguardanti l'attivazione di sportelli informativi e punti di ascolto/accoglienza, progetti finalizzati a contrastare e prevenire localmente situazioni di abuso e maltrattamento.
Il coinvolgimento di tutti i Comuni campani nell'attuazione della 285/97 rappresenta, indubbiamente, un risultato rilevante se si assume quale priorità la necessità di assicurare una capillare ed omogenea diffusione degli interventi su tutto il territorio.
Infatti, i finanziamenti erogati ai sensi della 285/97 hanno sicuramente permesso di rafforzare i servizi già attivati nel primo triennio e di avviare interventi di base, hanno diffuso l'attenzione alle politiche sociali in generale, spostando la riflessione dai soli casi conclamati alle situazioni ed aree a rischio oltre che al diffuso disagio riferibile ai contesti di cosiddetta normalità.
Cosicché l'impatto della 285/97 nel territorio campano sia in termini di offerte ed opportunità ai ragazzi e alle loro famiglie, sia con l'avvio di servizi, non può che definirsi rilevante. Se a ciò, poi, si aggiunge l'espandersi di nuovi ed alternativi processi culturali e la coscienza comunitaria delle nuove esigenze e richieste espresse dai minori per l'attuazione della 285/97, diviene notevole.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

Nei mesi precedenti la presentazione dei primi piani di attuazione, sono state effettuate dalle Amministrazioni provinciali e dalla Regione numerose iniziative informative sia a livello di ambiti provinciali sia, più spesso, a livello dei sub-ambiti che si andavano costituendo.
Tale azione comunque è stata fortemente condizionata dalla ristrettezza dei tempi.
Le difficoltà incontrate nella attivazione dei progetti relativi al primo triennio di attuazione della 285 hanno di fatto costituito un incentivo per accrescere le potenzialità operative dei comuni. Tale processo è stato e sostenuto dall'attività di formazione per i responsabili dei piani e per gli operatori impegnati nei progetti, che la Regione ha predisposto con la collaborazione del Formez e dalla FIVOL.

Questa attività, avviata nel giugno/2000 e proseguita fino all'autunno del 2001 è stata funzionale a sostenere l'ulteriore assestamento dei piani in corso di realizzazione, e l'avvio dell'azione programmatica a favore di infanzia e adolescenza successiva al 2001.

1.2.2 dal 2001 in poi

Al fine di assicurare la più ampia diffusione delle conoscenze, la Regione ha pubblicizzato nel suo sito web i documenti prodotti inerenti agli indirizzi programmatici, le procedure e i criteri di riparto dei fondi. Contestualmente le iniziative informative/formative sono consistite in innumerevoli riunioni ed incontri con i soggetti firmatari degli Accordi di Programma sia a livello politico sia a livello tecnico.

Con il livello tecnico la Regione e le Amministrazioni Provinciali hanno discusso oltre che delle problematiche minorili, anche delle eventuali difficoltà inerenti alla realizzazione delle articolazioni progettuali previste dai piani territoriali e delle necessarie variazioni rispetto alla programmazione proposta.

La diffusione e circolarità dei dati ed elementi più significativi, oltre che dagli scambi con i referenti territoriali, è agganciata alla partecipazione dei dirigenti e funzionari regionali alle innumerevoli tavole rotonde, convegni, seminari e dibattiti che gli enti locali ed organizzazioni del terzo settore programmano sulle tematiche riferibili alla 285/97.

Una delle azioni messe in campo per sostenere ancor più l'attuazione della L. 285/97 è stata la prima assemblea regionale delle ragazze, dei ragazzi e degli adulti campani " Io voglio……identità, desideri e progetti", svoltasi il 7 e 8 maggio 2004 presso al Città della Scienza di Napoli. Si è inteso in tal modo realizzare un incontro tra ragazzi e adulti campani per programmare le politiche e gli interventi necessari ad una comunità che voglie essere accogliente e rispettosa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La "Signora Regione Campania" (così l'hanno definita i ragazzi intervenuti all'evento di maggio), annunciò che l'assemblea era il primo indispensabile passo per costruire un luogo di incontro, dialogo e confronto . Ciò è avvenuto.
Il 20 luglio a Giffoni Valle Piana, nell'ambito del "Giffoni Film Festival" si sono rivisti tanti ragazzi e ragazzi per ragionare sul come e sul perché costruire uno strumento permanente riconosciuto e riconoscibile luogo ed espressione delle esigenze, dei bisogni, delle richieste e dei desideri dei ragazzi e delle ragazze campane. Hanno, cioè, discusso della "Consulta Regionale delle ragazze/i campani".
All'appuntamento di Giffoni ne sono seguiti altri. In ultimo dal 14 al 18 dicembre 2004 in ciascuna provincia campana sono state svolte assemblee provinciali. I ragazzi hanno dibattuto e definito la piattaforma programmatica e i candidati da presentare il prossimo primo marzo all'assemblea regionale delle ragazze/i "Io voglio….la consulta", organizzata nell'ambito di un più ampio evento di restituzione al territorio dell'esperienza maturata a conclusione del primo periodo d'attuazione della L.328/00.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Nel corso del primo triennio non è stato possibile realizzare un sistema organico per il monitoraggio e la valutazione degli interventi.
Sono state comunque assunte alcune iniziative che, unitamente al costante raccordo dei referenti regionali con i responsabili dei piani, hanno consentito un controllo delle varie situazioni territoriali.
In particolare:

a) al momento dell'avvio delle attività sono state fornite ai Comuni capofila alcune indicazioni operative finalizzate ad omogeneizzare gli strumenti di registrazione e consentire un'azione di controllo;
b) ad attività avviate, sono stati eseguiti un certo numero di sopralluoghi sui progetti in corso di svolgimento, da parte del Settore assistenza sociale unitamente ai componenti del gruppo interassessorile; in alcuni ambiti è stato possibile effettuarli su tutti i piani, in altri territori sono stati fatti a campione. Essi, comunque, hanno rappresentato un utile strumento oltre che per verificare le attività in corso, anche per fornire indicazioni e supporto per migliorare la qualità degli interventi stessi;
c) alcune Amministrazioni Provinciali, autonomamente, hanno assunto iniziative e organizzato momenti di verifica, a livello di intero ambito o di sub-ambito. L'insieme di queste iniziative ha consentito al Settore assistenza sociale della Regione una buona conoscenza delle singole

situazioni, dando luogo in alcuni casi, lì dove si registravano maggiori ritardi o inadempienze, a revoche parziali dei contributi assegnati nella I° annualità.

Per quanto riguarda l'avvio del "secondo triennio", tutti i dati relativi ai progetti finanziati a partire dall'anno 2001 in poi sono stati acquisiti in via cartacea.

Cosicché agli atti del Settore politiche sociali della Regione Campania sono stati raccolti tutti i piani territoriali d'intervento, gli accordi di programma sottoscritti per la loro attuazione e varie note/comunicazioni inerenti variazioni, report intermedi sullo stato di avanzamento dei progetti.

L'azione di monitoraggio e verifica si è sviluppata con una rilevazione semestrale, attraverso schede date agli ambiti ed articolate in due sezioni. La prima riguardante anagrafica dei progetti, la seconda sugli indicatori per il monitoraggio sullo stato di attuazione. Il sistema di monitoraggio regionale dei Piani di zona e, quindi della L. 285/97, è stato messo a regime nel corso del 2003 con le seguenti rilevazioni periodiche per le quali saranno successivamente diffusi gli strumenti definitivi e le relative indicazioni per l'utilizzo:

a) rilevazione semestrale sullo stato di attuazione dei piani di zona, nei mesi di aprile e di ottobre 2003, per il monitoraggio al 31 marzo 2003 ed al 30 settembre2003;
b) rilevazione annuale sulla spesa sociale dei Comuni, nel mese di luglio 2003, per utilizzare i dati del bilancio consuntivo"[1]

I dati provenienti dal sopraindicato monitoraggio, hanno trovato diffusione sia attraverso lo spazio web, sia in occasione di incontri pubblici e seminari territorialmente organizzati.

La criticità emersa, rispetto all'azione di monitoraggio realizzata, è riconducibile alle difficoltà per gli ambiti territoriali di assicurare gli impegni richiesti nei tempi e alle scadenze indicate dalla Regione.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

L'Osservatorio regionale permanente sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è stato istituito nel 2000 e ha il compito di svolgere le seguenti funzioni:

- coordinare gli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale,
- garantitr la raccolta e la diffusione dei dati essenziali alla conoscenza della condizione dei minori, le attività svolte dai diversi soggetti e gli esiti delle politiche pertinenti;
- costruire una base di dati affidabile per il monitoraggio e la valutazione degli interventi e dei relativi impegni economici in raccordo con gli altri enti preposti alla rilevazione;
- svolgere una analisi di supporto nella definizione della programmazione regionale in materia di infanzia e adolescenza e cogliere gli elementi fondamentali relativi alla condizione dei minori ed allo stato di attuazione dei progetti per valorizzarlo nella programmazione degli ambiti territoriali.

L'operato dell'Osservatorio non ha potuto assicurare che vi fosse coerenza tra i progetti attivati ed analisi dei bisogni, ma ha tuttavia creato condizioni favorevoli affinché i progettisti locali potessero, nella loro azione programmatica, fornire risposte adeguate alle reali esigenze emergenti dal territorio.

---

[1] dalle "Linee guida per la programmazione sociale 2003 e per il consolidamento del sistema di welfare della Regione Campania"

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Il passaggio dalla programmazione 285 a quella "stampo 328" è avvenuto al termine della prima annualità del secondo triennio. Da quel momento, la gestione dei fondi e dei progetti è confluita nella prima annualità della L.328/00 (che sarebbe coincisa con la seconda annualità del secondo triennio, se il modello 285 fosse rimasto operativo).
Gli ambiti territoriali, ora distretti sociali, hanno concretizzato la programmazione riferita alle singole annualità ex L.328 non in modo uniforme, pertanto, le informazioni riguardanti la conclusione dei progetti o lo stato di avanzamento in riferimento ai fondi è, in questa fase, un elemento estremamente complicato da riassumere, vista la difformità di applicazione.
Si sta comunque operando per raggiungere un riallineamento dei fondi e delle spese che renda omogenea la situazione.
L'adozione del Piano sociale di Zona, inteso come strumento di pianificazione degli interventi e servizi, è infatti prassi diffusa, tuttavia, permangono situazioni ove gli assetti organizzativi e gestionali subiscono significativi condizionamenti dovuti al susseguirsi di cambiamenti politici nel sistema di rappresentanza, tanto che persistono incertezze anche nelle scelte legate alla gestione dei servizi. Permangono, altresì, scarti significativi tra gi obiettivi definiti e la loro realizzazione a livello di ambiti territoriali.
Ne consegue che le regole prodotte dalla regione e l'azione d'accompagnamento data agli ambiti, continuano ad insistere sull'importanza di adottare il piano di zona sociale quale documento unitario di programmazione per meglio rispondere ai bisogni del territorio, tracciando direttrici che si soffermano, in particolare:

- sulla definizione puntuale degli assetti organizzativi territoriali dell'ufficio di piano e dei servizi, dei regolamenti d'accesso, sulle modalità unitarie d'approccio, di accoglimento della domanda e di risoluzione dei problemi;
- sull'adozione di un glossario comune per la denominazione dei servizi e delle attività sociali (il nomenclatore regionale);
- sulla qualità del sistema di servizi e sulla valutazione degli stessi.

Ad ogni modo è agevole rilevare che la programmazione ex L. 328/00 relativamente alla macro area diritti dei minori e sostegno alle responsabilità familiari, ha ripreso e potenziato la pianificazione prodotta e realizzata a livello territoriale nei precedenti periodi, in particolare in riferimento all'intento della legge 285/97 di consolidare azioni a favore dei minori e della famiglie

3.2 EFFETTO VOLANO

Dall'analisi delle relazioni annuali pervenute al Centro nazionale, è possibile desumere che vi sia stato un processo di consolidamento sul territorio di parte dei progetti che sono stati avviati a seguito del finanziamento della L. 285/97, anche se non sono chiaramente esplicitate informazioni a questo riguardo.
Per quanto riguarda il dato, invece, che si riferisce al verificarsi di un finanziamento di progetti/servizi non direttamente finanziati con la L. 285/97 ma strettamente connessi con il suo spirito, è certamente possibile evidenziare che molteplici sono state le iniziative (anche sopra evidenziate) che hanno, nel corso degli anni, mantenuto alta l'attenzione verso il tema della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, anche se l'approccio, col passar del tempo, è divenuto più globale, indirizzato pertanto alla tutela della famiglia e al sostegno delle responsabilità genitoriali complessivamente intese..

3.3 IL DATO CULTURALE

La L.285/97 è stata una norma spartiacque: in qualche modo ha anche anticipato i contenuti della L.328/00; fino a quel momento le altre leggi (216/91, Dpr 309/90) si rivolgevano a segmenti specifici, a soggetti a rischio.
La L.285/98 si è, per la prima volta, rivolta ai minori nelle loro generalità, e questa è stata la cosa importante. E' stato un limite ma anche una forza indicare le strategie educative della legge. Ed è intervenuta su di un territorio scarsamente presidiato, non c'erano le ASL e comunque non erano significativamente coinvolte, si è fatto fatica a tirare dentro i processi 285 le espressioni istituzionali che a vario titolo si occupano di minori, ha introdotto il concetto di ambito, il concetto di accordo di programma.

Ha segnato lo spartiacque per un nuova logica per approcciare la questione: si supera la logica dell'appartenenza a "categorie", si ragiona in termini universalistici si parla di inclusione e non più di contrasto all'esclusione.

Anche per i motivi che si sottolineavano innanzi, l'attuazione e l'impatto della 285 sul territorio campano sono stati indubbiamente positivi. La L. 285/97 ha rappresentato una stagione nuova. Ha, anche con la certezza di finanziamenti, consentito avvii di azioni ed interventi non più attraverso la logica del progetto bensì quella del servizio. Ha consentito la riscoperta e la valorizzazione di risorse umane e progettuali non contaminate dalle negative logiche consumistiche o di mercato. Ha coinvolto un numero di ragazze e ragazzi che pur essendo notevole, non può ritenersi del tutto soddisfacente se rapportato alla popolazione minorile residente in Campania. Dunque, riflettendo, sulle promesse mancate dalla L. 285/97, su quello che non è accaduto, è importante che la norma, pur nella logica introdotta dalla L. 328/00, si riappropri della sua identità e della sua dignità al fine di rafforzare azioni atte a garantire maggiore agio ai minori attraverso politiche destinate alla famiglia nella sua interezza.

4. Le Prospettive future

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

La problematica delle responsabilità familiari riveste un ruolo centrale nel nuovo impianto normativo nazionale e regionale in quanto essa, per certi versi, include, le altre aree tematiche dei settori di intervento delle politiche sociali (minori, anziani, poveri, immigrati, disabili, tossicodipendenti, etc.) nei quali si articola il complesso disegno normativo di integrazione degli interventi e dei servizi del piano sociale e sanitario.

Dall'esame delle linee guida triennali 2007-2009 "Verso il Piano sociale regionale – il sistema di welfare della Regione Campania", emerge l'evidenza secondo cui l'offerta attiva di sostegno e valorizzazione del ruolo e delle funzioni genitoriali, deve rappresentare una scelta strategica della Regione Campania, tra l'altro già anticipata dalla L. 285/97. Il percorso di adozione sociale - sostegno genitoriale precoce è stato già promosso nella progettazione strategica regionale come programma europeo triennale di prevenzione precoce dei processi di esclusione delle bambine e dei bambini nei territori e nelle comunità a ritardo di sviluppo.
Nel confermare i principali indirizzi operativi già contenuti nelle Linee Guida della V° annualità, la programmazione regionale e di ambito per le responsabilità familiari e per i diritti dei minori deve necessariamente tener conto delle criticità emerse in questi anni, nonché delle previsioni della legge regionale 11/07 per la "dignità e la cittadinanza sociale" e del Documento Strategico Regionale.

Va, pertanto, in tal senso la decisione di utilizzare questa programmazione triennale per definire assetti organizzativi e istituzionali cui gli Ambiti sono chiamati prioritariamente ad impegnarsi. Nella definizione di tali assetti si è tenuto conto del fatto che la Regione Campania ha emanato,

negli anni passati, una serie di indirizzi e regolamentazioni, la cui implementazione sul territorio, ad oggi, non ha dato tutti i risultati attesi. Pertanto gli Ambiti del territorio campano dovranno, nella loro programmazione, necessariamente prevedere quanto segue:

- servizi di sostegno alla genitorialità;
- servizi di assistenza domiciliare a sostegno della famiglia e di supporto alla genitorialità;
- centri polifunzionali;
- educativa territoriale;
- istituzione e funzionamento del S.A.T. (D.G.R.C. n. 644/2004 convalidata dal Consiglio Regionale con Regolamento n. 3/2005).
- istituzione e funzionamento dell'Equipe adozioni nazionali ed internazionali (D.G.R.C. n. 1666/2002 convalidata dal Consiglio Regionale con Regolamento n. 3/2005).
- istituzione e funzionamento dell'Equipe abuso e maltrattamento (D.G.R.C. n. 1164/2005).
- coordinamento con gli organi periferici della giustizia minorile (Legge 328/2000, art. 19, comma e) e con il Distretto formativo-scolastico.

Per la strategia dei minori a rischio sociale è già stato varato il programma di adozione sociale, di cui alla DGRC 2063/06. Si tratta di un'idea fondata su un principio fondamentale: affrontare il disagio sociale *alla nascita*. Un'idea realizzata con tre azioni strategiche, ossia:

- *individuare*, con una serie di *indicatori di rischio* ben identificati (istruzione ed età materna, qualità abitativa, esperienze di detenzione attuali e pregresse degli adulti del nucleo, famiglia monoparentale, condizioni di emarginazione da immigrazione, dipendenza patologica, ecc.), i *bambini a rischio sociale* di un quartiere;
- *segnalare* la condizione di rischio ad una *rete territoriale di accoglienza e di presa in carico dedicata* (medico di famiglia, pediatra di comunità, Assistente sociale, Operatore sociale del terzo Settore…).
- *produrre azioni di accompagnamento e di contrasto* dei processi di esclusione (dal sostegno genitoriale all'accompagnamento scolastico, dall'orientamento al lavoro dei genitori alla presa in carico diurno presso operatori e maestri di strada) orientando la crescita del bambino nel suo progetto di vita, nel suo spazio vitale e sociale.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Maddalena *Cognome* Poerio
Assessorato Assessorato Politiche Sociali, Assistenza Sociali, Problemi dell'Immigrazione, Politiche Giovanili, Pari Opportunità, Demanio e Patrimonio
Servizio Settore assistenza sociale, programmazione e vigilanza sui servizi sociali - Servizio programmazione sociale, minori e responsabilità familiari
Indirizzo Centro direzionale IS. A6
CAP 80143 *Città* Napoli *Prov.* NA
Telefono 081/ 7966638 *Fax* 081/ 7966666
email m.poerio@regione.campania.it
pagine web
http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/NCLS_DettaglioAttoTema.psml?itemId=1235&ibName=Generic&theVectString=-1%2C-1%2C80

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Campania	L. 11.894.041.047	L. 31.666.608.042	L. 31.717.442.792	L. 34.570.498.000	L. 31.800.426.101		
	€ 6.142.759,56	€ 16.354.438,2	€ 16.380.692,16	€ 17.854.172,2	€ 16.423.549,46	€ 16.423.549	€ 89.579.160,58

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

1998

D.G.R. n. 57 del 10/3/98 Linee di Indirizzo regionali con la indicazione degli ambiti territoriali di intervento, degli obiettivi da raggiungere nel triennio, della finalizzazione delle risorse
Aprile'98-Approvazione delle Linee di indirizzo da parte della VI Commissione Consiliare
Delib.Cons. Reg. n. 43/7 del 9/7/98 Approvazione da parte del Consiglio Regionale delle Linee di indirizzo
Delib. n. 9793 del 31/12/98 Valutazione e approvazione dei progetti da finanziare da parte del gruppo interassessorile integrato dalle Amministrazioni Provinciali- Impegno, assegnazione e liquidazione la tranche ai Comuni capofila, da parte della Giunta Regionale

1999
Delibera di G. R. n° 8851 del 30.12.99 e Delibera di G. R. n° 8855 del 30.12.99 impegno e assegnazione delle risorse ai singoli piani

2001
L'ultimo atto di riferimento per la legge 285/97 è la DGR 21 dicembre 2001 n. 7086 valida per la prima annualità del secondo triennio con la quale sono state assegnate le risorse finanziarie disponibili e contestualmente liquidato il 60% dell'importo a ciascuno attribuito. Successivamente è avvenuto il passaggio dalla programmazione 285 a quella 328. Adesso la regione si trova nell'attuazione della V annualità della programmazione integrata ai sensi della legge 328/2000

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2002
Deliberazione n.6317/02 – BURC n. 4/03 "Linee d'indirizzo per l'accoglienza familiare e comunitaria di minori in difficoltà personali e socio-familiari-Servizi residenziali-Regolamentazione"
Deliberazione congiunta Assessorato alle Politiche Sociali e Assessorato alla Sanità 1666/02 – BURC 29/02 "Linee guida relative all'adozione nazionale ed internazionale"

2003
DGR 31 gennaio 2003 n. 352 Legge 8 novembre 2000, n. 328 - art. 18. Linee guida di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali - II annualità

2004
DGR 16 aprile 2004 n. 586 "Legge 8 novembre 2000 n. 328. Approvazione linee guida anno 2004 (3^ annualità) e parziale rettifica ed integrazione della DGRC n. 3805 del 22/12/2003" (ai progettisti locali è stato chiesto di impostare la programmazione delle iniziative in favore dell'infanzia e dell'adolescenza assumendo un approccio integrato, partenariale e partecipato delle realizzazioni)
Deliberazione 644 del 30/4/04 concernente "Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare" : azioni di sostegno all'istituto giuridico dell'affido nella prospettiva di realizzare un'omogenea applicazione della L. 149/01 in tutto il territorio regionale e, al tempo stesso, assicurare la piena tutela dei diritti di tutti i minori residenti nella regione che vivono condizioni di disagio familiare e sociale. La delibera istituisce in tutto il territorio regionale le èquipes integrate socio-sanitarie.

Deliberazione 711/04: "Linee d'indirizzo per l'accoglienza familiare e comunitaria di minori in difficoltà personali e socio-familiari-Servizi residenziali

2005
DGR 16 febbraio 2005 n. 204 Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Approvazione Linee Guida Regionali Anno 2005 (IV annualità). Orientamenti strategici triennio 2005 – 2007

2006
DGR 23 giugno 2006 n. 838 Linee guida per la programmazione dei piani sociali di zona del 2006 (V annualità)
Regolamento 18 dicembre 2006 n. 6 riguardante i servizi residenziali e semiresidenziali per minori, anziani e disabili
DGR 22 dicembre 2006 n. 2111 Contributo una tantum per le famiglie affidatarie

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

2001

DGR 4 maggio 2001 n. 1824 Determinazione degli ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete

DGR 4 maggio 2001 n. 1826 Linee programmatiche per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali

2004

DGR 30 aprile 2004 n. 643 Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari

DDL sulla dignità sociale e i diritti di cittadinanza

2007

LR 23 ottobre 2007, n. 11 Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della L. 8 novembre 2000, n. 328

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

DGR 18 novembre 2005 n. 1577 Una Regione per i giovani, con i giovani: istituzione della Consulta regionale dei ragazzi e delle ragazze della Campania. Approvazione dello Statuto

LR 24 luglio 2006 n. 17 Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza. Nominato da poco.

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

DGR 28 novembre 2000 n. 5747 Istituzione dell'Osservatorio Regionale Permanente sulla Condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2004
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE EMILIA ROMAGNA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità

La Regione Emilia Romagna ha delineato il primo programma di intervento in attuazione alla legge 285/97 con la Delibera consiliare n. 915/1998 "Programma triennale regionale per l'attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285. Obiettivi, criteri di assegnazione delle risorse finanziarie".

Con tale atto viene definito quello che rimarrà anche nei successivi anni il quadro strutturale di riferimento per una progettazione partecipata e focalizzata sull'autonomia degli enti locali.
L'ambito territoriale di coordinamento dei piani territoriali viene individuato nella Provincia, che assume compiti di promozione e coordinamento nella fase di progettazione, nonché funzioni di verifica e monitoraggio sui progetti nella fase di attuazione.

Per il primo triennio di attuazione viene stabilito un vincolo speciale (tolto in seguito), ovvero ciascun progetto esecutivo deve assicurare interventi ed azioni che riguardino tutte le aree di intervento previste dalla Legge 285/97 (Artt. 4, 5, 6 e 7). Tra le priorità individuate per la programmazione del triennio vi è anche lo sviluppo del metodo della concertazione, affinché la pianificazione territoriale si configuri come risultato di un'elaborazione e di un processo condivisi tra tutti i diversi attori coinvolti in interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

La Regione integra il finanziamento statale con risorse proprie (ex L.R. 2/85 e L.R. 27/89) già destinate a sostenere interventi rivolti ai minori in condizioni di disagio e a finanziare la realizzazione di servizi integrativi agli asili nido. Tale scelta è mirata a valorizzare una progettazione integrata: in questo modo, interventi già in passato finanziati con risorse regionali e sulla base di leggi regionali vengono ricondotti e compresi all'interno del quadro complessivo della progettazione ex L. 285/97.
Allo stesso tempo viene posto agli Enti Locali il vincolo di contribuire alla copertura finanziaria dei progetti con una quota pari almeno al 20% della spesa prevista per la realizzazione dei progetti stessi, al fine di responsabilizzarli ulteriormente nella individuazione degli interventi più significativi rispetto ai bisogni individuati nel territorio.

I piani di intervento vengono regolati dalla stipula di Accordi di Programma, sulla base dei quali la Giunta regionale approva i progetti che compongono ogni piano e stanzia le risorse previste per il triennio al Comune capofila, che a sua volta le distribuisce ai Comuni interessati. Ogni progetto ha dimensione sovracomunale - il territorio di riferimento per la realizzazione del progetto di norma coincide con il territorio del distretto socio-sanitario - e si articola in interventi. Il temine "intervento" tuttavia non ha una definizione esplicita e condivisa, e si differenzia notevolmente da un piano all'altro.

La modalità scelta dalla Regione Emilia Romagna nello svolgere il suo ruolo centrale di programmazione, corrisponde ad una "forma di controllo non intrusiva", che vuole sottolineare la responsabilità diretta dell'Ente Locale nella valutazione del significato degli interventi come nella gestione dei finanziamenti, ma nello stesso tempo individua nella Regione un punto di raccordo fondamentale verso il quale far confluire informazioni e valutazione.
All'Ente Locale viene riconosciuta piena titolarità nel decidere sui contenuti degli interventi e sulle

modalità di realizzazione, in quanto soggetto depositario della conoscenza puntuale delle risorse disponibili nella comunità e dei bisogni che quella comunità esprime.
La Regione si limita perciò a verificare la congruità rispetto a quanto stabilito nel programma regionale.

La legge 285 in Emilia Romagna ha trovato collocazione all'interno di un sistema di servizi all'infanzia e all'adolescenza già sviluppato. Per questo uno degli obiettivi della programmazione regionale è stato sempre quello di armonizzare il più possibile la nuova progettazione con gli interventi già implementati sul territorio. Accanto ai provvedimenti che assegnano i finanziamenti del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nel corso degli anni continua la produzione di norme e di programmi che si rivolgono a questo target, norme che si accordano e spesso richiamano i principi della 285.
Questo è stato il caso per esempio della legge regionale 10/99, "Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita e qualificazione del sistema formativo integrato" (poi superata dalla L.R. 26/2001), che prevede tra i diversi interventi anche azioni che coincidono o sono complementari a quelle previste dalla L. 285/97.
Nella prima triennalità di attuazione della legge 285 risultano attivati in Emilia Romagna 42 progetti, articolati in 280 interventi.

Seconda triennalità

La Deliberazione del Consiglio regionale 28/02/01, n. 156 "Programma regionale per il triennio 2000-2002 per l'attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" fissa gli obiettivi, i criteri di assegnazione delle risorse finanziarie e le linee d'indirizzo per la predisposizione dei piani territoriali d'intervento (proposta della Giunta regionale in data 29 dicembre 2000, n. 2675)

Nella nuova programmazione della L. 285/97 vengono indicati come obiettivi sostanziali:

a) una forte connessione tra il sostegno alle situazioni di maggiore difficoltà, attraverso interventi specifici e mirati, la prevenzione del disagio e la promozione dell'agio, in una logica finalizzata contemporaneamente al benessere dei bambini e degli adolescenti - intesi come soggetti di diritti, risorse attive e partecipi della vita della comunità - e alla valorizzazione delle valenze formative dei diversi contesti: familiare, scolastico, extrascolastico, gruppo dei coetanei, micro-contesto urbano, città;

b) la promozione di una cultura dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, che valorizzi l'autonomia dei soggetti e faccia emergere le potenzialità dei bambini e dei loro genitori, anche nelle situazioni di più evidente difficoltà;

c) la promozione di una cultura della solidarietà, che favorisca in particolare il senso di appartenenza alla comunità come luogo di vita collettiva, dove benessere individuale e sviluppo della comunità stessa rappresentano fattori di crescita che si alimentano reciprocamente;

d) una programmazione degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza - fin dalla fase di definizione delle strategie e di progettazione delle attività - tale da prevedere una forte integrazione delle risorse, delle competenze, dei soggetti, pubblici e privati, e delle opportunità presenti a livello territoriale, e avendo come riferimento la persona nella sua globalità ed interezza;

e) l'elaborazione di una strategia e di una politica organica rivolta alla popolazione in età 0-18 anni, in un'ottica di utilizzo mirato e produttivo dell'insieme delle opportunità offerte, anche in termini finanziari, sia dalla L. 285/97 sia da altri Programmi regionali di intervento su terreni affini;

Inoltre nelle priorità indicate è prevista un'attenzione particolare alla preadolescenza e all'adolescenza e ai bambini immigrati, che rappresentano un terreno d'azione tradizionalmente meno sviluppato e che viene sottolineato anche nel Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001.
I servizi educativi per la prima infanzia (0-3 anni) beneficiano delle risorse finanziarie previste all'interno della cornice normativa regionale relativa a questo ambito di intervento, così che si osserva, a partire dalla nuova triennalità di programmazione, una diminuzione degli interventi promossi ex art 5 della L. 285/97, che vanno a trovare una più appropriata collocazione all'interno del Programma infanzia della Regione.
Il Programma infanzia avviato dal 2001, in applicazione della Legge regionale n.1 del 2000, assorbe dunque quasi completamente gli interventi relativi ai servizi integrativi per la prima infanzia che la legge 285/97 aveva promosso e quegli interventi disciplinati dalla legge regionale 40/99 sulla città dei bambini e delle bambine.

Un elemento innovativo del 2° triennio di attuazione della legge 285/97 riguarda l'estensione anche alle Province della possibilità di presentare programmi e gestire interventi; in sede di gruppo provinciale i Comuni interessati possono concordare di attribuire alla Provincia la titolarità di progetti con caratteristiche sovradistrettuali e sovraprovinciali, con conseguente assegnazione dei finanziamenti e con funzione di capofila del progetto.

Nel 2002 viene modificata l'istruttoria di approvazione dei progetti. Con l'avvio del nuovo triennio nel 2001, viene costituito un gruppo di lavoro interno regionale che esamina tutti i Piani territoriali provinciali esprimendo un parere per l'approvazione dei Piani stessi e restituendo le osservazioni alle relative province. In tal modo viene superata la mera funzione di verifica di congruità con il programma regionale, e la Regione entra maggiormente nel merito dei progetti.

Nel frattempo viene messo a punto uno schema di report provinciale e le schede di monitoraggio e valutazione che i territori devono compilare e consegnare alle Province, affinché nel corso del 2003 queste possano procedere ad elaborare il primo rapporto regionale sulla 285.

A fine 2001 tutti gli interventi previsti per il primo triennio (1997-1999), partito effettivamente nel 1998, risultano avviati e sono in fase di conclusione.

Nel primo anno del secondo triennio di attuazione della legge 285/97, che teoricamente comprende gli anni 2000-2002, ma la programmazione del quale inizia nel 2001 e si attua di fatto nel 2002, vengono presentati 46 progetti suddivisi in 345 interventi. Rispetto ai destinatari coinvolti, così come risultanti dal rapporto di monitoraggio relativo a questo periodo, gli interventi 285 risultano aver reso partecipi seppure con diverse modalità circa il 20% della popolazione minorile regionale, per un totale di 124.969 minori e sono andati a toccare ben 88.247 adulti che hanno relazioni con bambini e adolescenti.

Risulta dunque che la 285 ha intercettato un minore emiliano romagnolo su 5. A consolidare questo dato è l'alta percentuale dei destinatari raggiunti rispetto a quelli ipotizzati: il 78,4% dei destinatari previsti sono stati coinvolti con particolarità eccezionali in alcuni casi, dove si è registrato un forte ampliamento dei destinatari raggiunti che ha superato le aspettative dei progettisti (il 125%).

Negli ultimi due anni della seconda triennalità, risulta a livello regionale un grado medio di raggiungimento dei destinatari potenziali, pari al 64,5%.

Nella comparazione con il primo anno di vigenza si nota il passaggio da 345 interventi avviati nel 2002-2003 ai 361 delle due ultime annualità, dato che potrebbe far pensare ad un apparente incremento delle progettualità realizzate. In realtà si tratta di una diversa articolazione dei progetti: laddove essi presentavano una elevata complessità e un'estensione su più territori sono stati

suddivisi in subarticolazioni.

Dal 2001, anno di presentazione del disegno della legge regionale che andrà a recepire le disposizione della legge nazionale 328/00, fino alla approvazione finale della legge nel 2003, viene dato avvio ad un biennio definito "sperimentale", di costruzione e di realizzazione dei piani di zona, in preparazione della definizione del Piano sociale regionale. In tale fase vengono analizzati i Piani di zona verificando che gli interventi ex L. 285/87 confluiscano in due aree: valorizzazione delle responsabilità familiari e rafforzamento dei diritti dei minori. La costruzione dei Piani di zona si avvale di alcune eredità importanti derivate dalla progettazione della L. 285/97, legate in particolare alle metodologie di coordinamento e di valutazione e alla creazione di tavoli tecnici di lavoro.

Con la deliberazione del Consiglio regionale n. 246 del 25/09/01 viene delineato il Programma degli interventi e l'individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001, e con la deliberazione della giunta regionale n. 329 dell'11/03/02 vengono approvate le linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona 2002/2003, che sono pervenuti in Regione il 15/06/02.

Dal 2004 in poi

La Legge Regionale n. 2 del 12 marzo 2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Anno 2002" rappresenta il punto di approdo del processo riformatore con il quale la Regione Emilia-Romagna assume come propri i principi della legge 328/00.
Le linee guida regionali per la costruzione dei primi piani di zona stimolano una progettualità in grado di avviare forme di integrazione fra le politiche sociali, sanitarie, educative e formative, del lavoro, culturali, urbanistiche ed abitative. I risultati di questo percorso sono evidenziati anche nel rapporto di monitoraggio regionale 2006, nel quale si rileva che i territori, nella stragrande maggioranza, hanno avviato strategie di integrazione tra i diversi settori, e questo viene letto come esito della pianificazione delle attività rivolte all'infanzia e adolescenza realizzata attraverso i fondi della legge 285/97.

Nella fase di passaggio dalla progettazione 285 alla progettazione dei Piani di zona, la Regione intende sostenere le politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza attraverso:

- un programma finalizzato alla promozione di diritti e opportunità per i bambini e gli adolescenti nell'ambito dei Piani di Zona, a cui siano destinate risorse almeno pari a quelle garantite dalla legge 285/97, con la possibilità, a partire dal 2004, attraverso il corrispondente adeguamento dei finanziamenti, di allineare le scadenze temporali proprie della progettazione L. 285/97 a quelle dei Piani di Zona;
- il sostegno all'integrazione tra i diversi Assessorati comunali che rivestono competenze nei servizi sociali e sanitari, nella formazione, nei servizi educativi e scolastici, nelle politiche giovanili e nelle politiche familiari
- la funzione della Provincia per il ruolo di coordinamento, di supporto nell'azione di monitoraggio e di valutazione, di formazione, di integrazione delle politiche e di soggetto istituzionale con una funzione equilibratrice tra le diverse realtà territoriali che ha puntato ad alzare la qualità dell'azione programmatoria (così come previsto anche all'art.18 della L.R. 2/03).

Per la nuova programmazione si procede all'inserimento nei Piani di zona delle attività, delle iniziative, dei progetti e dei servizi sviluppatisi anche a seguito della legge 285/97 e della L.R.

40/1999. All'interno di ogni singolo Piano di zona, il "Programma territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza" si pone quindi in continuità con la programmazione precedente, ne assume gli obiettivi, la metodologia e gli interventi, ma in un'ottica di maggiore integrazione con le politiche educative, scolastiche, sociali, sanitarie locali.

Per facilitare questo processo, viene attivata in ogni zona sociale una specifica funzione di coordinamento da esercitare nell'ambito degli eventuali accordi di programma stipulati a livello provinciale. A questa funzione si aggiunge il 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 organizza gli scambi provinciali e svolge un rilevante contributo nella raccolta delle informazioni e documenti necessari alla redazione del terzo ed ultimo monitoraggio sull'esperienza della programmazione 285, che viene pubblicato nel 2006.

Il passaggio cruciale dalla programmazione 285 a quella zonale avviene alla fine dell'anno 2004. La terza annualità del secondo triennio di attuazione della legge 285 termina a settembre, mentre a novembre, con la delibera 615 parte il finanziamento del Programma finalizzato infanzia e adolescenza all'interno dei Piani di zona, con i fondi statali 2004, che eredita la programmazione 285. In particolare il paragrafo 3.3 viene dedicato alle "Responsabilità familiari, capacità genitoriali e diritti dei minori" e richiama i principi sopra citati.

Il Programma finalizzato infanzia e adolescenza all'interno dei Piani di zona rappresenta lo strumento con il quale la Regione Emilia Romagna porta avanti a livello di progettazione zonale l'eredità della legge 285, mantenendo un fondo distinto di risorse rivolte agli interventi per i minori, pur ricevendo dallo Stato un finanziamento unico per le politiche sociali. La chiusura dei progetti 285 del secondo triennio di attuazione avviene il 30 settembre 2004.

A partire dal 2004 vengono dunque assegnati annualmente (attraverso una determinazione del responsabile del Servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza) i finanziamenti per tale Programma specifico rivolto ai minori. I fondi vengono stanziati direttamente ai Comuni, che in virtù anche del nuovo quadro di autonomia locale delineatosi nel frattempo, vedono aumentate le loro responsabilità di gestione.

Dal 2005, con il passaggio definitivo alla programmazione zonale, la Regione punta a creare un sistema di monitoraggio e valutazione dei Piani di zona, in continuità con quanto sviluppato in precedenza. Il tentativo è anche quello di sostenere il ruolo provinciale di raccordo e supervisione tra livello zonale e interzonale. A tal fine viene istituito anche un tavolo tecnico Regione – Province, composto dai rappresentanti regionali dei vari servizi, dai dirigenti degli uffici provinciali e dai dirigenti dei comuni capofila. Il piano di monitoraggio viene definito nel 2006, e i dati raccolti con la collaborazione delle Province. Il rapporto, elaborato con il supporto dell'IRS (Istituto per la ricerca sociale) uscito nel dicembre 2007, dal titolo "Il monitoraggio e la valutazione delle politiche dell'area infanzia e adolescenza in Emilia-Romagna. Piani e progetti zonali e programmi provinciali di «Accoglienza e tutela»".
Nel rapporto vengono esaminati 274 progetti rientranti oggi nella programmazione zonale, ma sviluppatisi a partire dalla legge 285/97, nell'arco temporale compreso tra gennaio e dicembre 2006. Gli interventi risultano aver coinvolto 181.040 persone, di cui 88.907 minori di età, a fronte di 118.106 minori potenzialmente raggiungibili (75,3%). L'investimento delle progettualità presenti nel territorio risulta dunque non essersi esaurito dopo le due triennalità di finanziamento della L. 285/97, ma anzi è stato canalizzato all'interno delle programmazioni zonali.

Le risorse finanziarie spese nel corso del 2006, superiori ai 40 milioni di euro così come riportato dalle Province, testimoniano il forte impegno degli Enti locali nell'impegnare fondi riservati a

queste progettualità anche in assenza del fondo riservato ex lege 285/97. Questa pare come la conferma di una maturità dei programmatori locali (uffici di piano e figure di sistema), che hanno saputo mantenere alta la tensione verso le progettualità promozionali, preventive e sperimentali che i sei anni di L. 285/97 hanno insegnato a costruire e gestire.

1.2 iniziative di supporto all'applicazione della L 285/97

Prima triennalità

Le prime iniziative regionali finalizzate all'attuazione della L. 285/97 seguono sostanzialmente due direzioni, una centrata sull'approfondimento dei contenuti, l'altra orientata a promuovere e supportare un metodo di lavoro che favorisca la partecipazione ed il confronto tra i soggetti impegnati nella progettazione. Come avvio della progettazione, la Regione sceglie di focalizzare i contenuti della stessa sul tema degli spazi urbani e della progettazione partecipata, il cui sviluppo è carente nel territorio. Vengono dunque organizzate due giornate seminariali, rivolte ad amministratori e tecnici del territorio, coinvolgendo esperti qualificati:

- La città dei bambini e delle bambine: un nuovo modo di pensare la città (10 marzo 1998);
- La partecipazione dei bambini e delle bambine alla realizzazione della città amica dell'infanzia (29 aprile 1998).

Sul piano della metodologia, la Regione promuove conferenze di servizio in ciascuna provincia, con la partecipazione di tutti i soggetti, pubblici e privati, potenzialmente interessati agli interventi promossi dalla legge. Questa diviene la prima occasione di confronto allargato, per mettere a fuoco e concordare insieme il percorso a livello territoriale, fornire informazioni sulle linee di indirizzo che la Regione stessa intende adottare e insieme raccogliere informazioni di ritorno al fine di riaggiustare le linee regionali sulla base delle esigenze e delle potenzialità evidenziate dal territorio.

Come risultato delle prime conferenze vi è la costituzione, presso ciascuna provincia, di gruppi di lavoro interistituzionali, che a loro volta provvedono, come azione preliminare alla costruzione dei progetti, ad una ricognizione dei servizi e delle risorse esistenti. I gruppi divengono in seguito sede permanente di confronto per i referenti territoriali di progetto, ovvero gli operatori tecnici che curano direttamente la realizzazione del progetto. I referenti dei singoli gruppi provinciali sono a loro volta in stretto raccordo con il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione e in particolare con il gruppo di lavoro interno che cura l'attuazione della legge.

Oltre agli incontri periodici di queste due entità, la Regione attiva ulteriori incontri "assembleari" con amministratori e tecnici insieme, estesi a tutto il territorio regionale, per un'elaborazione condivisa del programma regionale.

Nel 2000 a livello regionale viene realizzato un costante coordinamento tra le province finalizzato a recepire richieste, esigenze, problematiche e suggerimenti provenienti dal territorio nell'attuazione della L.285/97 e finalizzato a dare avvio e realizzazione all'attività di monitoraggio affidata alle province stesse, in merito all'attuazione dei progetti e più in generale alla condizione di infanzia e adolescenza.

Lo strumento di coordinamento con le province viene utilizzato anche per l'organizzazione di quattro giornate seminariali (maggio 2000), nel corso delle quali vengono presentate alcune esperienze significative, realizzate con i fondi della L. 285/97 sul territorio regionale, sugli ambiti d'intervento indicati nella legge. Questi momenti di scambio di metodologie diverse si rivelano particolarmente utili per "ripensare" gli interventi da attuare nel territorio e raccogliere suggerimenti per la programmazione del nuovo triennio di attuazione.

Anche il privato sociale viene coinvolto nella programmazione e nello scambio di esperienze. Un

esempio è l'incontro promosso dalla Confcooperative dove viene presentato il resoconto sull'applicazione della legge 285/97 a livello regionale e si discute la nuova progettazione, con la prospettiva di agevolare una maggiore collaborazione tra i diversi attori.

In attuazione della L.R. 40/99 in data 28/9/2000 viene inoltre sottoscritto un Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna, ANCI e UPI dell'Emilia-Romagna e, in applicazione dello stesso Protocollo, con delibera della Giunta regionale del 28/11/00 n. 2144 viene approvata una convenzione tra la Regione Emilia-Romagna e il Centro studi e formazione per gli Enti Locali "Le mille città - Centro regionale delle città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza" di Castel S.Pietro, quale strumento operativo. Per la realizzazione delle attività previste dalla citata convenzione risulta impegnata la somma complessiva di Euro 77.468,53 per l'anno 2001.

La Regione si impegna anche a livello di scambi interregionali di esperienze. Un esempio è il progetto "Bambini & adulti insieme. Un itinerario di formazione", realizzato in collaborazione con l'Università di Milano e il Comune di Ferrara. Si tratta di un corso di formazione rivolto a coordinatori dei servizi per bambini e genitori sugli aspetti metodologici relativi all'organizzazione di queste attività. L'iniziativa ha l'obiettivo di formare dei *tutor* per altri operatori, utilizzando i materiali e gli strumenti forniti durante il corso in contesti e con destinatari diversi (educatori, genitori, volontari).

La Regione, in raccordo con il Gruppo tecnico interregionale per le politiche sui minori, sostiene la partecipazione ai seminari di formazione promossi dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge 285/97 la Regione decide di riservare per il 2000 il 4% del budget 285, pari a L. 400.887.160, per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione, con ciò diminuendo la quota destinata in precendenza a tali interventi (5%) nel triennio 1997-99.

Nel 2001, a livello provinciale vengono ricostituiti, su mandato delle conferenze dei servizi, i coordinamenti provinciali che curano l'analisi del territorio provinciale, recepiscono le linee d'indirizzo regionale e le coniugano alle esigenze e risorse della propria realtà, promuovendo la connessione tra i diversi attori coinvolti nella progettazione legata alla legge 285/97. A livello locale vengono ridefiniti i tavoli di coordinamento per la costruzione dei progetti esecutivi, garantendo in alcuni casi un maggior grado di concertazione tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti.

Il lancio della nuova progettazione 2000-2002, il cui documento programmatico è il risultato del confronto costante con le Province, viene presentato all'interno di un convegno regionale.

A fine giugno 2001 si costituisce un gruppo di lavoro regionale con il compito di esaminare, valutare i piani territoriali d'intervento e formulare una proposta alla Giunta regionale per l'approvazione. Il gruppo di lavoro è composto da funzionari regionali che si occupano dei diversi ambiti che comprende la legge 285/97, da un rappresentante del Centro città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza e da un esperto in materia di centri per le famiglie. In seguito a questo lavoro di analisi viene realizzato un momento di confronto collettivo e si fornisce una sintetica restituzione del lavoro svolto alle Province nell'ottica di uno scambio proficuo tra istituzioni. La seconda fase del lavoro comprende l'analisi delle schede di presentazione degli interventi, attraverso una griglia di lettura che mette 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.

La Regione partecipa e sostiene un convegno a livello regionale, "Progettare i diritti e le opportunità", promosso dalla Provincia di Piacenza, quale momento di approfondimento sulle principali tematiche della Legge 285/97 per l'infanzia e l'adolescenza, su metodi, prospettive, indirizzi specifici per l'avvio della progettazione del secondo triennio.

In diverse realtà provinciali vengono realizzati momenti di formazione mirati al confronto e allo scambio su contenuti operativi, sui rapporti con il privato sociale, con il mondo della scuola, sulla nuova configurazione normativa alla luce della legge 328/00.

Viene pubblicato il testo "Ricomincio da tre", che contiene la raccolta degli atti del seminario omonimo (di cui sopra), tenutosi a maggio-giugno 2000, un confronto delle esperienze sulla legge 285/97 in Emilia-Romagna.

La Regione aderisce al seminario di rilancio della nuova progettazione "la legge 285/97 oltre il 2000" proposto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza unitamente al Gruppo tecnico interregionale politiche minori.
Per quanto concerne la banca dati della legge 285/97 la Regione Emilia-Romagna sceglie che il Centro nazionale di documentazione e analisi individui un proprio referente locale presso la sede della Regione, con il compito di sollecitare l'invio di documentazione da parte dei responsabili degli ambiti, raccogliere i materiali, riprodurli e inviarli al Centro nazionale.
Sempre nell'ambito delle iniziative di scambio e formazione interregionale viene realizzato un convegno di presentazione di un cd-rom sull'educazione all'identità di genere, particolarmente nuovo e originale.

Seconda triennalità

All'interno del sito internet della Regione Emilia-Romagna del Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza viene realizzato un sito dedicato a tutte le iniziative proprie della legge 285/97. Sempre on line viene dato spazio al sito web "Camina" (dell'Associazione Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza), che contiene la raccolta di tutti gli interventi relativi agli artt. 6 e 7 della seconda annualità della legge 285/97.
Con la LR 12 marzo 2003 n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, viene reso operativo l'Osservatorio regionale su infanzia e adolescenza, quale punto di riferimento fondamentale per le politiche di questo settore.
Oltre ad un'iniziativa regionale di tipo seminariale sull'adozione, vengono realizzate due giornate sui temi della trasformazione del territorio, della sostenibilità ambientale e della città come luogo di partecipazione a partire dall'infanzia e dall'adolescenza.
A livello provinciale si promuove un percorso formativo di tre giornate, sul passaggio della progettazione 285 all'interno dei Piani di zona e sulle modalità operative di programmazione degli interventi che compongono i piani territoriali della legge 285/97.

Dal 2004 in poi

Con DGR n. 1360 del 5 settembre 2005 "Assegnazione di finanziamenti alle Province per la realizzazione di un progetto di scambi relativo alle esperienze realizzate con la L. 285/97", viene potenziato lo strumento degli scambi interprovinciali, sperimentato già dal 2004 (scambi pedagogici), al fine di consentire il trasferimento e consolidamento delle buone prassi acquisite nel corso della pluriennale esperienza con la legge 285/97, superare la ripetitività degli interventi e verificare i modelli operativi.
Gli scambi si pongono anche come spazio aperto al confronto con altre realtà regionali. Vengono individuate allo scopo tre aree tematiche, in base ad una scelta condivisa con le province. Ad ogni gruppo di tre province aderenti al progetto scambi viene assegnata un'area con un'attenzione alla preadolescenza e adolescenza:

- Province di Piacenza, Forlì-Cesena e Ravenna: la partecipazione dei bambini e degli adolescenti ed in particolare nei centri aggregativi /educativi;

- Province di Ferrara, Reggio-Emilia e Parma: le attività di sostegno alla genitorialità, in particolare negli sportelli psicopedagogici;
- Province di Modena, Bologna, Rimini e al Comune di Bologna (in quanto città riservataria ex legge 285/987): le attività legate alla multiculturalità, in particolare, il tema dei minori stranieri a scuola.

Si prevede che ogni gruppo di lavoro venga coordinato da una figura tecnica individuata da parte delle Province, con il compito di elaborare i risultati del lavoro di gruppo in modo che possano divenire materiale da divulgare e da utilizzare per ulteriori scambi con altre realtà territoriali. Nel corso del 2006, dopo un incontro con tutti i partecipanti all'iniziativa, si procede alle visite dirette alle esperienze del territorio individuate dal gruppo e alla elaborazione di una analisi sulle buone prassi che si intende divulgare. Tale iniziativa viene sostenuta utilizzando la riserva cosiddetta del 5%.
Gli scambi interprovinciali diventano anche strumento per il raggiungimento di alcuni obiettivi principali quali: il consolidamento e trasferimento nei Piani di zona delle buone prassi acquisite grazie alla pluriennale esperienza realizzata con la legge 285/97; il superamento della ripetitività degli interventi e la messa in discussione dei modelli operativi; l'apertura al confronto anche con altre realtà regionali.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 azioni attivate, strumenti e modalità procedurali utilizzate per monitorare l'applicazione della legge

L'attività di documentazione, verifica e monitoraggio dei progetti è affidata alle Province che a tale scopo intraprendono un percorso di messa a punto di strumenti di rilevazione. La Regione sostiene, anche economicamente, questa funzione, nella convinzione dell'importanza strategica di una base di informazioni costantemente aggiornata e dello sviluppo di una cultura della valutazione nel settore degli interventi socio-educativi.

Nell'ambito dei suoi compiti di orientamento, la Regione sollecita dunque la costituzione di gruppi di lavoro provinciali, con i quali intrattiene rapporti sistematici, per poter costruire un quadro di sintesi attendibile, con l'impegno a mettere in circolo informazioni e strumenti. Tuttavia la volontà della Regione resta quella di valorizzare l'autovalutazione da parte degli enti, senza imporre procedure formali prescrittive, al fine di far passare il messaggio che la valutazione è un momento di verifica che deve servire in primo luogo alle esigenze di chi realizza gli interventi, e non essere visto come un adempimento burocratico senza utilità.

Dopo il primo triennio, la Regione invita le Province a produrre rapporti periodici sull'attuazione dei piani territoriali, che in forma chiara ed articolata, in collaborazione con gli Enti Locali interessati, offrano non soltanto dati quantitativi, ma anche valutazioni qualitative sugli interventi realizzati.
A livello regionale inizia dal 2000 la raccolta di tali rapporti provinciali sull'insieme dei progetti, articolati per interventi, sulla base di una traccia comune a tutto il territorio. Parallelamente per alcuni interventi specifici, rispetto ai quali si ritiene utile ed importante compiere uno sforzo per entrare nel merito delle scelte adottate, viene richiesta una documentazione più approfondita.

Rispetto agli strumenti metodologici utilizzati, con il tempo viene installato, su tutto il territorio regionale, un software per la rilevazione ed elaborazione dei dati relativi alle prestazioni socio-assistenziali a favore di minori, che prevede il collegamento tramite la rete telematica delle banche dati locali, con la contestuale concertazione dei flussi informativi necessari a livello regionale per le funzioni di programmazione e indirizzo che gli sono proprie.

Per la raccolta dei materiali e della documentazione relativi alle attività, iniziative, interventi e prodotti realizzati, la Regione utilizza un referente locale indicato dal Centro nazionale di Firenze, grazie al quale viene raccolta una grande quantità di materiale cartaceo, audiovisivo e filmico. In tal modo si ha l'opportunità di visionare molti prodotti concreti relativi alle attività realizzate attraverso i finanziamenti della legge 285/97 ed emergono una grande varietà e una enorme ricchezza di iniziative, idee innovative, risultati concreti.

Nel 2002, a sostegno della fase di implementazione dei nuovi Piani territoriali provinciali ex L. 285/97, la Regione Emilia Romagna si avvale della consulenza e assistenza tecnica dell'Irs (Istituto di Ricerca sociale di Milano) per realizzare una attività di monitoraggio e valutazione partecipata dei nuovi piani territoriali provinciali ex legge n. 285/1997 (2000-2002), analizzando i dati della implementazione della legge nel primo anno (2002-2003) del secondo triennio.

Le fasi del percorso operativo prevedono:

1. la messa a punto di una scheda per la presentazione degli interventi del secondo triennio di attuazione della legge 285/97;
2. l'esame dei Piani territoriali d'intervento da parte del gruppo tecnico regionale e la restituzione dell'analisi effettuata alle Province interessate;
3. l'esame di tutti gli interventi contenuti nei progetti suddivisi per ambiti di competenza tra i vari membri del gruppo regionale:
    a) promozione dell'accoglienza, adozione, affidamento, inserimento in struttura;
    b) sostegno a minori in situazioni di disagio;
    c) sostegno alla genitorialità e servizi per la prima infanzia;
    d) tempo libero e promozione dei diritti;
4. la costruzione partecipata, con il *gruppo regionale di referenti per la valutazione* ed il *gruppo interprovinciale,* di strumenti che tenendo conto dell'esperienza del primo triennio, siano omogenei e funzionali alle esigenze di monitoraggio e valutazione in itinere dei secondo triennio. La costruzione delle schede tiene conto degli strumenti già utilizzati dalla Regione e dalle Province nel corso del primo triennio, delle esigenze di monitoraggio nazionale (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza) e delle esigenze legate alla costituzione di un sistema informativo regionale sulle politiche sociali;
5. la sperimentazione degli strumenti individuati con gruppi di progettisti per rilevare osservazioni, difficoltà, incomprensioni, limiti e pregi nell'utilizzo dello strumento.

Gli strumenti utilizzati consistono dunque in una nuova scheda di monitoraggio e valutazione, uno schema di report che permette alle Province di documentare in itinere risultati del monitoraggio e le proprie valutazioni, nonché la modalità dell'intervista per raccogliere le informazioni. Parallelamente si fornisce assistenza tecnica al gruppo interprovinciale per la presentazione in ogni territorio provinciale (ai referenti dei progetti distrettuali e esecutivi) degli strumenti messi a punto e delle modalità di compilazione. Al gruppo interprovinciale viene inoltre data adeguata formazione per svolgere funzioni di consulenza tecnica alle singole Province sulle procedure di input dati e analisi statistica dei risultati.
Sulla base dei rapporti di monitoraggio e valutazione provinciale viene costruito il rapporto regionale di monitoraggio e valutazione della legge 285/97 e viene aperto il confronto sulle linee di indirizzo e le priorità della nuova programmazione per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dei Piani di zona.

Il rapporto regionale di monitoraggio e valutazione degli interventi della L. 285/97 anno 2002-2003, così realizzato, viene pubblicato con il titolo "Un viaggio tra i paesaggi disegnati per l'infanzia e

l'adolescenza" e presentato ufficialmente il 23 ottobre 2003.

Nel 2004 viene elaborato un secondo rapporto provinciale di monitoraggio e valutazione, più sintetico del primo, composto solo di un paio di schede sulle criticità riscontrate nei progetti e sulle modalità territoriali di passaggio ai Piani di zona.

Nel 2006 esce il terzo ed ultimo monitoraggio sulla 285, con il titolo "Il monitoraggio e la valutazione degli interventi della legge n. 285/97 in Emilia-Romagna. Rapporto conclusivo del secondo triennio". Il lavoro si bassa sulla analisi dei dati, riferiti alla seconda (2003) e terza annualità (2004) del secondo triennio di attuazione della L. 285/97.
Per raccogliere le informazioni, la scheda distrettuale viene trasformata in una griglia di intervista sottoposta sia al referente 285 che a quello dei Piani di zona. L'intervista distrettuale così prevista per il monitoraggio viene utilizzata anche come occasione di confronto e di dialogo con tali referenti e come mezzo per prefigurare il ruolo delle provincie all'interno del processo zonale. Nel rapporto viene dato largo spazio alla raccolta delle opinioni e delle auto-valutazioni sull'attività svolta, nonché sulle aspettative e suggerimenti per il futuro, dei referenti coinvolti nella programmazione territoriale.

2.2 coerenza tra analisi dei bisogni e progetti attivati

Già a partire dal secondo triennio di attuazione della 285, la Regione Emilia Romagna sottolinea all'interno delle relazioni sullo stato di progettazione regionale, la necessità di porre una un'attenzione specifica al tema dell'efficacia nel valutare le attività realizzate a livello locale. Questo porta a concordare nel 2000 con i gruppi di coordinamento interistituzionale a livello provinciale e territoriale, alcuni aggiustamenti laddove si riscontrano discrepanze tra i risultati attesi e quelli emersi dalla risposta dei destinatari. Allo stesso tempo vengono ipotizzate forme di continuità e/o stabilità degli interventi laddove il risultato si rivela corrispondente alle intenzioni sottese alla progettazione.

Ancora nel 2001 viene fatto notare che a causa di un'organizzazione non completa di flussi informativi sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, manca un riferimento importante per rendere pienamente congruente l'elaborazione delle proposte progettuali con i bisogni espressi dai territori.

Tutto questo trova una possibile risposta all'interno del lavori di monitoraggio realizzati tra il 2002 e il 2006, i quali permettono di evidenziare l'importanza di cogliere i bisogni dei destinatari e adottare metodologie flessibili che sappiano rispondere in modo adeguato agli interessi individuati. L'esito nel raggiungimento dei destinatari viene calcolato con un indice che compara il numero di destinatari raggiunti con il numero di utenti potenziali. Viene inoltre considerata la capacità degli interventi di intercettare sul territorio l'infanzia e l'adolescenza.

I bisogni vengono per lo più rilevati indirettamente attraverso il tipo di risposta fornita dai destinatari di un intervento/servizio, dopo che l'attività è stata avviata. Per questo viene dato risalto al grado di coinvolgimento e partecipazione dei destinatari nel valutare l'efficacia dei progetti.
Questo orientamento porta a leggere la questione della corrispondenza tra i bisogni del territorio e gli interventi realizzati osservando il progetto nel suo corso di svolgimento, nella analisi dei casi in cui i progetti sono stati modificati ovvero adeguati in risposta a esigenze emergenti in itinere, per superare quelli che nel primo rapporto regionale vengono definiti "effetti inattesi".

Nel primo triennio, il 15% dei progetti opera modifiche in itinere, percentuale che sale al 48% nel secondo triennio.

Dal primo monitoraggio del 2003 emerge che, fra i motivi alla base della scelta di sostituire alcune azioni con altre, il più citato riguarda la necessità di adeguare l'intervento agli interessi espressi dai destinatari.
Non è possibile desumere dalla documentazione messa a disposizione dalla Regione, se e quale tipo di analisi dei bisogni sia stata fatta dagli enti in fase di progettazione, tuttavia le informazioni fornite mettono in evidenzia le criticità nella corrispondenza tra tipo di target cui l'intervento mirava e risposta dell'utenza.
Per alcuni progetti, vengono quindi riconosciute in corso d'opera fasce di destinatari la cui importanza non era stata rilevata all'inizio. Lo strumento di rilevazione risulta essere stato in alcuni casi il numero di richieste ricevute, che può aver superato quello previsto. In altri casi, si rileva una difficoltà a raggiungere i destinatari, ovvero alcune categorie non si sono dimostrate interessate all'intervento. Se nel primo caso l'attività è stata estesa, nel secondo caso si è provveduto a un suo ridimensionamento o a una ridefinizione del target di riferimento.
Nell'80% circa dei casi, i destinatari raggiunti corrispondono a quelli previsti. Si fa notare però che questo risultato è stato conseguito con notevoli dispendi di risorse e di tempo, come segnalano le molte modifiche realizzate in corso d'opera nella definizione dei destinatari o le molte azioni modificate per meglio raggiungere i destinatari.
Come espresso nello stesso report regionale, nel primo triennio questo dato sembra segnalare una certa difficoltà in fase progettuale, relativamente alla valutazione degli aspetti di fattibilità dell'intervento. Allo stesso tempo viene rilevata l'esistenza di difficoltà oggettive nel doversi coordinare a rete con altri attori per la realizzazione degli interventi.
Tra gli effetti inaspettati vengono citati anche quelli innovativi, come il potenziamento delle capacità critiche e partecipative dell'utenza, attenta nel riconoscere i propri problemi e pronta a contribuire per risolverli. Anche sulla comunità allargata e sulla rete dei servizi, si notano aspetti di positiva contaminazione, ovvero la capacità degli interventi di germinare, producendo effetti di moltiplicazione o di mobilitazione di attori non considerati in partenza.
L'analisi incrociata fra tipo di effetto inatteso rilevato e strategia di fronteggiamento messa in atto mostra come la maggioranza delle strategie attive (il 75% circa) siano avvenute in risposta ad effetti percepiti come problematici, e solo una minoranza (il 25% circa) siano invece state finalizzate a cogliere e valorizzare le opportunità emerse.
I cambiamenti in itinere evidenziano in ogni caso una buona capacità degli interventi di apprendere in corso d'azione dalle esperienze realizzate, e di tradurre tali apprendimenti in modifiche progettuali.
Viene messo in evidenza che i progetti non sembrano comunque trascurare l'aspetto dell'*efficienza organizzativa*, ovvero questioni come l'ottimizzazione delle risorse, la valutazione di fattibilità, la programmazione operativa. Nel suo rapporto la Regione sottolinea l'importanza di un equilibrio tra strutturazione dell'intervento, che fornisce riferimenti e orientamenti stabili, e flessibilità che permette di reagire di fronte ad eventi potenzialmente destabilizzanti che vengono dall'esterno.

Nell'ultimo rapporto regionale sulla 285 (2006), si rileva che rispetto al primo monitoraggio, i dati relativi al raggiungimento dei destinatari sono più completi, poiché i progettisti sono stati in grado di riferire in ordine a questo aspetto valori numerici più precisi. Tuttavia il valore medio del raggiungimento dei destinatari scende di quasi 15 punti.
Sale invece la capacità di incidenza sul territorio rispetto ai destinatari primari (ovvero i minori) passando da 0,24 del primo triennio a 0,37.
L'approfondimento e lo studio dei bisogni emerge come strategia fondamentale per affrontare gli ostacoli incontrati in corso di realizzazione del progetto, tanto che il 18,5% delle Province della Regione risulta aver attivato questa modalità.
Il rapporto regionale sottolinea dal punto di vista dell'*attenzione alla metodologia la necessità di* un'analisi accurata dei bisogni, la cura nella definizione e condivisione degli obiettivi, la cura nella programmazione delle strategie.

La raccolta del *feedback* da parte dell'utenza emerge come un possibile strumento di rilevazione dell'efficacia dell'intervento nel rispondere ai bisogni del territorio e nel tarare l'intervento in corso d'opera. Essa risulta essere avvenuta attraverso colloqui informali nella maggioranza dei casi, mentre forme più strutturate, quali il questionario di soddisfazione, sono state presenti per il 22,1% dei casi (media regionale).
La lettura dei bisogni in fase di progettazione viene considerata dalle Province come un indicatore di risultato positivo degli interventi, accanto alla progettazione partecipata.

La Regione analizza all'interno del rapporto la congruità degli obiettivi che esplicitano i bisogni del territorio, con le azioni progettuali, misurandola sulla base della autovalutazione fatta dagli operatori rispetto alla appropriatezza delle azioni svolte, ovvero alla capacità di risposta che le azioni hanno prodotto, comparata alla domanda e al bisogno segnalati in partenza.
Nella maggior parte dei casi (media regionale: 80,2%) la risposta, e quindi l'offerta, è risultata congrua e appropriata rispetto agli obiettivi progettuali nati dall'analisi dei bisogni e alla conseguente formulazione di una specifica domanda sociale.
Ritorna come indicatore di efficacia degli interventi la "buona risposta sia ai bisogni espressi dagli utenti sia ai bisogni emergenti", "la buona risposta ai bisogni e l'attenzione ai segnali di disagio", ma anche la "risposta innovativa ai bisogni degli adolescenti" (contenuti progettuali). Per questo aspetto il primo riscontro che gli operatori hanno avuto è stato quello ricavato dal grado di soddisfacimento o comunque dalla soddisfazione espressa degli utenti e dei destinatari delle attività.

Si riconosce che il campo che contiene più apprendimenti è quello dell'analisi dei bisogni: andare incontro alle esigenze dei destinatari è importante per gli operatori che individuano alcune modalità organizzative legate a questo aspetto.
Rispetto agli apprendimenti metodologici, l'attenzione è puntata sulla progettazione partecipata, sull'importanza delle attività di monitoraggio in itinere e a quelle di valutazione finale: con il monitoraggio in itinere in particolare si può lavorare subito nella ricerca di soluzioni per eventuali ostacoli o difficoltà incontrate o assumere le buone pratiche e i punti di forza e lavorare al consolidamento delle attività. Dal punto di vista dell'organizzazione interna alcuni interventi danno particolare rilevanza alla professionalità degli operatori e alla flessibilità dell'intervento, ovvero un margine di elasticità nell'organizzazione delle attività, che consenta di andare incontro alle esigenze dei destinatari. Solo un servizio flessibile può essere considerato complessivamente di successo, cioè in grado di rispondere anche al bisogno emergente.
La rete è l'indicatore di efficacia che ricorre con maggiore frequenza nelle analisi e nelle valutazioni degli operatori e il lavoro di rete è uno dei punti nodali attorno a cui ruota il successo dell'intervento.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 bilancio della attuazione e della integrazione 285/328

Sebbene i tempi delle progettazioni relative alle leggi di settore in buona parte si sovrapponessero a quelli del primo piano di zona sperimentale, la Regione nelle sue linee guida per la costruzione dei piani di zona ha sottolineato l' importanza che queste esperienze andassero fin da subito ricomprese nell'orizzonte programmatorio complessivo rappresentato dai piani di zona. L'orientamento regionale ha trovato una corrispondenza a livello territoriale, dove molti enti locali hanno dimostrato la volontà di consolidare gli interventi 285 finanziando con loro risorse la continuità della progettazione rivolta all'infanzia e all'adolescenza che la legge 285 aveva promosso.
Ne è risultato che nella fase di transizione quasi tutti i piani di zona della regione hanno integrato al proprio interno gli interventi 285, inserendoli nelle due aree indicate dalla Regione.

Tuttavia gli interventi sono stati classificati in modo diversificato: alcuni sono stati inseriti come progetti sperimentali, altri come innovativi e altri ancora come progetti di consolidamento. Ciò ha portato la Regione a constatare che dopo 4 anni di progetti, la legge 285/97 ha mantenuto il suo carattere originario di promozione dell'innovazione e della sperimentazione, ma ha anche realizzato progetti e servizi ormai solidi e maturi.

Un aspetto critico nella fase di passaggio da una programmazione all'altra, è stato rappresentato dal fatto che non tutti i piani distrettuali 285 coincidessero con gli ambiti del piano di zona (le nuove zone sociali corrispondono ai distretti sanitari).
Inoltre, non in tutte le realtà l'attenzione rivolta ai minori ha trovato uno spazio adeguato nella progettualità dei Piani di zona. A tal fine, uno strumento di aiuto è stato individuato negli organismi tecnici collegiali di programmazione, nati in seno alle Province, sia per effetto della 285, sia per effetto di altre normative di settore (su adozioni, affidamento, tutela), e promossi dalla Regione.

Nel 2003 a livello provinciale si è attivato un percorso formativo di tre giornate sul passaggio della progettazione 285 all'interno dei Piani di zona, rivolto a tutti gli operatori e referenti amministrativi (istituzionali e non) che si occupano di infanzia e adolescenza. Tali incontri hanno avuto come obiettivo anche quello di salvaguardare l'identità ereditata dalla legge 285, per accompagnarne l'evoluzione in questa fase di passaggio, per avere una visione d'insieme rispetto alle politiche complessive per l'infanzia e l'adolescenza e in relazione al Piano sociale e sanitario regionale, per garantire la continuità, lo sviluppo e la qualità degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il modello organizzativo di passaggio dalla 285 alla 328 è stato strutturato in modo che gli obiettivi e contenuti della programmazione per l'infanzia e l'adolescenza sviluppati nel percorso 285 venissero riportati all'interno dei piani di zona, mentre per quanto riguarda le procedure, queste sono state col tempo modificate e allineate sulla base del modello specifico previsto per i piani di zona.
Si è così mantenuta come prioritaria l'attenzione all'area della preadolescenza e adolescenza e della multiculturalità, tradizionalmente meno curate a livello di servizi. Anche i processi di monitoraggio e valutazione sperimentati nel corso della progettazione ex 285 sono stati trasferiti nella nuova programmazione zonale. Il forte cambiamento ha riguardato l'analisi dei bisogni e delle risorse, la definizione degli ambiti territoriali e le modalità di finanziamento, che sono state armonizzate con la nuova cornice della programmazione zonale.

Come riportato nel rapporto di monitoraggio regionale, i referenti territoriali hanno riconosciuto abbastanza unanimemente che l'esperienza 285 ha fatto da pilota nel passaggio ai Piani di zona. Vi sono tuttavia delle criticità rilevate nel corso di questo traghettamento.

Il passaggio alle zone di molti compiti relativi alla programmazione, ha portato ad una perdita di omogeneità e di pertinenza nella progettazione zonale, garantita invece nel periodo di attuazione della 285, nel quale l'organizzazione era articolata e le province svolgevano grande funzione di coordinamento: il progetto infatti era provinciale, e le zone si occupavano della sua realizzazione in interventi.
L'indirizzo regionale non è sufficiente a coordinare in modo uniforme le zone sociali, occorre un livello intermedio che ora è venuto a mancare. Infatti, uno degli aspetti di distinzione tra le due programmazioni è il diverso ruolo dell'ente provinciale che, nella L. 285/97 essendo il titolare dei piani, si poneva come regista della programmazione (con competenze rispetto alla gestione finanziaria, in qualità di progettista sovralocale e di attivatore di tavoli di confronto su temi specifici, ecc.). La L. 328/00 e la L.R. 2/2003 assegnano ora invece alla Provincia un ruolo di supporto alle zone (attraverso ad esempio l'attività di Osservatorio) lasciando ai territori il governo del sistema integrato.
I settori sociali provinciali si trovano a fronteggiare compiti e responsabilità programmatorie

crescenti, con staff spesso fragili, perché sottodotati di risorse e perché non specificamente formati all'assolvimento di tale nuovo ruolo programmatorio e valutativo.

Complessivamente, la scommessa che si è fatta in Regione, di mantenere in vita lo «spirito» della Legge 285/97 anche in assenza di un fondo nazionale vincolato alla realizzazione degli interventi di promozione e prevenzione per infanzia ed adolescenza pare vinta. I progetti con finalità promozionale e preventiva sono infatti presenti in tutti i Piani di zona e attraggono molta popolazione minorile e molti adulti di riferimento. Tali progetti, insieme ai programmi provinciali, mantengono alto l'investimento strategico verso i diritti e le opportunità dell'infanzia ed adolescenza avendo in buona parte fatta propria l'eredità della legge di settore. Inoltre appaiono integrati in una programmazione più ampia (quella del piano sociale di zona) e pertanto il loro carattere sperimentale potrebbe andare verso un progressivo sviluppo e consolidamento.
L'Emilia-Romagna ha accompagnato e sostenuto tale processo anche con la importante risorsa rappresentata dalle «figure di sistema» per l'infanzia e l'adolescenza, che dovrebbero essere parte integrante di ogni ufficio di piano. Il monitoraggio ha riguardato infatti anche la rilevazione del ruolo attribuito nelle diverse zone alla figura o equipe di sistema, istituita al fine di sostenere e qualificare la progettazione nell'area infanzia e adolescenza. Si tratta di un professionista dedicato alla promozione dell'integrazione progettuale a livello zonale che, in taluni casi, può avvalersi dell'esperienza prodotta dagli interventi della L. 285/97 in diverse zone sociali con l'avvio di percorsi di coordinamento e l'individuazione di tecnici ed esperti: al momento ve ne sono 35 (su un totale di 39 zone sociali), con competenze e professionalità, nonché legittimazione, diverse.

3.2 effetto volano

Già nel 2000 la Regione rileva un numero consistente di interventi per i quali è prevista una riprogrammazione al termine del primo triennio di attività 285, nonché di quelli per i quali, compatibilmente con le risorse disponibili, è prevista l'evoluzione in un servizio con caratteristiche di stabilità e continuità.
Negli anni 2003-2004 emerge come molti interventi, per lo più sostenuti da finanziamenti derivanti da leggi di settore, sono caratterizzati da prolungata sperimentalità. Se questo ha prodotto risultati proficui, la Regione non manca di sottolineare la necessità di consolidamento degli interventi e dei servizi di qualità, radicandoli ed estendendoli nel territorio regionale anche nelle zone che ne sono sprovviste o carenti, superando l'approccio di tipo sperimentale o emergenziale.
Accanto a questo viene rilevata l'esigenza di qualificare i servizi esistenti, attraverso l'integrazione operativa della rete dei servizi educativi, sociali, sanitari e scolastici, limitando il ricorso al precariato per garantire la continuità e la qualità dell'offerta.

Nel rapporto regionale del 2006 di valutazione sul secondo triennio 285, viene messo in rilievo l'orizzonte di grande incertezza sulle possibilità di sopravvivenza dei progetti e dunque sul loro consolidamento, legati alla capacità di uscire dalla sperimentalità per trasformarsi in elemento stabile di una rete di servizi.
Questo processo sembra essere fortemente connesso alla capacità di sviluppare relazioni significative e di integrazione ai livelli meno immediati dell'azione (principalmente di comunità allargata e di rete dei servizi), come unica strada che permetta un reale processo di radicamento dei progetti nel territorio e nelle politiche di sviluppo dello stesso.
Il punto di svolta risulta dunque, secondo la Regione, il cambiamento nel focus di attenzione: dai destinatari diretti esso deve gradualmente allargarsi anche all'esterno, alla comunità, alla rete dei servizi.
L'investimento verso forme di strutturazione e consolidamento contiene l'inevitabile rischio della diminuzione della capacità di innovazione progettuale - che rappresenta uno dei principali valori aggiunti prodotto in generale dalla L.285 - e quindi richiede la capacità di tenere in equilibrio le due

dimensioni (attenzione alla innovazione / capacità di consolidamento).
Il nodo più difficile da sciogliere è dato però dalla difficoltà di coniugare l'attenzione al consolidamento e allo sviluppo di servizi innovativi per l'infanzia e l'adolescenza con la necessità di coprire i servizi di base su cui i piani di zona devono rivolgere principalmente la loro attenzione a fronte della riduzione dei fondi a disposizione.
Dal report regionale emerge una diffusa preoccupazione fra gli attori 285 e fra i referenti dei Piani di zona, relativamente alle risorse finanziarie, ovvero alla disponibilità di strumenti tecnici con i quali stabilire i criteri in base ai quali dare continuità o meno agli interventi 285.
Ciononostante, tutti i rapporti provinciali sottolineano l'importanza di garantire continuità all'intervento e alcuni delineano il passaggio da intervento a servizio consolidato. Il segno di questo passaggio può essere letto nel fatto che la quota più consistente di finanziamenti è supportata dagli Enti locali e non dai finanziamenti regionali 285/97. Ciò significa che le professionalità impegnate nei progetti 285 sono state finanziate anche al di là dei fondi dedicati, a testimonianza di un sistema che si è connesso con il tessuto professionale esistente a livello di singolo territorio, adottando fortemente una logica di *rete*. Un altro elemento di riflessione riguarda il concetto di innovatività, che in questo ambito viene a rivestire altri significati: non si tratta, in molte realtà, di presentare progetti inediti o sperimentazioni nuove ma di andare a confermare e qualificare quanto realizzato che è stato valutato positivamente e quindi selezionato.

Rispetto agli effetti della progettazione 285 sugli altri interventi in tema di infanzia e adolescenza, come si può desumere dalla produzione legislativa realizzata in questi dieci anni la Regione Emilia-Romagna si è rivelata molto attenta alle politiche in questo settore. Solo nel primo triennio, si possono citare la direttiva sull'abuso e sull'affidamento, la legge sulla città dei bambini e delle bambine e la legge sui servizi per la prima infanzia. In questo senso, l'orientamento della Regione è andato nella direzione di un maggiore rafforzamento e sostegno della legge 285/97. A partire dal secondo triennio, la progettazione è stata tesa a superare gli ambiti territoriali, puntando ad una maggiore circolarità di informazione tra interventi comuni mirata a realizzare un raccordo sovraterritoriale.
Con la legge regionale n. 1/00 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia" gli interventi connessi all'art. 5 della legge 285/97 hanno trovato una più appropriata collocazione all'interno del Programma Infanzia regionale che ne sostiene lo sviluppo e la programmazione delle relative risorse finanziarie. Pertanto nel secondo triennio di programmazione della legge 285/97 è stata segnalata l'opportunità di fare confluire i servizi integrativi per la prima infanzia all'interno della programmazione regionale sull'infanzia, consentendo in tal modo alla programmazione 285/97 di potere contare su maggiori disponibilità finanziarie per quanto concerne gli interventi sugli altri articoli di legge.

Anche con la L.R. 40/99 "Promozione delle città dei bambini e delle bambine" la Regione Emilia Romagna ha inteso espressamente rafforzare quanto previsto all'art. 7 della L. 285/97, sia per quanto attiene alle finalità degli interventi sia in rapporto ai progetti e alle iniziative da attuare per il loro raggiungimento. In questa prospettiva la quota di competenza regionale del Fondo nazionale di cui all'art. 1 della L. 285/1997 attribuita alla Regione per il finanziamento dei piani di intervento territoriali, è stata integrata con risorse regionali a valere sulla citata L.R. 40/1999, art. 4, comma 3.

Infine con la legge regionale 24 maggio 2004, n. 10, "Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Nazionale Italiana "Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza (C.Am.In.A)", sulla scia del principio della progettazione partecipata promosso dalla legge 285, la Regione ha inteso porre al centro delle proprie politiche e delle azioni la tutela e la promozione dei diritti dei cittadini, a partire da quelli in età evolutiva.

3.3 dato culturale

La progettazione per l'attuazione della Legge 285/97 ha messo a disposizione risorse nuove e grazie a questo ha riportato all'attenzione il tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, mettendolo al centro di un dibattito molto denso e restituendo dignità ad amministratori e operatori, che avevano vissuto un faticoso tempo di scarso riconoscimento e di scarsa visibilità. Questa recuperata fiducia è di per sé un valore, è una risorsa aggiuntiva per la realizzazione dei progetti; è già un risultato, a prescindere dalla realizzazione dei progetti, poiché immette nuova energia anche nelle attività ordinarie. Il coinvolgimento nella progettazione accanto agli enti locali degli altri soggetti, a vario titolo coinvolti nella realizzazione di interventi per l'infanzia e l'adolescenza, ha prodotto occasioni di scambio e di confronto molto feconde, anche se in alcuni casi non sono mancati momenti di conflittualità e momentanee incomprensioni. La vera portata innovativa della Legge 285/97 sta più nell'aver "costretto" ad una progettazione partecipata e allargata che non nelle forme di intervento che suggerisce, che pure contengono elementi innovativi.
Coniugare, accanto alla cura, la promozione e la prevenzione è un approccio vincente nelle tematiche relative al disagio, che sta alla base della filosofia 285. Si è creata così una felice connessione tra l'area educativa-scolastica e quella sociale, le quali hanno bisogno l'una dell'altra, per unire due visioni che si possono integrare arricchendosi a vicenda.
I punti di forza della legge sono correlati alla concertazione, alla promozione, all'integrazione sociale e con la scuola. Nel rapporto di monitoraggio sulla 285 elaborato dalla Regione[1] è emerso che il personale più coinvolto nella progettazione complessiva è stato il personale docente della scuola.
Resta in sospeso quanto i progetti realizzati in ambito 285 rispondano effettivamente alle esigenze del territorio o siano legati ad altri fattori esterni, come le logiche di governo, e quindi, quale sia la loro reale efficacia ed efficienza.
C'è un processo culturale ancora in corso, relativo al valore che viene dato alle attività di monitoraggio e valutazione, da molti vissute ancora come obbligo da assolvere, e non come qualcosa che serve al progettista in primis: questo è un grosso handicap e limita l'efficacia dei progetto oltre al fatto che la perdita del coordinamento del livello provinciale si rispercuote nella mancanza di omogeneità e di pertinenza dei progetti attuali.

1 Paladino M.T. (a cura di), *Il monitoraggio e la valutazione degli interventi della legge n. 285/87 in Emilia Romagna. Rapporto conclusivo del secondo triennio.* Regione Emilia Romagna, IRS, Osservatorio infanzia e adolescenza.

4. Le Prospettive future

Le prospettive future della Regione Emilia Romagna vanno nelle seguenti direzioni:

- collegamento con la scuola, anche attraverso patti territoriali tra Enti locali e scuola;
- promuovere la cittadinanza attiva del bambino e dell'adolescente come parti attive della propria comunità, e quindi favorire il protagonismo, il sentirsi utile per..., parte di un gruppo (esperienze di volontariato, scambi intergenerazionali);
- la revisione dell'affidamento familiare e dell'inserimento in comunità, e la diffusione di nuovi modelli a livello territoriale;
- il potenziamento dell'équipe multidisciplinare, relativa a casi di abuso e maltrattamento;
- la diffusione buone prassi (scambi interprovinciali), e consolidamento dei progetti qualificati e delle azioni di coordinamento delle figura di sistema.

La famiglia, la scuola e la comunità sono interlocutori privilegiati delle politiche regionali rivolte a infanzia e adolescenza.
Tra i destinatari che rientrano nelle priorità del prossimo futuro, vi sono la preadolescenza e adolescenza. In particolare quest'ultima risulta la fascia di età più scoperta nelle politiche regionali, che richiede di tenere presenti altri riferimenti oltre a famiglia e scuola, viste anche le difficoltà particolari che possono presentarsi per questi ragazzi/e: dal tema del lavoro all'abuso di stupefacenti, agli incidenti stradali, e tematiche quali la partecipazione. Intervenire su preadolescenza e adolescenza significa anche prevenire molte delle problematiche ad esse legate. Per questo diventa cruciale investire anche nella scuola e nella formazione professionale.

Un altro aspetto che fa parte dello scenario delineato dal futuro piano regionale socio sanita.rio è inerente all' integrazione socio-sanitaria.
Anche favorire maggiori scambi in ambito internazionale è importante, in quanto consente una rivisitazione del proprio operare.
Il modello della Regione Emilia Romagna è legato ai diritti dei bambini e adolescenti, e punta perciò a definire come questi diritti possano essere sostenuti e resi reali, non solo citati sulla carta.
Il sistema integrato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza dovrebbe favorire il radicamento di una nuova rappresentazione sociale del concetto di tutela, che integri la consolidata valenza giuridica di difesa e salvaguardia con una connotazione più estesa dinamica di benessere sociale.
Il concetto di tutela possiede anche una valenza di tutoring, di accompagnamento e sostegno sempre caratterizzato da un atteggiamento di ascolto da parte di familiari, insegnanti, operatori ed amministratori. Il soggetto bambino adolescente è titolare e portatore di diritti di personalità e di cittadinanza che devono non solo essergli riconosciuti, ma che necessitano di contesti favorevoli per essere compiutamente attuati.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Mariateresa *Cognome* Paladino
Assessorato Assessorato Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore.
Servizio Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza
Indirizzo via Aldo Moro, 21
CAP 40127 *Città* Bologna *Prov.* BO
Telefono 051/6397516 *Fax* 051/6397075
email mpaladino@regione.emilia-romagna.it
pagine web
http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/infanzia/sezioni/legislazione1/leggi_regionali/leggi_argomento/L_285.htm
http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/infanzia/sezioni/osservatorio/pubblicazioni.htm

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Emilia Romagna	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 3.919.466.344	L.10.435.165.273	L.10.451.910.250	L. 10.022.179.000	L. 9.219.119.948		
euro	2.024.235,43	5.389.313,10	5.397.961,16	5.176.023,49	4.761.278,10	€ 4.761.278	27.510.089,28

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1998

Delibera del Consiglio regionale n. 915 del 26 maggio 98 "Programma triennale regionale per l'attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285. Obiettivi, criteri di assegnazione delle risorse finanziarie
Delibera della Giunta regionale n. 2102 del 24 novembre 1998 "Approvazione dei piani territoriali di intervento per l'attuazione della Legge 285/97. Assegnazione e concessione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei progetti in attuazione delibera Consiglio regionale 915/98.

1999

Determinazione del Dirigente n. 24 dell'11.01.99 "Liquidazione contributi a Comuni e Comunità Montane per la realizzazione dei piani territoriali di intervento ex lege 285/97".

Delibera della Giunta regionale n. 2586 del 30/12/99 "Attuazione delibera del consiglio regionale n. 915/98: attività di documentazione in preparazione degli scambi interregionali. Concessione di contributi alle province e ai comuni di Bologna e di Ferrara."

Delibera della Giunta regionale n. 2587 del 30/12/99 "Attuazione delibera del consiglio regionale n. 915/98: concessione dei finanziamenti agli Enti locali per la realizzazione dei progetti - quota 1999 - del finanziamento statale".

2001

Deliberazione del Consiglio regionale 28/02/01, n. 156 "Programma regionale per il triennio 2000-2002 per l'attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 ("Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"). Obiettivi, criteri di assegnazione delle risorse finanziarie e linee d'indirizzo per la predisposizione dei piani territoriali d'intervento (proposta della Giunta regionale in data 29 dicembre 2000, n. 2675)
Deliberazione di Giunta Regionale n. 1671/01 "Approvazione piani territoriali di intervento per l'attuazione della legge 285/97: Assegnazione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei progetti in attuazione della deliberazione del Consiglio regionale 156/01";
Deliberazione di Giunta Regionale 1889/01 "Attuazione delibera del Consiglio regionale n. 156/01. Attività di documentazione in preparazione degli scambi interregionali. Affidamento attività e concessione contributi alle Province."

2002

Delibera della Giunta Regionale, 2 agosto 2002, n. 1496 Assegnazione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei piani territoriali di intervento previsti dalla L. 285/97 - quota 2001 - in attuazione della delibera del Consiglio Regionale n. 156/01

2003

Deliberazione di Giunta Regionale n. 1201/03 "Assegnazione dei finanziamenti agli Enti Locali per la realizzazione dei Piani territoriali d'intervento previsti dalla L. 285/97 e dalla L. R. 40/99 - Quota 2002 - in attuazione della deliberazione del Consiglio regionale 156/01";

2004

- L'ultimo atto di indirizzo ex L. 285/97 è la DCR del 16 novembre 2004, n. 615: ha finanziato il programma finalizzato infanzia e adolescenza all'interno dei Piani di zona, che rappresenta lo strumento con il quale la Regione Emilia Romagna sta portando avanti a livello di progettazione zonale l'eredità della legge 285.
- La chiusura dei progetti è avvenuta il 30 settembre 2004.

Fino a settembre 2004 era in corso la terza annualità del secondo triennio di attuazione della legge 285/97, mentre con la delibera 615 del novembre 2004 è stato finanziato il programma finalizzato infanzia e adolescenza all'interno dei Piani di zona con i fondi statali 2004, che ha ereditato la programmazione 285.

- **Determinazione del responsabile del servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza 23 dicembre 2004, n. 18888** Assegnazione dei finanziamenti agli Enti locali per la realizzazione del Programma finalizzato alla formazione dei diritti e opportunita´ per l´infanzia e l´adolescenza all´interno dei Piani di zona 2005/2007 in attuazione della delibera di C.R. 615/04

2005

- **Determinazione del responsabile del servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza n. 19163/05** Assegnazione agli enti locali per la realizzazione del programma finalizzato alla promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione delle delibere dell'Assemblea legislativa n. 33/2005 e della Giunta regionale n. 2192/2005

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

1999

- Deliberazione del consiglio regionale 24 novembre 1999, n. 1294: "Linee d'indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori".

2000

- Deliberazione del Consiglio regionale 28 febbraio 2000, n. 1378: "Direttiva regionale in materia di affidamento familiare".

2001

- DCR 25 settembre 2001 n. 246 Programma degli interventi e individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001.

2002

- DGR 11 marzo 2002 n. 329 Approvazione linee guida predisposizione e approvazione dei piani di zona 2002/2003
- DCR 394/2002 Programma degli interventi e individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002

2003

- DCR 4 novembre 2003 n. 514 Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3 della L.R. 12 marzo 2003, n. 2. Stralcio Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi dell'articolo 27 della L.R. n. 2 del 2003 - anno 2003

2004

- DCR 16 novembre 2004 n. 615 Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3 della LR 2/03: stralcio piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi della LR 2/03 - anno 2004

2005

- DGR n. 1699 del 24 ottobre 2005 Programma annuale 2005: interventi, obiettivi, criteri generali di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, c. 3 della L.R. 2/2003. Stralcio piano regionale sociale e sanitario, ai sensi dell'art. 27, L.R. 2/03

2006

- DGR 11 dicembre 2006 n. 1791 Programma annuale 2006: ripartizione delle risorse, ai sensi dell'art. 47, comma 3, della LR 2/03, e individuazione delle azioni per il perseguimento degli obiettivi, di cui alla Delibera dell'Assemblea legislativa n. 91 del 23 novembre 2006
- Determ. 29 dicembre 2006 n. 18375 assegna finanziamenti agli enti locali per i programmi relativi a infanzia e adolescenza
- Determ. 29 dicembre 2006 n. 18422 assegna finanziamenti per i programmi provinciali (area accoglienza e tutela: adozioni, affido, abuso)

2007

- Delibera di assemblea legislativa del 28 novembre 2007 , n. 144 " Programma annuale 2007: interventi, obiettivi, criteri generali di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47 c. 3 della L.R. 2/2003. Stralcio del piano sociale e sanitario regionale" Programma annuale 2007: ripartizione delle risorse del fondo sociale regionale ai sensi dell'art. 47

comma 3 della L.R.. 2/03 e individuazione delle azioni per il perseguimento degli obiettivi di cui alla deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 144 del 28/11/2007."

- Delibera di giunta regionale n. 2128/07 "
- Determinazione del 31 dicembre 2007, n. 17248, "Assegnazione agli enti locali di finanziamenti per la realizzazione del programma finalizzato per la promozione dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione della delibera di Assemblea legislativa n. 144 del 28/11/07 e della delibera di giunta n. 2128/07"

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

LR 28 dicembre 1999 n. 40 Promozione delle città dei bambini e delle bambine
LR 8 agosto 2001 n. 26 Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della LR 25 maggio 1999 n. 10
LR 12 marzo 2003 n. 2 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (contiene anche indicazioni per il riordino delle IPAB)
LR 24 maggio 2004 n. 10 Partecipazione della Regione Emilia Romagna alla costituzione dell'Associazione nazionale italiana CAMINA, città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza
LR 28 luglio 2008, n. 14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"; pubblicato sul BUR parte prima n. 15 del 28 luglio 2008.

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

LR 17 febbraio 2005 n. 9 Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza IN ATTESA DELLA NORMATIVA DI ATTUAZIONE

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

Istituito con DGR 2863/1998 e reso operativo con LR 12 marzo 2003 n. 2 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Progetto Scambi interprovinciali
DGR n. 1360 del 5 settembre 2005 "Assegnazione di finanziamenti alle Province per la realizzazione di un progetto di scambi relativo alle esperienze realizzate con la L. 285/97"

Delibera della Giunta Regionale, 12 novembre 2007, n. 1672 "Assegnazione di finanziamenti alle Province e al comune di Bologna per la continuazione di un progetto scambi sulla partecipazione degli adolescenti, il sostegno alla genitorialità e la multiculturalità nelle scuole"

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2005
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

Il primo atto della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia relativo alla legge 285/97 è la delibera attuativa n. 1357 del 8 maggio 1998 emanata dalla Giunta regionale.
Gli ambiti territoriali di applicazione della legge 285/97 vengono fatti coincidere con i 19 ambiti di gestione del servizio sociale di base (Distretti sociosanitari e Ambiti socioassistenziali, definiti da leggi regionali). In tal modo il processo pianificatorio 285 si è inserito nell'organizzazione dei servizi sociali e sanitari preesistente, il cui strumento di gestione politica (l'assemblea dei Sindaci) risultava già collaudato.

Differentemente dall'assetto istituzionale socio-assistenziale che prevede la possibilità, per i Comuni associati negli ambiti, di delegare la gestione dei servizi alle Aziende per i servizi sanitari, la delibera attuativa della legge 285/97 prevede che la gestione dei fondi venga delegata al Comune più popoloso dell'ambito o comunque gestore dei servizi socio-assistenziali.

Nel primo anno di stanziamento del fondo 285, anche su richiesta dell'Anci regionale, il 20% dello stesso viene accantonato per il finanziamento finalizzato di progetti che riguardano la tutela e promozione dell'ambiente, il sostegno alla genitorialità e la promozione dei diritti dei minori.

Per documentare e monitorare il percorso 285, la Regione istituisce presso la Direzione regionale alla Sanità e alle politiche sociali, il Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (CRDA)organizzato in una sede regionale e quattro sedi provinciali. Alle sedi provinciali del Centro viene affidato il compito di effettuare il monitoraggio e la verifica dei singoli progetti ex legge 285/97. Le Amministrazioni provinciali hanno pertanto mantenuto stretti rapporti di collaborazione con gli ambiti e di accompagnamento nella fase attuativa dei progetti.

Nell'obiettivo n. 3 del protocollo d'intesa tra Regione e Provincia siglato nel 1999 sono delineate le azioni previste per consolidare e sviluppare la legge 285/97, in particolare viene sottolineato il ruolo di verifica e monitoraggio assegnato di concerto a Regione e Province attraverso il CRDA. Le Province hanno inoltre il compito di rilevare le priorità e gli obiettivi generali dei Piani di intervento, e possono anche presentate progetti propri.

Per il primo triennio vengono indicate dalla Regione le seguenti finalità di interesse regionale (delibera 1357/98):

a) rilevazione dello stato attuale della situazione dei minori in regione relativa ai servizi, alle attività, alle iniziative messe in atto dagli enti indicati dalla legge 285/1997 quali sottoscrittori degli accordi di programma, nonchè dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale e riferiti agli artt, 4, 5, 6 e 7;
b) incentivazione per il miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi a favore dei minori in difficoltà, razionalizzazione degli interventi per evitare frammentazioni ed eventuali duplicazioni d'offerta e per definire protocolli operativi sulla casistica più problematica o scoperta che individuino procedure e responsabilità nella presa in carico, modalità operative e di coordinamento (art. 4);
c) contrasto della tendenza alla denatalità anche attraverso l'innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5);
d) attivazione e sviluppo degli interventi preventivi che qualifichino la vita aggregativa dei minori e

degli adolescenti e che garantiscano la loro partecipazione a livello propositivo, decisionale e gestionale (art. 6);
e) attivazione di interventi che qualifichino la qualità della vita dei minori anche tramite lo sviluppo di una cultura politica e amministrativa che tenga conto dei loro diritti (art. 7);
f) integrazione dei minori con handicap in tutte le attività previste dai piani presentati dagli ambiti, in raccordo con le previsioni della legge regionale 41/1996, nonchè la sperimentazione dello strumento di sostegno economico di cui alla lettera e) dell'art. 3 della legge 285/1997 nei casi individuati, nell' ambito della elaborazione del progetto di vita, dalle équipe multidisciplinari previste all'art. 8 della legge regionale 41/1996,;
g) individuazione degli interventi finalizzati all'integrazione dei minori stranieri.

Seconda triennalità

Tra il 2000 e il 2004, da una parte si avvia e si conclude il secondo triennio della legge 285/97, dall'altra gli indirizzi regionali mirano a dare avvio alla programmazione delle politiche sociali integrate con l'ambito sanitario, nello spirito della riforma del sistema dei servizi (legge 328/2000), ma anche con l'intento di conservare e portare avanti l'esperienza della legge istitutiva del fondo per l'infanzia e l'adolescenza, salvaguardando l'attenzione particolare rivolta al settore dei minori. Un'attenzione che la Regione mostra comunque anche durante i due trienni in cui è attivo il fondo nazionale dedicato, stanziando nel corso degli anni una quota crescente di finanziamento regionale ai progetti.

Dal 2000 viene stabilito che anche i soggetti privati possano sottoscrivere gli accordi di programma (legge regionale n.7/2000). Questo cambiamento si inserisce nel quadro del nuovo sistema di welfare che vuole coinvolgere tutti gli attori e metterli in rete nella realizzazione degli interventi.

Al termine del primo triennio, dalla valutazione dello stato di attuazione della legge emerge una buona base di partenza, sebbene si riscontrino in alcuni casi difficoltà di collaborazione tra i Comuni nella definizione delle politiche. Una discreta percentuale di progetti risulta in fase di conclusione, la maggior parte è stata avviata ed è in stato avanzato di prosecuzione.

Nel novembre 2000 viene completato il trasferimento totale dei fondi statali ex lege 285/97 relativi alla prima triennalità. La scadenza della rendicontazione dei fondi assegnati viene fissata al 15 ottobre 2001, data alla quale si considerano conclusi i Piani triennali 1997/1999.

Nelle linee di intervento regionali per la definizione dei Piani triennali ex lege 285/97, indicate nella delibera n. 400 dd. 12.12.2001, la Regione sottolinea la necessità di integrare la legge 285/97 con l'impianto normativo ed organizzativo esistente, superando il carattere di eccezionalità. L'intento è quello di valorizzare la programmazione 285 come strumento di qualificazione delle politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza, evitando di costruire piani territoriali che si limitino ad essere una sommatoria di progetti. La Regione impone inoltre che i progetti legati a servizi nuovi o all'ampliamento di quelli esistenti, debbano trovare una minima quota di cofinanziamento oltre il fondo 285. Viene fissato inoltre che i progetti del secondo triennio debbano concludersi entro il 2003.

Rispetto ai contenuti degli interventi, le priorità indicate per il secondo triennio sono:

- la diffusione della conoscenza dei diritti dei minori e delle opportunità che la legge 285 offre alla comunità locale per la realizzazione concreta di tali diritti (diffusione di copie del piano);
- il sostegno alla relazione genitori-figli a partire dai primi anni d'età, intendendo con ciò una riqualificazione dei servizi e degli interventi che vedano i genitori partecipi di processi di acquisizione di maggiori competenze;
- il tema dell'adolescenza in termini di promozione e valorizzazione della partecipazione dei ragazzi e delle ragazze a processi di acquisizione di maggiori responsabilità nei livelli

propositivi, decisionali e gestionali in esperienze aggregative;
- pari opportunità che consentano ai minori disabili, ai minori che vivono in situazione di disagio, di partecipare a pieno titolo a tutte le iniziative messe in atto nell'ambito.

Oltre a ciò, in linea con quanto previsto dalla legge 328/2000, la Regione indica che i progetti e le azioni previste dalla legge 285/97, nonché le altre iniziative in atto nel settore delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, vengano contestualizzati all'interno del Piano regionale.

Tra il 2001 e il 2002 si conclude la fase di transizione tra primo e secondo triennio 285.
In tale periodo viene migliorato il sistema di monitoraggio regionale (gestito da un gruppo tecnico regionale) consolidando i processi già avviati, ovvero:
- definizione dei Piani triennali e primo riparto di fondi statali e regionali;
- interventi di supporto tecnico da parte del Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza – CRDA;
- attivazione di una rete tra gli Ambiti attraverso gli snodi denominati "Punti Monitor" predisposti a gestire le informazioni in materia di infanzia e adolescenza.
-

In sede di Ambito la rete locale si irrobustisce ulteriormente col raccordo previsto dagli accordi di programma (Conferenza dei servizi) e dalla presenza del Collegio di vigilanza.

La novità del secondo triennio è fortemente ancorata alla pianificazione concertata degli interventi (pianificazione, programmazione e progettazione). In questo percorso metodologico di innovazione delle politiche sociali, la concertazione e l'organizzazione delle azioni sono mirate a creare sinergie e interconnessioni tra le diverse forze sociali presenti nella comunità di riferimento. L'obiettivo è la costruzione di un piano di sviluppo, che vada oltre la logica assistenziale.

Dal 2004 in poi

La programmazione della L.285/97 ha anticipato e facilitato una tappa importante per le politiche regionali a favore dell'infanzia e l'adolescenza, che si è concretizzata nel "Progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva", la cui elaborazione inizia nei primi mesi del 2003 e che viene approvato con DGR 29 novembre 2004 n. 3235 "Approvazione del progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva". Tale programma recepisce anche le indicazioni del D. Lgs. 229/99, della L.328/2000, del DPR 3 maggio 2001 "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali", del DPCM 14 febbraio 2001 "Atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione socio-sanitaria" e del D.M. 26 del 29/11/2001 "Definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza".
Il Progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva della Regione Friuli- Venezia Giulia conferma la scelta strategica della pianificazione regionale e locale per la definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ad alta integrazione socio-sanitaria, già anticipata con gli Accordi di programma attuativi della L.285/97.
Le finalità del Progetto obiettivo sono:
- adozione del metodo della pianificazione locale integrata per sviluppare processi d'integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali su alcune tematiche di particolare rilevanza, in linea con quanto indicato dalla normativa sopra ricordata;
- adozione del metodo della pianificazione integrata tra servizi sociali ed educativi, tra le diverse istituzioni e i servizi forniti dal privato sociale, ottimizzando quanto già realizzato con l'applicazione della L. 285/97;
- sviluppo quali-quantitativo degli strumenti di protezione del minore;
- adeguamento dell'assetto organizzativo del servizio sociale dei Comuni rispetto alle specifiche necessità dell'area dell'età evolutiva.

Nel 2004, il Programma regionale per l'utilizzo del Fondo nazionale per le politiche sociali anno 2003 (DGR 339/2004) pone un vincolo di destinazione dei fondi per l'area della disabilità e della tutela dei minori. Viene così previsto che ai minori si debbano destinare risorse non inferiori alla somma di ogni singola annualità del Piano triennale ex lege 285/97 e dell'importo annuale previsto dalla D.G.R. 1891/2002 (programma per l'attuazione della legge 328/00), per i progetti di cui all'Obiettivo 2 ("sostegno finanziario delle attività socio-sanitarie ritenute prioritarie per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza").
Il fine è la costituzione di un "Fondo per l'infanzia e l'adolescenza", destinato alla pianificazione degli interventi rivolti ai minori nello spirito della legge 285/97 e per la parte di competenza, per le azioni previste all'Obiettivo 2. Vengono altresì richiamati la necessaria collaborazione tra i settori socio-assistenziali ed educativi dei singoli Comuni e il raccordo con le Aziende per i servizi sanitari per gli interventi e i servizi nell'area dell'integrazione socio-sanitaria.

La DGR 3236 del 29.11.2004 "Linee guida per la predisposizione dei Piani di zona", invita gli ambiti distrettuali a recepire i principi della 285 nella stesura dei Piani di zona e conferma per l'area minori e famiglia gli obiettivi e gli indirizzi già presenti nei diversi atti di programmazione che la Regione ha emanato nel corso degli ultimi anni:

- realizzare azioni positive inerenti la promozione dei diritti dei minori;
- sostenere la positiva relazione genitori-figli;
- attuare interventi di sostegno socioeducativo a favore di nuclei a rischio sociale, per consentire al minore la permanenza nell'ambito della famiglia;
- favorire percorsi professionali adeguati per la gestione dei processi di affido e di adozioni;
- garantire azioni di presa in carico dell'abuso e del maltrattamento;
- promuovere e sostenere la realizzazione di centri antiviolenza;
- predisporre interventi socio educativi in grado di affrontare i bisogni peculiari dell'adolescenza;
- predisporre servizi volti a valorizzare la partecipazione dei minori ad esperienze aggregative ed educative;
- predisporre specifici progetti a favore dei minori stranieri non accompagnati;
- favorire interventi riabilitativi ed alternativi alla pena per i minori coinvolti dall'ambito penale;
- definire progetti congiunti, dal lato educativo, con le istituzioni scolastiche, con riferimento particolare alle realtà di maggior disagio sociale.

Dal 2004, anno di chiusura della seconda triennalità 285, fino al 2006, non sono più esistiti piani territoriali di intervento. Tuttavia fino al 2005 la Regione ha vincolato una parte del Fondo sociale regionale agli interventi rivolti a infanzia e adolescenza, finanziando i relativi progetti indipendentemente dal fatto che fossero contenuti o meno nei piani di intervento.
Dal 2004 viene previsto che tutta la progettazione rivolta all'infanzia e all'adolescenza confluisca nei Piani di zona, cosa che è avvenuta a partire dal gennaio 2006 quando hanno concretamente preso avvio i Piani.

Nel corso del primo semestre 2005 vengono portate a completamento le ultime azioni progettuali relative alla programmazione del secondo triennio 285, per le quali alcuni Ambiti hanno chiesto una proroga. Essendo stata prevista come data ordinaria di scadenza della seconda triennalità il mese di dicembre 2004, alla data del 30 giugno 2005 tutti i progetti vengono dichiarati conclusi ad esclusione di 2 progetti decaduti.

Con la LR 18 agosto 2005, n.20 viene approvato il riordino del sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia. La legge in oggetto disciplina la realizzazione, qualificazione e il controllo dei servizi educativi offerti da soggetti pubblici, del privato sociale e privati a favore di

bambini di età compresa fra 3 mesi e tre anni e delle loro famiglie. Disciplina altresì le diverse tipologie dei servizi che compongono il sistema educativo integrato.

Nel 2006, con la LR 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), che riordina il sistema regionale dei servizi socio-sanitari, le nuove modalità organizzative previste dalla legge nazionale 328/2000 entrano a pieno regime.
La Legge regionale n. 6 ribadisce la volontà della Regione di "promuovere i diritti e le pari opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, attraverso politiche che ne garantiscano la tutela, la protezione, la formazione e le cure necessarie per il benessere psicofisico, l'educazione e lo sviluppo in un idoneo ambiente familiare e sociale, con particolare riguardo verso i minori privi della famiglia naturale" (LR 6/2006, art. 44, Politiche per l'infanzia e l' adolescenza).
La LR 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità) completa gli indirizzi di politica regionale con la prospettiva di promuovere e garantire lo sviluppo e la piena valorizzazione della famiglia e dei suoi membri nei diversi momenti del loro ciclo vitale.

Numero progetti esecutivi approvati e finanziati nel corso delle annualità

anno	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
numero progetti	198	178	178	204*	204*	204*	204*	204*	162**

** di cui n.26 già esistenti non finanziati L.285/97*
*** di cui n.64 Progetti nuovi, n.66 Progetti di implementazione, consolidamento, mantenimento legge 285/97 e Ob. 2 DGR 1891/02, n.32 Progetti misti*

Destinatari raggiunti

Dal rapporto del 2000 sullo stato dei progetti nel primo triennio, il 36,4% degli interventi risulta in grado di coinvolgere oltre 100 soggetti destinatari ciascuno.

Rispetto alle età, oltre il 30% di progetti si concentra sulla fascia 6-11 anni e un ulteriore 21% sulla fascia 11-14 anni. Piuttosto scarsa invece la copertura della fascia 0-6 anni (soltanto 14 progetti, pari all'8% scarso) e del tutto assente, data anche la tipologia di target previsti, la fascia 18-30 anni.

Nel secondo triennio, si stima che circa un quarto dei minori residenti nella regione (35.000 - 40.000 minori) siano stati annualmente coinvolti nelle progettualità attivate dai progetti esecutivi. Per quanto riguarda l'età prevalente dei fruitori, quasi un quinto dei progetti (18,2%) coinvolge destinatari compresi tra i 6 e i 10 anni, un ulteriore quinto (18,2%) interessa la fascia di età compresa tra gli 11 ed i 13 anni, un ultimo quinto (20,5%) di età superiore ai 30 anni (presumibilmente operatori e genitori).

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

Prima triennalità

La Regione realizza un sito internet del Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, all'interno del quale è pubblicata la Banca dati "Progetti 285" contenenti le informazioni sui progetti attuati negli ambiti.
Per quanto concerne le iniziative formative la Regione partecipa alle fasi di pianificazione delle attività formative organizzate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e realizzate dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, favorendo la partecipazione degli

operatori e del personale amministrativo degli ambiti a tutti i seminari.

Incontri ed iniziative di coordinamento vengono inoltre realizzate in tutti gli ambiti, sia a livello di enti firmatari l'Accordo di programma sia con altri enti che partecipano alla realizzazione degli interventi.

Nel periodo compreso tra giugno 2000 e giugno 2001 vengono attivati alcuni percorsi formativi regionali utilizzando parte del 5% del fondo ex lege 285/97. Per la predisposizione del programma formativo la Regione si è valsa della collaborazione del CRDA.

I corsi attivati con il finanziamento statale sono i seguenti.

TITOLO	N. GIORNI	SEDI	DESTINATARI
1 Legge 476/98	1	Trieste	Operatori Consultori Familiari della Regione
2 Il Pubblico nel rapporto con il privato: strumenti amministrativi	6 x 2 gruppi	Gorizia Pordenone Trieste Udine	Referenti tecnici L.285/97 Ambiti e Province Referenti amministrativi Comuni Enti gestori fondi ex legge 285/97
3.Genitorialità e centralità del minori. Rapporto affettivo-educativo	20 x 4 gruppi	Monfalcone Pordenone Trieste Udine	Operatori dei servizi pubblici e privati
4. Normativa nazionale a tutela dei minori	1	Trieste	Membri del Comitato della Pubblica Amministrazione Strumenti e Interventi di Tutela contro la pedofilia
5. Flusso comunicativo fra Tribunale per i Minorenni e Servizi La documentazione scritta	2	Udine	Operatori Consultori familiari della Regione

Oltre ai corsi finanziati con i fondi statali il CRDA realizza ulteriori iniziative formative avvalendosi di altre fonti di finanziamento.

TITOLO	N. GIORNI	SEDI	DESTINATARI
La comunicazione interculturale. Il ruolo del mediatore culturale	10	Trieste	Mediatori culturali operanti o in preparazione
L'operatore competente e il nuovo adolescente.	12 – formazione 3 – lavori di gruppo 3 – supervisione	Trieste Monfalcone Udine Pordenone	Operatori di servizi pubblici e privati

Il CRDA inoltre organizza un percorso formativo interno - a costo zero – per i responsabili dei Punti Monitor degli ambiti:

TITOLO	N. GIORNI	SEDI	DESTINATARI
Punti monitor Compiti e ruolo dei responsabili	4	Udine	Operatori responsabili dei Punti monitor negli Ambiti

Seconda triennalità

Tutti gli ambiti territoriali, tranne uno, effettuano anche nel 2001 iniziative formative nel contesto dell'attuazione dei piani territoriali. In particolare 13 sui 19 ambiti partecipano alle iniziative offerte a livello nazionale nel quadro delle attività realizzate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, e 8 ambiti realizzano autonomamente iniziative mirate alle specifiche esigenze locali, dato che segnala una buona capacità autonoma di attivazione delle realtà di ambito della Regione.

Nel 2002 la Regione e le Provincie promuovono e realizzano diverse iniziative formative, tra cui alcune specificamente rivolte a fornire ai tecnici scelti dagli Ambiti per ricoprire le funzioni dei Punti Monitor, un primo bagaglio di conoscenze utili per lo svolgimento dei compiti loro richiesti.
I percorsi formativi, in coerenza con gli indirizzi di programmazione individuati dalla Regione, hanno come obiettivi principali la stabilizzazione della rete di gestione della L.285/97, la diffusione degli strumenti di progettazione e di monitoraggio, la condivisione del sistema informativo regionale (banca dati minori del CRDA).
I temi fanno essenzialmente riferimento agli strumenti di progettazione e di monitoraggio (scheda di progettazione, scheda periodica di monitoraggio, scheda di rendiconto finanziario della spesa, dati quantitativi sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza con unità di rilevazione comunale).
I destinatari coinvolti sono tutti i referenti dei 19 Ambiti, i relativi amministrativi di Ambito e i tecnici coinvolti nella realizzazione dei Punti Monitor, alcuni referenti di progetto, unitamente al gruppo tecnico regionale e al CRDA. Complessivamente nei momenti formativi vengono coinvolte circa 70 persone.

Altre iniziative formative, informative, di raccordo e coordinamento, consistono per lo più in incontri tra gli enti firmatari degli Accordi di programma, sia a livello politico che a livello tecnico. In alcuni casi hanno preso la forma di riunioni allargate, gruppi di lavoro, conferenze dei Servizi, comitati di Coordinamento. Le risorse umane coinvolte nella definizione dei Piani e nella successiva realizzazione dei progetti dispongono invece di più occasioni di formazione: su tutte sono prevalse le opportunità sopra dette, offerte in sede regionale e attivate attraverso le iniziative congiunte della Regione e delle quattro Province.

Nel 2003 le iniziative informative mirano al consolidamento del sistema, alla valutazione finale dei Piani relativi al primo triennio di applicazione della L.285/97, alla valorizzazione dei risultati perseguiti e al monitoraggio dei progetti dei Piani del secondo triennio.
La Regione continua a valorizzare, nella specifica banca dati costruita ad hoc per il monitoraggio (Ossinfanzia) e nel suo sito web, i materiali prodotti: dalla predisposizione dei Piani, agli strumenti per la progettazione, alle procedure e ai criteri di riparto dei fondi.
A livello di Ambito le diverse iniziative vengono avviate in collaborazione con i Punti Monitor.
Anche i momenti di formazione vera e propria si concentrano nella valorizzazione degli strumenti della rete (banca dati) e sul loro utilizzo per analisi di contesto, per documentazione e per la predisposizione di rapporti di sintesi.

Dal 2004 in poi

All'approssimarsi della conclusione del secondo triennio di applicazione della L.285/97, si pone l'esigenza di procedere ad una valutazione dell'esperienza fatta, al fine di trarre un bilancio in merito alle innovazioni che la stessa ha introdotto a livello di metodologie e strumenti di lavoro così come a livello di risposte a bisogni della popolazione prima inevasi, ma anche di individuare linee d'intervento per il prossimo futuro.
In data 9 giugno 2004 viene organizzato il convegno "*Chiudere per aprire ... dalla L.285/97 alla L.328/00*", allo scopo di restituire il percorso valutativo realizzato dal Centro regionale di documentazione e analisi e di aprire un confronto, tra i diversi attori sociali coinvolti nella realizzazione del secondo piano triennale, sul futuro delle politiche a favore dei minori.
Le iniziative formative sono finanziate utilizzando fondi regionali, dal momento che a tale data risultavano non più disponibili le risorse afferenti all'art 2, 2° comma della legge 285/97 (cd. riserva del 5%).

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

A partire dal 2000 viene dato avvio effettivo all'attività di monitoraggio del Centro regionale di documentazione e analisi, creato appositamente per svolgere attività di verifica, analisi e elaborazione statistica dei dati. Le rilevazioni si avvalgono del contributo delle sedi provinciali del Centro, il cui coordinamento fa capo al livello regionale.
Alla rilevazione provinciale si affianca la collaborazione degli ambiti, che pongono in essere procedure di monitoraggio e verifica sullo stato di avanzamento dei progetti, puntando prevalentemente su momenti di confronto fra i responsabili dei progetti, e in seconda battuta sulla produzione di una documentazione descrittiva (questionari e rapporti *in progress*).

Nel primo periodo di avvio del monitoraggio viene riscontrata una attenzione ancora scarsa da parte delle varie amministrazioni alle attività connesse alla documentazione, monitoraggio e verifica dei singoli progetti e del piano territoriale di intervento. La Regione prevede dunque un finanziamento ad hoc all'ente locale gestore dei piani, al fine di consentire agli ambiti di dotarsi di personale e attrezzature informatiche atti a svolgere un'attività di lettura della condizione dei minori (questa attività verrà poi estesa anche oltre gli interventi della legge 285/97), in stretto raccordo con le sedi provinciali del CRDA. Il Centro regionale predispone inoltre degli schemi per la presentazione del Piano e dei progetti che consentano una lettura condivisa dei percorsi.

Strumenti

La Regione Friuli Venezia Giulia adotta la scheda di rilevazione definita in sede nazionale dal Gruppo tecnico interregionale per le politiche dei minori. Sulla base di questa, il Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (CRDA) predispone specifici strumenti di archiviazione e monitoraggio dei progetti dei Piani L.285/97 informatizzati e messi in rete in quella che è diventata la Banca dati regionale informatizzata dei Piani L.285/97 triennio 2000-2002. Tale struttura si articola per ciascun progetto in una scheda base, una o più schede periodiche di rilevazione e in una scheda di monitoraggio della spesa.

La scheda base permette di archiviare i progetti nella loro versione originaria precedente l'avvio; la scheda periodica di rilevazione consente di registrare l'andamento della realizzazione dei progetti divenuti esecutivi in periodi prestabiliti (30 aprile e 30 ottobre); la scheda di monitoraggio della spesa, infine, correlata alla scheda periodica, consente la rilevazione continuativa ed in tempo reale del flusso della spesa sostenuta per ciascun progetto.

Alla raccolta di queste informazioni, ciascun Ambito affianca quella degli ulteriori materiali cartacei ed informatizzati che consentono una lettura più completa ed approfondita dell'effettiva realizzazione dei progetti (quali ad es. relazioni di valutazione in itinere e finali, questionari di soddisfazione dell'utenza, etc.). A livello di Ambito si ipotizza la costruzione di una banca dati locale, in sinergia con il sistema regionale costruito per lo più su unità di rilevazione comunale. La banca dati locale dovrebbe comunque estendere il livello di documentazione, finora prevalentemente mirato alla realizzazione dei Piani, per comprendere tutte le iniziative e le progettualità locali che si riferiscono alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le schede, informatizzate dall'Insiel S.p.A[1] vengono verificate con i referenti dei Punti Monitor di Ambito, nel contesto di un confronto sugli strumenti di verifica e di monitoraggio. I dati relativi alla scheda base sono inseriti, dopo una prima fase di sperimentazione, con modalità on line. L'attività

1 La società INSIEL S.p.A. è la struttura di consulenza della Regione FVG che si occupa della progettazione, realizzazione e gestione di sistemi informativi per la Pubblica Amministrazione.

del Centro persegue l'obiettivo di garantire le condizioni ottimali per la definizione e l'attuazione di coerenti linee guida regionali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, con l'intento di promuoverne i diritti e di migliorarne la qualità delle condizioni di vita, di agevolare il flusso di informazioni fra quanti operano nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza e di garantire il raccordo fra le esperienze locali ed il livello regionale oltre che nazionale. In particolare le attività che caratterizzano l'azione del Centro si articolano in sezioni di lavoro relative alla raccolta di documenti e di dati, nella predisposizione di analisi statistiche e rapporti valutativi (documenti, statistiche e analisi). L'eterogeneità dei dati da trattare rende necessaria la progettazione di modalità operative, di metodologie e di tecniche di trattamento informatico specifiche per ognuna delle sezioni di lavoro.

Punti Monitor

Nel 2001 vengono attivati all'interno dei 19 ambiti territoriali dei Punti di raccolta dei dati relativi ai minori e di monitoraggio sui progetti ex lege 285/97, denominati Punti Monitor.

La rete dei Punti Monitor si struttura definitivamente nel 2002, avanzando nell'obiettivo di garantire un'adeguata ed omogenea modalità di monitoraggio e valutazione dei Piani territoriali e dei progetti esecutivi, sia a livello regionale che a livello di ambito territoriale. I Punti Monitor rappresentano l'ossatura territoriale su cui radicare sia le funzioni di monitoraggio e di controllo dei progetti e, più in generale dei Piani Territoriali, sia la gestione delle informazioni in materia di infanzia e adolescenza (mappatura delle risorse, indicatori quantitativi e qualitativi, diffusione di note informative, banca dati relativa ai documenti e alle iniziative, ecc.). A livello amministrativo viene steso un documento operativo relativo all'attivazione dei Punti Monitor, si emana una direttiva per prevederne la definizione nell'Accordo di Programma relativamente al secondo triennio di attività e viene stanziato un finanziamento starter con fondi regionali.

L'unità operativa del Punto Monitor ha sede presso l'Ente gestore dei fondi ex lege 285/97. Il personale può essere interno o a contratto, per un monte ore compatibile alle funzioni da svolgere, che riguardano il supporto tecnico e professionale al referente di Ambito per la L.285/97 nel merito delle attività di monitoraggio degli interventi di cui ai Piani Territoriali. Il Punto Monitor, inoltre, deve raccordarsi con le sedi provinciali del Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza istituiti presso i servizi della programmazione delle Amministrazioni provinciali, nonché con i responsabili dei singoli progetti esecutivi finanziati. Il Centro regionale di documentazione indica gli obiettivi generali, stabilisce metodologie di lavoro omogenee e fornisce gli strumenti operativi, mentre le articolazioni provinciali del Centro coordinano le attività dei Punti Monitor sui rispettivi territori.

Obiettivo essenziale del Punto Monitor è quello di fornire la conoscenza costante dello stato di realizzazione dei progetti allo scopo di garantire il coordinamento delle azioni previste nel quadro degli obiettivi di Piano. Il referente istituzionale per la L.285/97, avvalendosi della collaborazione del Punto Monitor favorisce il raccordo fra tutti gli attori a diverso titolo impegnati nella traduzione operativa e la messa in rete delle diverse realtà comunali, nonché l'attivazione dell'archivio di ambito. Al Punto Monitor spettano, inoltre, le responsabilità delle funzioni di monitoraggio e controllo dello sviluppo procedurale e della spesa sui singoli progetti esecutivi.

Prodotti

Grazie alla costante attività di monitoraggio regionale, un primo bilancio dell'attuazione del primo triennio della legge 285 è riportato nel documento "Indirizzi per la predisposizione dei Piani triennali di intervento 2000-2002" del luglio 2000, che indica anche alcuni punti critici rilevati e le proposte di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio regionale.

Tra il 2002 e il 2003 viene conclusa la prima fase di valutazione del secondo triennio di

applicazione della L.285/97, relativa all'avvio dei progetti di cui ai singoli piani territoriali di Ambito e al primo monitoraggio semestrale (monitoraggio dei progetti e della relativa spesa, aggiornamento banca dati regionale CRDA). I materiali vengono raccolti in un volume che attesta la fase raggiunta (Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia, "Dire, dare, fare... Progettare per il futuro", Trieste 2002).

Viene inoltre portata a termine la fase finale di valutazione dei progetti relativi al primo triennio di applicazione della L.285/97 con il rendiconto conclusivo di valutazione dei risultati raggiunti. I materiali vengono pubblicati in un volume che contiene anche alcune esperienze significative dei progetti più importanti realizzati nei diversi ambiti territoriali (Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia, "Già fatto? Riflessioni, esperienze e buone prassi del primo triennio della Legge 285/97", Trieste 2003).

Infine viene dato avvio alla seconda rilevazione sulla condizione dei minori in base ad alcuni indicatori essenziali riferiti alla dimensione demografica, al livello di scolarità, all'utilizzo dei servizi sociali e assistenziali. Si prevede che in fasi successive si proceda ad una implementazione della rilevazione con la raccolta di dati riferiti ad altri aspetti quali l'abuso e i maltrattamenti, l'affido, l'istituzionalizzazione, ecc. Questa rilevazione, relativa all'anno 2002, unitamente a quella dell'anno precedente costituisce la base di un secondo dossier (dati minimi) sulla condizione dei minori nella Regione.

Nel 2004 viene effettuata la valutazione del secondo triennio, da parte del Centro regionale, utilizzando lo strumento dell'intervista. Gli intervistati sono stati alcuni testimoni privilegiati del territorio regionale individuati in quanto rappresentativi di enti, istituzioni ed organizzazioni non profit a vario titolo coinvolte nella realizzazione dei Piani L.285/97. Il campione degli intervistati viene costruito tenendo conto della rappresentatività territoriale e di quella del loro ruolo, avendo l'obiettivo di cogliere i tre punti di vista sopra evidenziati.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

L'attività di monitoraggio e valutazione fortemente supportata dalla Regione è stata indirizzata da una parte a verificare l'attuazione della programmazione degli interventi rivolti a infanzia e all'adolescenza, e dall'altra a realizzare indagini che mettessero in rilievo le necessità emergenti del territorio, al fine di tarare i progetti sulla base dei risultati emersi. Vanno in questa direzione anche le finalizzazioni specifiche poste dalla Regione come vincolo all'utilizzo del fondo 285 (vedi per esempio nel 1999 il finanziamento finalizzato a progetti rivolti alla tutela e promozione dell'ambiente, il sostegno alla genitorialità e la promozione dei diritti dei minori) e la realizzazione nel 2000 di una ricerca sulle famiglie straniere rifugiate.

Nel 2007 è uscito il Primo rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, curato dal Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CRDA) che dalla sua istituzione nel 1999 si occupa anche di rilevazioni di dati che consentano di far emergere i bisogni dei minori.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Rispetto al passaggio dalla programmazione 285/97 a quella posta in essere dalla legge 328 del 2000, nel rapporto di valutazione del 2004 emergono alcune informazioni su come questo momento

sia stato vissuto con grande attenzione da parte degli enti locali. In particolare amministratori e operatori pubblici e privati sollecitano la Regione a dare continuità alle modalità organizzative promosse dall'esperienza programmatoria precedente, e a promuovere il ruolo della Provincia nel coordinamento delle funzioni affidate agli Ambiti.

La Regione Friuli Venezia Giulia favorisce un passaggio tra le due programmazioni che garantisca la continuità dei progetti e la valorizzazione dei metodi sperimentati.
Nella fase iniziale, tra il 2004 (anno in cui si chiudono tutti i progetti 285) e il 2005, parte dei fondi destinati agli ambiti sono stati vincolati a favore dei minori.
In seguito, accanto all'avvio dei piani di zona nel 2006, predisposti già a partire dal 2005, la Regione emana una serie di leggi che vanno a sostenere l'area dell'infanzia e dell'adolescenza.
Viene inoltre mantenuta la suddivisione per ambiti territoriali così come predisposta nel corso della progettazione 285 (che a sua volta ricalcava la precedente organizzazione territoriale).
La Regione dunque con le sue specifiche leggi sostiene e supporta gli interventi che gli Ambiti intendano promuovere nel loro specifico contesto territoriale. Nel corso del 2006 le leggi emanate e la realizzazione dei Piani di zona costituiscono gli elementi più significativi di un rilancio delle politiche locali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Il raccordo con la L. 285/97 è visibile dall'esame dei progetti relativi all'area minori contenuti nei Piani di zona. Mentre alcuni ambiti, attenendosi alle indicazioni, hanno inserito nei Piani di zona solo i progetti innovativi, altri vi hanno ricompreso sia gli interventi 285 che quelli relativi all'Obiettivo 2 della DGR 1891/02.
Grazie alla produzione normativa seguita alla programmazione 285, tutte le tematiche afferenti i minori sono state oggetto di misure di raccordo e di supporto regionale.

La Regione intende inoltre porre particolare attenzione all'area della tutela dei minori fuori famiglia per i quali è prevista l' emanazione di linee guida entro il 2009, contestualmente a quelle per i minori stranieri non accompagnati e le situazioni di maltrattamento e abuso. In particolare per il monitoraggio di queste ultime situazioni, tre Ambiti distrettuali della regione hanno aderito alla sperimentazione di un registro nazionale promosso dal Ministero della Solidarietà per il tramite del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. I risultati della sperimentazione forniranno utili indicazioni per individuare una serie di indicatori da inserire nella cartella sociale informatizzata, in uso a tutti gli assistenti sociali dei servizi sociali dei Comuni, per monitorare il fenomeno. Le linee guida si propongono di valorizzare e consolidare le azioni di sistema avviate con la 285, nonché di recepire quelle buone prassi già in uso presso alcuni territori, al fine di garantire una omogeneità e coerenza di interventi su tutto il territorio.

3.2 EFFETTO VOLANO

Come già citato sopra, la progettazione 285 si è inserita all'interno del sistema dei servizi esistenti, che ha contribuito a rafforzare soprattutto in termini di riqualificazione degli stessi, prendendo spunto dalle metodologie innovative stimolate dalla legge. Così nei Piani territoriali rientrano spesso progetti e interventi non direttamente finanziati col fondo 285, ma coerenti con i principi della programmazione 285. Anche dopo la decadenza del fondo specifico, le modalità operative sperimentate vengono trasferite alla nuova programmazione.

La rilevazione del 2004 effettuata tramite interviste ad amministratori e operatori, ha permesso di evidenziare, tra gli altri, gli effetti che la progettazione 285 ha prodotto nella programmazione delle politiche sociali locali e regionali, così come percepiti e valutati dagli attori interessati. Questo aspetto è emerso in particolare in riferimento alle aspettative nei confronti dei diversi soggetti del territorio in vista dell'attuazione delle nuove politiche sociali e al fine di dare continuità all'esperienza della L.285/97. L'esperienza positiva della legge viene individuata soprattutto rispetto alle modalità di lavoro innescate dalla progettazione dedicata all'infanzia, e che i "tecnici"

sperano di poter proseguire anche in altri settori. Importante emerge il ruolo attribuito alla Provincia, per la quale si auspica una continuazione nel coordinamento svolto a favore degli Ambiti.

Non vi sono indicazioni desumibili dalla documentazione disponibile, per comprendere quali e quanti progetti sono diventati col tempo servizi. Alcuni dati delle rilevazioni regionali mettono in evidenza il grado di consolidamento della progettualità, visto da una parte come attivazione di servizi, dall'altra come prosecuzione di progetti passati.
I monitoraggi sullo stato di attuazione della legge 285 nella Regione Friuli Venezia Giulia hanno fatto emergere, nel secondo triennio, che la maggior parte dei progetti ha privilegiato la realizzazione di interventi e iniziative caratterizzati da innovatività e sperimentazione, sia pur circoscritte al medio periodo (al massimo un triennio), piuttosto che dall'istituzione o dal potenziamento di servizi. I progetti che prevedono l'attivazione di servizi, infatti, sono 89 pari al 43,6% mentre quelli che non prevedono l'attivazione di servizi sono 115 ossia il 56,4% del totale. Tuttavia in alcune singole Province la percentuale di progetti rivolti all'attivazione di servizi è molto alta (per Gorizia è addirittura del 94,8%, per Pordenone del 56,2%).
A livello regionale, 96 progetti (il 47,1%) prevedono l'attivazione di nuovi interventi e 82 (il 40,2%) la prosecuzione di progettazioni già avviate. Ventisei (il 12,7%), infine, sono i progetti già esistenti e non finanziati dalla L.285/97 ma, comunque, inseriti nei Piani territoriali d'intervento in quanto rivolti anch'essi a favore dei minori e della famiglia. Nel contesto regionale un progetto su due si presenta con caratteristiche nuove rispetto ai progetti presenti nel precedente triennio.

Nell'insieme il secondo triennio di applicazione della L.285/97 evidenzia un investimento sia sull'innovazione che sul consolidamento degli interventi a favore dei minori e della famiglia. Nel loro complesso, infatti, questi ultimi progetti si distribuiscono in modo pressoché eguale tra progetti di nuova istituzione e progetti che proseguono dal precedente Piano territoriale.

Nel 2006 si rileva che i progetti dell'area minori e famiglia dei 19 Piani di zona sono caratterizzati prevalentemente da azioni volte al perseguimento di obiettivi di significativo sviluppo innovativo. In alcuni casi tali azioni sono completamente innovative e a valenza sperimentale, mentre in molti progetti vengono introdotti elementi di innovazione che vanno ad ampliare e potenziare progettualità già sperimentate ed avviate e, in alcuni casi, consolidate.

3.3 DATO CULTURALE

La legge 285/97 ha rappresentato uno strumento innovativo sia per la scelta dei suoi destinatari – bambini e bambine, ragazzi e ragazze - sia per i meccanismi e le nuove relazioni che si sono concretizzate nei rapporti istituzionali tra Stato, Regioni, Province e Enti locali.
Dal punto di vista formale l'attuazione in Friuli-Venezia Giulia della legge 285/97 ha consentito il coinvolgimento di tutti i Comuni e la valorizzazione dei soggetti sociali del territorio e ha promosso nuovi rapporti di collaborazione tra gli Enti locali, le Aziende per i Servizi Sanitari, i Provveditorati agli Studi e il Centro di Giustizia Minorile.
Le attività che si sono sviluppate in Regione hanno inoltre visto compartecipi le associazioni, il volontariato, le cooperative, le organizzazione non lucrative di utilità sociali (ONLUS).
Il processo di collaborazione innescato dalla legge 285/97 ha reso possibile la promozione e lo sviluppo di attività e di interventi in molti comuni a piccole dimensioni e in aree a bassa densità di popolazione, altrimenti difficilmente attuabili.
L'esperienza della 285 ha permesso di creare una rete organizzativa con ambiti e Province che si è rivelata essenziale anche ai fini del monitoraggio dei Piani di zona. Tra gli ambiti, si è diffusa la cultura della progettualità e della concertazione, nonché della raccolta del dato come strumento essenziale della programmazione.

La criticità maggiore della legge 285 è la sua settorialità. In Friuli Venezia Giulia la 285 non sempre è riuscita a "fare sistema", con la conseguenza che, all'interno dei Piani di zona, in alcuni casi è stata privilegiata l'area della tutela piuttosto che quella della promozione e prevenzione.

Tra i punti di forza, la legge 285 ha obbligato tutti i soggetti coinvolti a compiere un salto culturale nella lettura e nella prassi operativa, apportando un cambiamento radicale nella rappresentazione della realtà dei minori, per tradursi in reali percorsi di attuazione. Anche in Friuli Venezia Giulia ciò ha significato superare frammentazioni a favore di una gestione associata, di una qualificazione professionale nonché di un rafforzamento della cooperazione e concertazione interistituzionale territoriale.

4. Le Prospettive future

In Friuli Venezia Giulia non ci sono fenomeni allarmanti relativi a devianze particolari che interessano i minori. Va tenuto presente che è una regione ad alto tasso di anziani, una zona di confine, un po' al margine rispetto ai movimenti in atto nel resto d'Italia. Rispetto alla condizione media nazionale dei loro coetanei, i minori in Friuli hanno un buon livello di istruzione, ovvero alte percentuali di scolarizzazione.

Fenomeni come il lavoro minorile non si riscontrano, a causa forse anche della mancata vocazione industriale della regione, ad esclusione di zone come Pordenone, dove sono diffuse realtà artigianali a conduzione familiare, in cui si utilizza la manodopera dei figli, e ad eccezione dei minori cinesi, che però ancora sfuggono alla comprensione e analisi.

Una problematica emergente è sicuramente legata ai minori stranieri non accompagnati. Gli anni dal 2000 al 2001 sono stati drammatici per il transito di questi minori, poi il fenomeno si è ridimensionato, o si è spostato: infatti ora il problema è legato ai bambini adolescenti rumeni, che non sono più stranieri secondo la definizione che ne dà la legge, essendo europei (per l'entrata della Romania nella Comunità Europea).

La variabile maggiore che determina le condizioni di vita dei bambini/e e adolescenti in Friuli Venezia Giulia è sicuramente quella demografica: vi è una percentuale bassa di minori di anni 18 e la popolazione anziana è in crescita. Non vanno poi sottovalutate le caratteristiche territoriali, essere adolescenti o bambini in un paesino della Carnia (molti Comuni hanno meno di 5000 abitanti) o in una città come Trieste, non è chiaramente la stessa cosa dal punto di vista delle opportunità e dell'offerta di servizi, i quali si scontrano, inevitabilmente, con le logiche di una economia di mercato.

L'orientamento della Regione sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza va verso la tutela e il sostegno alla famiglia, sia economico che di offerta di servizi. C'è l'impegno a aumentare l'incidenza della presenza dei nidi e aumentare i servizi integrativi: questo avrà delle forti ricadute sulla condizione dell'infanzia. Rispetto alla promozione del minore come target di riferimento, l'area maggiore di intervento è la socializzazione e l'aggregazione.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Fiorella *Cognome* Balestrucci
Assessorato Assessorato alla salute e alla protezione sociale
Servizio Servizio programmazione e interventi sociali – Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza
Indirizzo Riva Nazario Sauro 8
CAP 34100 *Città* Trieste *Prov.*
Telefono 040-3775646 *Fax* 040-3775511
email fiorella.balestrucci@regione.fvg.it
email al 30 agosto 2008 non risultano attive pagine web sull'argomento

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Friuli Venezia Giulia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 1.616.683.238	L. 4.304.257.371	L. 4.311.155.302	L. 4.098.774.000	L. 3.770.346.267		
euro	834.947,21	2.222.963,41	2.226.525,90	2.116.840,11	1.947.221,34	1.947.221	11.295.718,97

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1999 (fonte: relazione 1999)

- Legge regionale 3/1998 art. 8 - (bilancio regionale) istituzione Fondo regionale di cui all' art. 2, comma 3 l. 285/1997 pari a L. 250.000.000
- 20 febbraio 1998 - delibera Giunta regionale n. 413 Costituzione Gruppo tecnico regionale per l'applicazione della L. 285/1997
- 8 maggio 1998 - delibera Giunta regionale n. 1357: "l.285/1997 - Determinazioni regionali" (linee guida per la predisposizione dei piani territoriali di intervento) [delibera attuativa del primo triennio 285]
- 23 aprile 1999 delibera giunta regionale n. 1237 - "Programma 1999 in materia di promozione di diritti e di tutela dei minori e dell'ufficio del tutore pubblico dei minori"
- Decreto 965/Pren dd 24 novembre 1998 di approvazione piani territoriali di intervento
- decreto 1020 fin dd. 27 novembre 1998 di trasferimento agli Enti gestori dei fondi statali 1997, 1998 e del fondo regionale 1998

2000 (fonte: relazione 2000)

- Delibera n. 1601 dd. 2.6. 2000 "Programma per l'anno 2000 in materia di minori e infanzia"

2001 (fonte: relazione 2001)

- Decreto 508/Pren dd. 29 giugno 2001. Approvazione dei Piani territoriali di intervento del secondo triennio di attuazione della legge 285/97
- Decreto 623/Pren dd. 4 settembre 2001. Approvazione Piani territoriali di intervento e relativo finanziamento

2003 (fonte: relazione 2003)

- Approvazione progetto obiettivo materno infantile e dell'età evolutiva della Regione Friuli Venezia Giulia

Il secondo triennio si è concluso il 30 giugno 2005.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

- DGR 29 maggio 2002 n. 1891 *Programma per la prima attuazione della L. 328/2000 - assegnazione dei fondi statali 2001 e anni precedenti:* i progetti previsti dall'Obiettivo 2 riguardano il sostegno alle attività sociosanitarie ritenute prioritarie per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (modifiche ed integrazioni con DGR 3591 del 23 ottobre 2002)
- DGR 6 agosto 2002 n. 2834 *LR 18/96, art. 6. Approvazione della relazione programmatica per l'anno 2002 nel settore delle politiche sociali* (finanzia per una seconda annualità gli obiettivi previsti dalla DGR 1891/2002)
- DGR 1766 del 30 maggio 2003 LR 18/96, art. 6 *Approvazione della relazione programmatica per l'anno 2003 nel settore delle politiche sociali*
- DGR 399 del 2004 *Approvazione del Programma per l'utilizzo del FNPS per l'anno 2003*
- DGR 29 novembre 2004 n. 3236 *Linee guida per la predisposizione dei piani di zona 2006-2008 e per la predisposizione del Programma delle attività territoriali*
- DGR 7 dicembre 2007 n. 3038 *Piano regionale di azione per la tutela dei minori nel sistema integrato dei servizi 2008-2009*

La DGR 3236/2004 è l'ultimo atto che richiama la 285, i cui principi devono essere recepiti dai piani di zona. I piani di zona 2006/2008 sono stati avviati dal 1 gennaio 2006. Nel tempo che è intercorso vi sono progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza riconducibili all'obiettivo 2 della DGR 1891 del 2002 nella quale vengono definiti due obiettivi di interesse regionale sui quali viene posto un vincolo di destinazione dei fondi. Uno di questi è la tutela dei minori per il quale viene istituito un Fondo per l'infanzia e l'adolescenza destinato alla pianificazione degli interventi rivolti ai minori nello spirito della legge 285/97.
Alcune progettualità finanziate con la 328 sono riconducibili ai progetti 285: ad esempio il progetto materno-infantile e dell'età evolutiva che recepisce al suo interno le indicazioni della legge 328/00; tra le progettualità che propone alcune erano una continuazione dei progetti 285 (DGR 29 novembre 2004 n. 3235 *Approvazione del progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva. Approvazione definitiva + rettifica)*

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

- LR 11 dicembre 2003 n. 19 *Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia*
- LR 21 luglio 2004 n. 20 Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore dei servizi sociali
- LR 17 agosto 2004 n. 23 Disposizioni sulla partecipazione degli enti locali ai processi programmatori e di verifica in materia sanitaria, sociale e sociosanitaria e disciplina dei relativi strumenti di programmazione, nonche' altre disposizioni urgenti in materia sanitaria e sociale
- LR 18 agosto 2005 n. 20 Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia
- LR 31 marzo 2006, n. 6 *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*
- testo unificato dei progetti di legge nn. 58-70-80-114-163-164 approvato il 16 maggio 2006 dalla III Commissione permanente riguardante gli interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità
- LR 7 luglio 2006 n. 11 *Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*
- LR 23 maggio 2007 n. 12 Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- LR 24 giugno 1993, n. 49 *Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori* art. 19 Ufficio del Tutore pubblico dei minori
- LR 25 marzo 1996 n. 16 *Ulteriori disposizioni procedurali e norme modificative di varie leggi regionali*

E' stato nominato Tutore pubblico dei minori il Dott. Francesco Milanese

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- La Regione ha istituito il Centro Regionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CRDA) in collaborazione con Province e successivamente ha finanziato l'attivazione nei 19 ambiti socioassistenziali dei 19 Punti monitor quali punti locali di osservazione e di raccolta dati sulla condizione dei minori
- DGR 23 aprile 1999 n. 1237 *Programma 1999 in materia di promozione di diritti e di tutela dei minori e dell'ufficio del tutore pubblico dei minori*

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 1999
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2000
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2001
  - Rapporto "Il monitoraggio ex lege 285/97 triennio 1998-2000"
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2002
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2003
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2004
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2005
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2006
  - Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

REGIONE LAZIO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

L'avvio della L285 nella Regione Lazio si è concretizzato con l'approvazione, a mezzo di deliberazione del Consiglio Regionale del 29 aprile 1998 n. 437, degli ambiti territoriali e delle linee di indirizzo per la definizione da parte degli Enti locali dei piani territoriali di intervento e dei progetti esecutivi.

L'Assessorato alle Politiche per la Qualità della Vita ha successivamente emanato alcune note esplicative ed ulteriori indicazioni circa la metodologia e le caratteristiche della pianificazione.

Con le seguenti deliberazioni la Giunta Regionale ha approvato i piani territoriali e i progetti esecutivi e ripartito i finanziamenti agli Enti locali capi-fila dei progetti:

- Deliberazione n. 6780 del 01.12.1998, Provincia di Roma;
- Deliberazione n. 7054 del 09.12.1998, Provincia di Latina;
- Deliberazione n. 7641 del 22.12.1998, Provincia di Rieti;
- Deliberazione n. 7642 del 22.12.1998, Provincia di Viterbo;
- Deliberazione n. 7637 del 22.12.1998, Provincia di Frosinone.

Nella definizione degli ambiti territoriali si è tenuto conto che nel territorio Regionale sono presenti 377 comuni, di cui ben il 68,43 per cento sono al di sotto dei 5.000 residenti e che, pertanto, l'identificazione degli ambiti territoriali con quelli di tutti i comuni avrebbe comportato una evidente parcellizzazione delle risorse, tale da non consentire interventi significativi ed efficaci.
Si è pertanto ritenuto opportuno prevedere ambiti territoriali sovra-comunali tali da consentire la definizione di piani territoriali che permettessero di realizzare il più possibile, in rapporto ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza delle varie realtà territoriali, un elevato livello qualitativo delle azioni, dei servizi, e degli interventi previsti dalla Legge.
Inoltre, considerando che una parte degli interventi e dei servizi previsti dalla Legge 285/97 richiedeva ambiti territoriali di area vasta, cioè su scala provinciale, si è ritenuto opportuno prevedere la possibilità di sperimentare esperienze-pilota a livello interdistrettuale.
Pertanto sono stati individuati 5 ambiti territoriali provinciali come ambiti territoriali di riferimento e 34 sub-ambiti territoriali, indicati come obiettivo programmatico da perseguire, coincidenti con i distretti socio-sanitari di base.
I distretti socio-sanitari di base sono stati perciò assunti come riferimenti territoriali ottimali per promuovere, attraverso un'azione coordinata tra la Regione e le Province, forme associative tra comuni ai fini della definizione e della gestione dei piani territoriali di intervento e dei progetti esecutivi.
Le risorse sono state ripartite su scala provinciale ed i finanziamenti sulla base degli stessi criteri previsti dalla L. 285/97 e cioè:

50% sulla base della popolazione minorile (risultante dalla rilevazione ISTAT 1995);
50 % in relazione a criteri sociali:
A alla carenza delle strutture per la prima infanzia;
B ai minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali;

C alla dispersione scolastica;
D alle famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà;
E ai minori coinvolti in attività criminose.

Circa il metodo di lavoro e le procedure attivate per la definizione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi, sono stati istituiti, sia a livello regionale che provinciale e distrettuale, gruppi di lavoro tecnici per la elaborazione e la successiva verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi, costituiti da operatori e funzionari regionali, provinciali, comunali, delle Aziende sanitarie, dei provveditorati agli studi e delle scuole, del Centro di Giustizia Minorile.

Entro la fine dell'anno 1998 gli amministratori locali e i gruppi tecnici istituiti hanno definito i piani territoriali e i progetti esecutivi che sono stati poi approvati dagli organi competenti delle varie amministrazioni.

L'istruttoria regionale per l'analisi e l'approvazione dei piani territoriali è stata affidata allo stesso gruppo di funzionari regionali che aveva seguito le province nella fase della progettazione, al fine di garantire una continuità e una coerenza con il lavoro svolto. Si è comunque seguita una linea di non intervento nel merito delle scelte compiute a livello territoriale, in quanto espressioni di competenze e conoscenze che la Regione non può mettere in discussione.
Pertanto, la Regione ha solo verificato la congruità dei piani e dei progetti presentati con le linee di indirizzo emanate.
La metodologia di lavoro realizzata ha portato a dei risultati finali della prima fase di attuazione della Legge n. 285/1997 da ritenersi molto positivi in una realtà, come quella della Regione Lazio, ove per la prima volta è stata avviata, in modo così diffuso sul territorio, una politica organica e una programmazione intersettoriale degli interventi sull'infanzia e sull'adolescenza.

La Regione, con la delibera del Consiglio regionale n.437/98 relativa all'attuazione della legge 285/97, ha individuato nel metodo di lavoro della concertazione la priorità fondamentale da perseguire nella costruzione e nella elaborazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi. L'attività di concertazione ha visto una diffusa partecipazione, nella fase di elaborazione progettuale, di amministratori e di operatori a tutti i livelli e si è sostanziata con l'approvazione dei piani, dei progetti e degli accordi di programma, da parte della quasi totalità dei Comuni (365 su 377) e di tutte le Province e le Aziende Sanitarie locali, di tutti i Provveditorati agli studi e del Centro di Giustizia Minorile. In alcuni casi vi è stata un'attiva partecipazione anche da parte di realtà del terzo settore.
Nella fase, invece, di attuazione dei progetti la complessità delle procedure amministrative necessarie per il loro avvio (definizione e pubblicazione dei bandi, aggiudicazione delle gare, convezioni e affidamenti) e le difficoltà operative emerse hanno assorbito l'attività dei comuni capifila, delle Province e della stessa Regione.
Tutto ciò ha comportato un minore coinvolgimento di tutti i soggetti che avevano partecipato alla definizione dei piani e dei progetti esecutivi. Tuttavia, oltre ai comuni capifila, in alcuni casi è continuata una partecipazione attiva soprattutto dei soggetti coinvolti nella realizzazione operativa dei progetti in particolare le Scuole e le Aziende sanitarie. In altri casi la non partecipazione di tali soggetti ha provocato ritardi o bloccato parzialmente l'avvio operativo dei progetti.
Ciascun piano territoriale ha previsto l'attuazione di un numero variabile di progetti esecutivi che prevedono, in osservanza a quanto stabilito dalle linee di indirizzo della Regione, azioni ed interventi riguardanti tutte e quattro le aree di intervento stabilite dalla legge agli articoli 4, 5, 6 e 7.
In gran parte i progetti sono stati affidati, dopo l'espletamento di gare pubbliche, a realtà del privato sociale, in prevalenza cooperative ed associazioni.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, i progetti hanno attinto in gran parte solo al fondo nazionale. In pochi casi è stato previsto un cofinanziamento degli Enti locali, mentre la Regione non ha stanziato fondi aggiuntivi.
Per quanto riguarda le modalità di controllo e di rendicontazione delle spese, la Regione ha scelto

una modalità di verifica finalizzata soprattutto a monitorare lo stato di attuazione e di avanzamento operativo dei progetti. A tal fine, la Regione ha attribuito e liquidato il primo biennio contestualmente all'approvazione dei progetti e si è riservata di erogare la terza annualità dopo una valutazione dello stato di avanzamento dei progetti e della utilizzazione dei finanziamenti già erogati, certificata con una relazione sottoscritta dal Sindaco.

Si è voluto in sostanza affermare il principio della responsabilità diretta dell'ente locale nella gestione dei finanziamenti.

Nella realizzazione dei progetti sono state coinvolte diverse professionalità provenienti dai vari soggetti istituzionali coinvolti e dalle realtà del terzo settore cui è stata affidata la gestione dei progetti: operatori sociali, insegnanti, educatori, operatori ed animatori culturali, esperti della formazione, funzionari amministrativi. In diversi casi sono stati coinvolti anche tecnici di aree professionali che nel passato difficilmente si occupavano dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza come informatici, architetti, urbanisti.

La partecipazione di diversi profili professionali ha favorito, in diversi casi, la pratica di una metodologia di lavoro interdisciplinare e di coordinamento interistituzionale.

La valutazione sul del 1° triennio di attuazione della legge 285/97 è complessivamente positiva in una realtà come la Regione Lazio dove nella maggior parte dei servizi sociali, educativi, culturali e sanitari, nel periodo a cavallo tra il primo ed il secondo triennio di applicazione della 285, era ancora presente una gestione frammentata e scarsamente coordinata tra gli enti locali e le altre istituzioni competenti.

Appare perciò di grande rilevanza il fatto che, per la prima volta sia stata avviata operativamente, in tutto il territorio regionale, una politica globale ed integrata in un settore cosi importante e delicato come è quello dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie, concertata tra tutte le istituzioni competenti e che ha coinvolto la quasi totalità degli enti locali.

Appare ancor più rilevante che anche nelle successive fasi di attuazione il processo avviato abbia trovato conferma e continuità nella pratica operativa, evidenziando il valore della metodologia seguita con soddisfacente uniformità.

Per quanto riguarda i piani approvati nel corso del primo triennio è opportuno evidenziare che in questi è mancata l'esplicita indicazione degli obiettivi da raggiungere e dei caratteri qualificanti dei progetti; valutare, pertanto, quali obiettivi siano stati raggiunti è stato un compito difficile per la Regione, tuttavia sono stati ottenuti risultati positivi per quanto attiene alla costruzione di un Piano territoriale condiviso, anche se poco coordinato, alla capacità di attori diversi di lavorare insieme, alla integrazione di figure professionali nella realizzazione dei progetti, all'apertura di un dialogo con le organizzazioni del privato sociale dialogo che è stato meglio sviluppato nel secondo triennio di attuazione della legge.

Dai Piani è emersa la necessità di rivolgere la massima attenzione alla famiglia: proprio per questo ci si è posti, come obiettivi per la seconda triennalità di programmazione, l'adozione di misure di ausilio concretizzate nell'assistenza domiciliare, nei servizi alternativi all'asilo nido, nei centri di aggregazione ludica, culturale per bambini ed adulti con bambini.

Un ulteriore elemento di riflessione sui Piani territoriali attiene al fatto che, malgrado il Lazio sia stata una delle Regioni maggiormente coinvolte nel fenomeno dell'immigrazione, nei Piani territoriali non sia stata data rilevanza alcuna al fenomeno. Neanche le Province, che pure avrebbero potuto elaborare progetti, hanno ritenuto di doverlo fare.

Tuttavia, è da evidenziare che per diversi interventi è stata richiesta una riprogettazione e/o una continuità e una stabilizzazione, sono pervenuti, inoltre, dati, informazioni ed elementi di conoscenza che fanno ritenere che nelle attività e negli interventi abbiano partecipato un numero molto elevato di bambine e bambini e di ragazze e ragazzi.

Complessivamente l'analisi delle scelte fatte risulta sostanzialmente positiva ed è stata, infatti, riconfermata per il secondo triennio.

1.1.2 seconda triennalità

La seconda triennalità si avvia a seguito dell'approvazione della Deliberazione di Giunta Regionale n. 1077 del 25 luglio 2001
Con la DGR 25.7.2001 n. 1077, la Regione Lazio ha confermato sostanzialmente le linee di intervento e le modalità procedurali del precedente triennio, nonché gli ambiti territoriali provinciali articolati in distretti socio-sanitari, quali ambiti di riferimento per i piani territoriali.
La DGR 1077 ha definito, altresì, i criteri per il monitoraggio degli interventi e per l'assegnazione dei fondi. I finanziamenti agli ambiti provinciali sono stati attribuiti come di seguito indicato:
- il 50% sulla base della popolazione minorile 0/17 anni;
- il 15% sulla base del numero dei minori presenti nei presidi socio assistenziali;
- il 15% sulla base delle carenze di asili nido;
- il 15% sulla base dei dati sulla dispersione scolastica;
- il 10% sulla base dei dati relativi ai minori coinvolti in attività criminose.

Per il triennio 2000-2002 la Regione Lazio, tenuto conto dei risultati positivi ottenuti ed in considerazione che dal primo bilancio della concreta realizzazione dei piani territoriali e dei relativi progetti esecutivi si è rilevato un apporto positivo ha sostanzialmente confermato le linee di intervento e le modalità procedurali del precedente triennio, nonché gli ambiti territoriali provinciali, articolati in distretti socio-sanitari, quali ambiti di riferimento per i piani territoriali.
Nella programmazione delle priorità relative al secondo triennio sono state esplicitate le seguenti indicazioni:

1) contrasto dell'abbandono e dell'istituzionalizzazione dei minori attraverso la promozione di interventi di sostegno alle famiglie e di interventi alternativi all'istituzionalizzazione quali l'affidamento familiare e a case famiglia;
2) prevenzione e recupero del disagio dell'abbandono e della dispersione scolastica;
3) realizzazione di servizi socio educativi innovativi per la prima infanzia;
4) azioni di prevenzione e sostegno nelle situazioni di disagio familiare e sociale;
5) prevenzione e sostegno nei casi di abuso e maltrattamento;
6) promozione di azioni per favorire diritti di cittadinanza e attività ludica nei contesti urbani e naturali.

La Regione Lazio nel delineare le attività programmatiche per l'applicazione della legge n.285/97 ha tenuto in forte considerazione l'approvazione della legge 8 novembre 2000 n.328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Infatti i piani territoriali ed i progetti esecutivi relativi al secondo triennio di attuazione della legge, sono andati a costituire una parte rilevante dei piani di zona definiti in attuazione della legge n.328/2000.

Sostanzialmente gli elementi di novità introdotti per il nuovo triennio sono stati rappresentati da:

1) la realizzazione di "progetti esecutivi di sistema", definiti dalle Province in accordo con la Regione, finalizzati a svolgere la funzione di coordinamento, di monitoraggio, di valutazione e di sostegno nell'ambito delle attività connesse alla attuazione della legge;

2) la realizzazione di progetti esecutivi per la prevenzione, l'assistenza ed il recupero nei casi di abuso e violenza sui minori, finanziati dallo Stato in attuazione della legge 3.8.1998 n.269 e dell'articolo 80 comma 15 della legge 23.12.2000, n.388.
I progetti relativi alla seconda triennalità non hanno avuto una conclusione omogenea, riconducibile ad un unico schema valido per tutto il territorio regionale.
Per cui accanto a progetti che sono terminati con la conclusione dei finanziamenti relativi al triennio 2000-2002, ve ne sono altri che, dopo essere transitati nella programmazione dei piani di zona, sono ancora attivi, altri ancora sono attivi e finanziati con i fondi relativi al triennio 2000-2002.
L'ultimo atto di programmazione specifico relativo alla 285/97 è la Deliberazione di Giunta regionale n.1077 del 25 luglio 2001 con cui è stata avviata la seconda triennalità.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

Per favorire l'applicazione della Legge, La Regione ha attuato una metodologia di lavoro finalizzata a far interagire positivamente tutte le istituzioni competenti e le realtà sociali impegnati sull'infanzia e l'adolescenza. E' stato realizzato un raccordo sistematico tra la Regione e gli Enti locali e svolta una intensa attività operativa di promozione, di indirizzo e di sostegno verso i Comuni, attraverso un'azione coordinata tra la Regione e le Province.

Sono state attivate varie iniziative di informazione per promuovere una conoscenza e una condivisione dei contenuti della Legge. Sono state promosse congiuntamente, dalla Regione e dalle Province, numerose conferenze in tutti i territori provinciali e in tutti i distretti socio-sanitari, cui hanno partecipato amministratori e operatori dei Comuni, delle Aziende Sanitarie, delle Scuole, del Centro di Giustizia Minorile, Terzo settore, e a seguito di accordi fra le Regioni, sono stati realizzati seminari di formazione con il Centro Nazionale di Documentazione e di Analisi e con alcune regioni del centro Italia.

Inoltre, la Regione, come già precedentemente evidenziato, ha individuato quali ambiti territoriali per l'attuazione della legge 285/97 gli ambiti territoriali delle Province e indicato i distretti socio-sanitari di base come riferimenti territoriali ottimali per promuovere forme associative tra i Comuni ai fini della definizione e della gestione dei piani territoriali di intervento e dei progetti esecutivi, mentre alle Province è stata assegnata una funzione di coordinamento.
In questo contesto, per favorire l'implementazione della L. 285/97, è stato realizzato un raccordo sistematico tra la Regione e gli Enti locali con una intensa attività operativa di promozione, di indirizzo e di sostegno tecnico verso i comuni, realizzata attraverso un'azione coordinata tra la Regione e le Province.
In ogni ambito provinciale si sono costituite associazioni di comuni, in gran parte coincidenti con gli ambiti territoriali dei distretti. L'attuazione e la gestione dei progetti esecutivi è stata affidata a comuni capofila ad eccezione di un progetto affidato ad una comunità montana e di alcuni progetti di area vasta gestiti dalla Provincia di Viterbo.
Sono stati istituiti tavoli di coordinamento interistituzionali e gruppi di lavoro tecnici-operativi sia a livello regionale che provinciale e nei distretti socio-sanitari nei quali sono presenti funzionari ed operatori regionali, provinciali e comunali nonché rappresentanti degli altri Enti che hanno sottoscritto gli accordi di programma (Centro di Giustizia minorile, ASL, Provveditorati agli studi e scuole). In alcuni ambiti territoriali distrettuali sono presenti anche rappresentanti del terzo settore.
E' stata realizzata una intensa attività di sollecitazione e di sostegno tecnico, di confronto, di verifica e di monitoraggio con la realizzazione di numerosi incontri e riunioni, anche di tipo seminariali, sia negli ambiti territoriali distrettuali che provinciali e a livello regionale.
Si segnala, in particolare, la prima conferenza regionale sull'infanzia e l'adolescenza "Il futuro è nelle nostre mani" incentrata sul primo rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza elaborato dall'Osservatorio regionale e sullo stato di attuazione della legge 285/97, svoltasi il 31 gennaio 2000.
Per quanto riguarda le iniziative formative, in raccordo con il Gruppo tecnico interregionale per le politiche sui minori, la Regione ha partecipato attivamente alle definizione e alla realizzazione di programmi di formazione sia di livello nazionale che interregionale.
In particolare, ha promosso la partecipazione di numerosi funzionari ed operatori della Regione e degli Enti locali, in qualche caso anche degli altri Enti aderenti agli accordi di programma, alle attività di formazione organizzate dal Centro Nazionale di documentazione e di Analisi. Inoltre, ha concordato con le Regioni del Centro Italia alcune attività di scambi e di formazione che hanno visto la partecipazione di 18 operatori degli Enti locali della Regione Lazio alle attività di formazione organizzate dalle Regioni Abruzzo, Umbria e Marche.
Infine, la Regione ha programmato un'attività di formazione nell'ambito del territorio regionale

realizzata nell'autunno del 2000, con collaborazione del Formez.
Il programma di formazione, già approvato dalla Giunta Regionale, è stato incentrato sui temi della programmazione, della progettazione, del monitoraggio e della valutazione ed è stato destinato a tutti i referenti della legge 285/97 regionali, provinciali e dei comuni capifila nonché degli enti affidatari della gestione operativa dei progetti.
Il programma ha previsto la realizzazione di attività seminariali e di assistenza tecnica differenziate e mirate ai bisogni formativi degli operatori collocati ai vari livelli.
Per quanto riguarda le iniziative formative, la Regione ha partecipato attivamente a programmi interregionali. Infatti ha aderito alle attività di formazione organizzate dal Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi ed alle attività di scambi e formazione organizzate dalle Regioni Abruzzo, Umbria e Marche, promuovendo la presenza di operatori e funzionari al corso " Il filo di Arianna" organizzato dalla Regione Abruzzo a Teramo.

Dalla Regione Lazio è stato attuato un corso formativo, articolato in 10 moduli, sui temi dell'abuso e della violenza sui minori, gestito in collaborazione con l'Ospedale Bambin Gesù di Roma, con il Centro Provinciale Giorgio Fregosi, con il Tetto Azzurro, con l'Associazione Differenza Donna e con il Centro Aiuto ai bambini maltrattati e alla famiglia, che ha riscosso grande consenso ed ha visto la partecipazione fino ad oggi di oltre 600 fra psicologi, medici pediatri, assistenti sociali, assistenti di asili nido, operatori e funzionari, anche provenienti da altre Regioni.
L'attività formativa di cui sopra si è ripetuta nell'anno 2002 (nel corso della seconda triennalità).
Nel corso dei numerosi incontri con le Province e gli enti partners è costantemente emersa la necessità di formazione su temi sempre attuali quando si parla di applicazione della legge n.285/97: pianificazione, progettazione, valutazione e monitoraggio.

Per tale motivo la Regione Lazio ha stipulato una convenzione con il FORMEZ che ha previsto una serie di moduli seminariali e formativi rivolti a tutti i funzionari ed operatori degli enti suddetti nonché agli operatori delle cooperative ed associazioni responsabili della gestione dei progetti. Anche il Comune di Roma, città riservataria, ha aderito consentendo la partecipazione di numerosi funzionari.

1.2.2 seconda triennalità

Per favorire l'applicazione della legge nel secondo triennio la Regione Lazio ha consolidato la metodologia di lavoro già attuata negli anni precedenti, favorendo le azioni integrate fra i diversi partners istituzionali, predisponendo azioni di supporto ai comuni e promuovendo attività di informazione.
Ha svolto, inoltre, in convenzione con il Formez, attività formativa di aggiornamento per gli operatori sull'applicazione della 285, come sopra riportato.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

La Regione ha seguito con attenzione la fase di avvio dell'attuazione dei progetti, effettuando verifiche periodiche sia attraverso numerosi incontri con le Provincie e i Comuni, sia con la predisposizione di schede di monitoraggio
Si è ritenuto di dover attuare, insieme alle amministrazioni provinciali, una attività sistematica di monitoraggio con l'invio di schede periodiche con la richiesta di notizie e di informazioni sullo stato di attuazione dei piani e dei progetti.
Pertanto, la Regione, attraverso un'azione coordinata con le Province, ha avviato un'attività di documentazione, verifica e monitoraggio dei progetti con la messa a punto, tra l'altro, di alcune

schede di rilevazione periodiche. In diverse realtà si sono verificate delle difficoltà notevoli nell'attività di monitoraggio sia per la scarsa presenza di operatori sociali nei Comuni e nelle Province che per i problemi che comunque emergono quando viene introdotta una nuova metodologia in situazioni caratterizzate da prassi consolidate e da una pressante attività quotidiana.
Si segnala, inoltre, che in alcune realtà territoriali sono state realizzate autonome attività di monitoraggio.
In diverse situazioni invece, come già detto sopra, si sono verificate non poche difficoltà nello svolgimento dell'attività di monitoraggio sia per la scarsa presenza di operatori nei Comuni e nelle Province che per le problematiche che comunque emergono quando viene introdotta una nuova metodologia.
Pertanto, al fine di dare una risposta a questa esigenza, come già è stato detto più sopra, la Regione ha programmato delle attività formative seminariali e di assistenza tecnica specifiche sui temi del monitoraggio e della valutazione.
Quanto sopra ha comportato, tuttavia, lo svolgimento dell'attività di monitoraggio da parte dei gruppi tecnici distrettuali i quali hanno messo in campo la esperienza e la capacità valutativa dei funzionari componenti, ma non hanno garantito criteri omogenei di osservazione, impedendo un monitoraggio ed una verifica uniforme di quanto applicato sul territorio.
Per quanto concerne la raccolta della documentazione, la Regione ha acquisito tutti gli atti necessari all'attuazione del primo triennio e del secondo triennio 285: piani territoriali, progetti esecutivi, accordi di programma, integrati, successivamente da materiale pubblicitario prodotto dai comuni per la diffusione sul territorio delle notizie riferite ai servizi attuati ed alle iniziative intraprese.
Da parte della Regione, ai fini amministrativi contabili, è stata fatta una attività ricognitiva sullo stato di attuazione dei progetti finanziati con i fondi 285 che sono insistiti sulla seconda annualità.
Nel corso del secondo triennio sia il monitoraggio che la valutazione sono stati affidati alle Province che hanno elaborato specifici progetti.

A seguito del passaggio delle progettualità relative alla L. 285/97 nei piani distrettuali di zona, le attività di monitoraggio attuate sono state quelle proprie previste dal procedimento di controllo e verifica dei piani di zona,

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

In considerazione del fatto che si è inteso seguire una linea di non intervento nel merito delle scelte compiute a livello territoriale sulle priorità e sull'analisi dei bisogni, in quanto aspetti di competenza degli ambiti territoriali, la Regione ha provveduto esclusivamente a verificare la congruità dei piani e dei progetti presentati con le linee di indirizzo emanate.
La coerenza, pertanto, tra l'analisi dei bisogni ed i progetti attivati è stato un elemento valutativo demandato ai distretti.
Nel momento in cui si è verificato il passaggio dalla programmazione 285 a quella 328, sono state attivate le procedure di analisi dei bisogni e di definizione di priorità proprie dei piani di zona, per cui si è realmente verificata una coerenza tra l'analisi dei bisogni (esplicitata nei Pdz) e la programmazione degli interventi.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

La Regione Lazio nel delineare le attività programmatiche per l'applicazione della legge n.285/97 non poteva non tener conto della legge 8 novembre 2000, n.328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".
Infatti i piani territoriali ed i progetti esecutivi relativi al secondo triennio della legge, costituiscono

una parte rilevante dei piani di zona definiti in attuazione della legge n.328/2000
A partire dall'anno 2002, in concomitanza con l'approvazione del Piano socio assistenziale 2002-2004 a sensi della DGR 25 ottobre 2002 n. 1408, il quadro di riferimento per le politiche regionali in ambito sociale subisce un profondo mutamento.
Nel piano sono stati introdotti i principi fondamentali per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e di servizi sociali a tutela dei minori: l'accreditamento delle strutture, la valutazione della qualità dei servizi, la programmazione degli interventi attraverso i piani di zona; il principio della sussidiarietà orizzontale costituisce ormai un ponte che unisce i soggetti pubblici ed i cittadini, singoli o associati per una programmazione unitaria. In tal modo i piani di zona rappresentano uno strumento indispensabile per la gestione associata e condivisa dei servizi sociali per l'infanzia a livello distrettuale da parte dei comuni.
Importante il progresso riscontrato nella realizzazione di un sistema che prevede che per ciascun distretto, i piani distrettuali di interventi predisposti dalla struttura di piano debbano essere approvati dal comitato dei sindaci.
I piani distrettuali che ne derivano sono anche il frutto di una concertazione con ASL e con organismi rappresentativi degli operatori del terzo settore, e delle associazioni sindacali che operano sul distretto.
La DGR 25/7/03 n° 704 e la DGR 10/10/03 n° 977 - annualmente riproposte ed approvate per effettuare il riparto del fondo e del fondo nazionale per le politiche sociali hanno esplicitato le linee di indirizzo e le linee guida alle quali i comuni devono attenersi per ottenere, anche per i minori, i finanziamenti richiesti in base a servizi sociali, educativi, culturali e socio-assistenziali.
A partire dall'anno 2002, in considerazione dei provvedimenti attuativi della L. 328/2000, la programmazione regionale ha tenuto conto, nell'elaborazione delle linee guida sui Piani di zona, delle problematiche dei minori ai quali ha dedicato peculiari aree di intervento di tutela dei diritti.
Infatti, anche al fine di tutelare gli obiettivi di tutela propri della programmazione a favore di infanzia e adolescenza, i fondi destinati a finanziare interventi e servizi relativi all'area minori, sono stati vincolati alle stesse finalità previste dalla L. 285/97.
Si è, pertanto inteso, nonostante la confluenza dei finanziamenti nel fondo indistinto, preservare le finalità previste dalla 285.
Diversamente rispetto alla L. 285/97, a seguito dell'approvazione dei piani di zona le Amministrazioni provinciali hanno ridotto le proprie competenze in materia di programmazione e coordinamento, pur mantenendo un ruolo preminente nel monitoraggio e nella formazione. Le Province hanno però bene operato nel campo dei "progetti esecutivi di sistema", definiti dalle Province in accordo con la Regione, finalizzati a svolgere funzioni di coordinamento, di monitoraggio, di valutazione e di sostegno nell'ambito delle attività connesse all'attuazione della legge.

3.2 EFFETTO VOLANO

L'effetto volano si è verificato in vari casi sul territorio regionale sotto l'aspetto del consolidamento in servizio stabile di alcuni progetti attivati a seguito del finanziamento delle triennalità ex 285.....

3.3 IL DATO CULTURALE

Per quanto riguarda l'eredità culturale derivante dall'applicazione della L. 285/97, si può evidenziare l'impatto positivo che questa ha avuto nella formazione di professionalità preparate e competenti sugli ambiti in cui è intervenuta.
In altri termini si è assistito ad un accrescimento della qualificazione degli interventi in materia di infanzia ed adolescenza, oltre ad una maggiore diffusione e diversificazione delle tipologie dei servizi attivati sul territorio.
Dal punto di vista attuativo dei procedimenti amministrativi, il riferimento ai principi fondamentali espressi dalla L. 285/97 si ritrova nelle linee guida dei piani distrettuali regionali, che a questi si

sono riferirti nel corso del tempo, evidenziando come questa esperienza abbia informato l'attività amministrativa regionale in materia di minori e famiglie.
A 10 anni dalla prima attuazione la Regione Lazio ha poi sentito l'esigenza di consolidare questo portato, iniziando un lavoro di verifica di quanto realizzato che, oltre a rappresentare il punto di partenza per le future politiche, serva a consolidare e diffondere gli aspetti positivi e qualificanti derivanti dall'attuazione della legge.

4. Le Prospettive future

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Le prospettive di sviluppo che caratterizzano le politiche per infanzia e adolescenza nella Regione Lazio sono desumibili dall'analisi delle Linee Guida ai Comuni per l'utilizzazione delle risorse per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali che si riferisce al triennio 2008-2010, approvate con DGR 560 del 25 luglio 2008.
Le priorità delineate dall'atto sopra citato al fine di promuovere i diritti dei minori riguardano le seguenti aree di intervento:

1) interventi di contrasto all'allontanamento del minore dalla famiglia;
2) interventi ed azioni di sostegno ai minori allontanati dalla famiglia;
3) implementazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero;
4) programmazione ed attuazione di interventi di tutela alla maternità.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Antonietta *Cognome* Bellisari
Assessorato Politiche Sociali
Servizio Ufficio interventi per le famiglie, la maternità e l'infanzia
Indirizzo via del Caravaggio, 99
CAP 00147 *Città* Roma *Prov.* RM
Telefono 06-51688089 *Fax* 06-51688215
email abellisari@regione.lazio.it

sito web

Fondi

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Lazio	L. 3.929.019.682	L. 10.460.590.858	L. 10.477.385.819	L. 11.541.979.000	L. 10.617.141.130		
	€ 2.029.169,33	€ 5.402.444,32	€ 5.411.118,2	€ 5.960.934,69	€ 5.483.295,79	€ 5.483.296	€ 29.770.258,33

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97
1998
DCR n. 437 del 29 aprile 1998 approvazione degli ambiti territoriali e delle linee di indirizzo per la definizione da parte degli Enti locali dei piani territoriali di intervento e dei progetti esecutivi.

DGR n. 5183 del 6.10.1998, approvazione del piano territoriale di intervento cittadino del Comune di Roma, comune riservatario cui lo Stato ha erogato direttamente i finanziamenti.

Con le seguenti deliberazioni la Giunta Regionale ha approvato i piani territoriali e i progetti esecutivi e ripartito i finanziamenti agli Enti locali capi-fila dei progetti:

- Deliberazione n. 6780 del 01.12.1998, Provincia di Roma;
- Deliberazione n. 7054 del 09.12.1998, Provincia di Latina;
- Deliberazione n. 7641 del 22.12.1998, Provincia di Rieti;
- Deliberazione n. 7642 del 22.12.1998, Provincia di Viterbo;
- Deliberazione n. 7637 del 22.12.1998, Provincia di Frosinone.

2001
Deliberazione di Giunta Regionale n. 1077 del 25 luglio 2001 (Per il triennio 2000-2002 la Regione Lazio ha sostanzialmente confermato le linee di intervento e le modalità procedurali del precedente triennio, nonché gli ambiti territoriali provinciali, articolati in distretti socio-sanitari, quali ambiti di riferimento per i piani territoriali)
DGR n.290 del 3.9.01 ripartizione dei fondi relativi alla 285 sulla base dei criteri delineati dalla DGR 1077 sopra indicata
DGR n.1205 del 3.08.01: approvazione del II piano territoriale Città di Roma.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA
1999
DCR 1 dicembre 1999 n. 591 Primo Piano socio-assistenziale 1999-2001
2001
DGR 28 giugno 2001, n. 860 LR 38/96 Determinazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione del fondo per l'attuazione del primo piano socioassistenziale. art.10 LR 11/01 esercizio finanziario 2001
2002
DGR 19 aprile 2002, n. 471 Determinazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle risorse provenienti dal FNPS. Anno 2001. Esercizio finanziario 2002. Linee guida ai comuni per l'utilizzo delle risorse provenienti dal FNPS anno 2001
DGR 21 giugno 2002, n. 807 Criteri per il riparto del Fondo unico regionale e del FNPS anno 2002. Esercizio finanziario 2002
DGR 25 ottobre 2002 n. 1408 Art. 48 LR 38/96. Approvazione Piano socioassistenziale regionale 2002-2004
2003
DGR 25 luglio 2003, n. 704 Criteri riparto fondo per attuazione piano socioassistenziale regionale. Esercizio finanziario 2003. Approvazione documento concernente Fondo per l'attuazione del piano socioassistenziale regionale e FNPS. Linee guida ai Comuni anno 2003)

DGR 10 ottobre 2003 n. 977 Piano di utilizzazione degli stanziamenti provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2003 e delle relative risorse regionali di cofinanziamento (Allegato 2: criteri e modalità per il riparto della quota del fondo destinata all'attuazione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza di cui alla L. 285/97 e per l'utilizzazione degli specifici contributi)
2004
DGR 318 del 2004 Proposta di Piano socioassistenziale 2003-2005 e relativi indirizzi ai piani di zona
DGR 9 luglio 2004 n. 610 Piano di utilizzazione del fondo per l'attuazione del piano socio-assistenziale regionale e della quota di fondo nazionale per le politiche sociali destinata all'organizzazione ed alla gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali e socio-sanitari a livello distrettuale. Approvazione documento concernente "Fondo per l'attuazione del piano socio-assistenziale regionale e fondo nazionale per le politiche sociali. Linee guida ai Comuni
DGR 1134/2004 Piano di utilizzazione degli stanziamenti provenienti dal FNPS per l'anno 2004 (modifiche con DGR 461/2005)
in corso di elaborazione il nuovo piano socioassistenziale 2005-2007

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO
1999
Legge Regionale 25 novembre 1999, n. 34, relativa alla Programmazione degli interventi a sostegno dei nuclei familiari
2001
LR 20 dicembre 2001 n. 40 modifiche alla LR 9 settembre 1996 n. 38 Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socioassistenziali nel Lazio.
LR 7 dicembre 2001 n. 32 Interventi a sostegno della famiglia
2003
art. 40 LR 6 febbraio 2003 n. 2 Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2003 (legge regionale 20 novembre 2001 n. 25 articolo 11)
LR 24 dicembre 2003 n. 42 Interventi a sostegno della famiglia concernenti l'accesso ai servizi educativi e formativi per la prima infanzia

Area: ISTITUZIONE GARANTE/TUTORE PUBBLICO
LR 28 ottobre 2002, n. 38 Istituzione del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza – nominato nel 2007

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE
Osservatorio sociale e sistema informativo dal 2001

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004

PAGINA BIANCA

REGIONE LIGURIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

L'attuazione della legge 285/97 in Regione Liguria ha preso formalmente avvio con una Circolare del Dipartimento sanità e servizi sociali, del 29 aprile 1998, con la quale si sono fornite indicazioni in merito ad finalità e obiettivi che si volevano raggiungere nel territorio regionale unitamente all'indicazione di procedure e strumenti operativi.
La Regione ha definito i 20 Ambiti territoriali entro i quali gli EE.LL. sono stati chiamati ad elaborare ed attuare i piani di intervento secondo le modalità indicate dalla L.R. n. 21/1988.
In ciascun ambito territoriale, al fine di una corretta applicazione della L. 285/97, già ancor prima dell'emanazione della Circolare, sono stati promossi momenti di incontro e di riflessione sulla situazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza presenti sul territorio ed iniziative di coordinamento. Le riunioni organizzate sul territorio ed in Regione, finalizzate a discutere obiettivi e criteri, hanno consentito di trovare ampia adesione e comunione di intenti tra Regione ed Enti individuati dalla legge stessa come responsabili della progettualità.
La circolare ha individuato anche schemi di accordo di programma e schemi tipo di convenzione tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali, nonché le tabelle riguardanti la pre-ripartizione dei fondi tra gli Ambiti.

Gli obiettivi prioritari individuati dall'Amministrazione Regionale per la prima triennalità sono i seguenti:
a) promozione e sviluppo di una cultura e di tutte le forme di accoglienza dei minori attraverso:
- attività che favoriscano la permanenza dei minore nel suo contesto familiare di appartenenza anche mediante il potenziamento di interventi diurni e domiciliari;
- iniziative che riconoscano la centralità e le potenzialità della famiglia come risorsa della comunità ed il suo ruolo nella rete sociale informale che si crea a livello locale;
- diffusione di risposte educativo-assistenziali alternative al ricovero in presidi socio assistenziali, quali l'affidamento familiare a tempo pieno ed a tempo parziale;

b) Promozione di attività di prevenzione diffusa volta a:
- valorizzare e sviluppare le forme di aggregazione spontanea ed i processi di socializzazione dei minori;
- riconoscere i minori quali soggetti titolari di diritti, ma anche portatori di proprie istanze nella vita politico-istituzionale e sociale della comunità;
- favorire la partecipazione attiva dei minori alla progettazione, al miglioramento e alla fruizione consapevole dell'ambiente urbano e naturale.

c) sviluppo di interventi specifici per la tutela delle situazioni di maggior rischio e difficoltà, quali abuso o sfruttamento sessuale, abbandono, maltrattamento e violenza sui minori.
d) miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi fondamentali con cui affrontare le situazioni emergenziali e sperimentazione e diffusione sul territorio regionale di servizi innovativi a livello locale rivolti alla prima infanzia, ai bambini ed alle famiglie, alla fascia preadolescenziale ed adolescenziale.

Sulla base degli indirizzi regionali forniti, gli ambiti territoriali hanno presentato piani triennali formulati con la collaborazione dei distretti sociali appartenenti all'Ambito stesso e articolati in

progetti immediatamente esecutivi, che sono stati approvati con Decreto del dirigente ufficio attività sanitaria a rilievo sociale l'8.10.1998, n. 884.

Per ogni annualità del primo triennio i fondi della legge 285/97 vengono ripartiti secondo i piani di assegnazione previsti nelle rispettive determinazioni dirigenziali regionali.
Ed è alla fine del 1998 che si completa la fase di avvio della legge, con la Deliberazione della Giunta regionale della Liguria del 18 dicembre 1998, n. 2526, che formalizza il programma regionale per l'attuazione della legge 285/97 e il piano di riparto ed assegnazione del fondo relativo all'anno 1997.

A partire da questa prima fase si è proceduto a mantenere un costante rapporto tra l'Ufficio regionale competente e i responsabili delle Segreterie tecniche di ambito.
Nel corso della prima triennalità viene attivato l'Osservatorio sociale regionale – sezione infanzia e adolescenza, che ha come scopo quello di acquisire i dati relativi alla condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza; monitorare le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore; mappare i servizi territoriali e le risorse attivate dai privati. L'Osservatorio ha come compito anche quello di favorire la messa in rete delle informazioni, al fine di renderle disponibili a tutti gli enti interessati, come pure la creazione di una "banca-dati" delle iniziative attivate sul territorio ligure, utile agli operatori impegnati nella progettazione e agli amministratori.

Da una prima valutazione della documentazione relativa ai progetti inseriti nei diversi Piani territoriali presentati, risulta, per i primi anni di attuazione, che le attività maggiori riguardano il consolidamento e lo sviluppo di interventi già avviati in precedenza e, in misura minore, azioni di tipo sperimentale; inoltre solo alcuni progetti sono estesi all'intero territorio della zona. Da subito emerge un buon livello di soddisfazione tra gli operatori e gli amministratori locali nei confronti della nuova legge.

A giugno 1999 risultano elaborati 87 progetti, di cui 14 della città riservataria di Genova.

Seconda triennalità

La Circolare dell'Assessorato alla Terza Età e Famiglia, Servizi alla Persona del 21-11-2000, prot. n.158896/461 conferma le scelte fatte per l'applicazione della prima triennalità della legge e sottolinea che i piani territoriali devono tendere ad una riqualificazione complessiva delle politiche rivolte ai minori.

Gli obiettivi individuati come prioritari dall'Amministrazione Regionale a questo stadio sono:
- diffondere la conoscenza dei diritti dei minori e delle opportunità che la Legge 285/97 offre alla comunità locale per la realizzazione concreta di tali diritti;
- affrontare il tema dell'adolescenza in termini di promozione e valorizzazione della partecipazione dei ragazzi e delle ragazze, di acquisizione di maggiori responsabilità nei livelli propositivi, decisionali e gestionali in esperienze aggregative;
- sviluppare all'interno dei piani, progetti di pari opportunità che consentano ai minori disabili, ai minori che vivono in situazione di disagio, di partecipare a pieno titolo a tutte le iniziative messe in atto nella zona;
- sviluppare interventi specifici per la tutela delle situazioni di maggior rischio e difficoltà, quali abuso o sfruttamento sessuale, abbandono, maltrattamento e violenza sui minori;
- affrontare il tema del sostegno alla relazione genitori-figli a partire dai primi anni di età, intendendo con ciò una riqualificazione dei servizi e degli interventi che vedano i genitori partecipi di processi di acquisizione di maggiori competenze.

La Regione declina il raccordo della nuova programmazione della L.285/97 con le politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza, promuovendo l'armonizzazione della progettazione 285 con il Piano triennale dei servizi sociali approvato con delibera n. 44 del Consiglio Regionale del 6 luglio 1999, e con la nuova pianificazione prevista dalla Legge 328/2000. Il 29 giugno 2001, con delibera della Giunta Regionale, vengono evidenziati gli indirizzi per le Zone in materia di "Responsabilità familiari e diritti dei minori".

Se nel 2001 i Fondi statali vengono ripartiti, assegnati e liquidati alle Zone e ai Distretti così come previsto dal Piano territoriale 285, per quanto riguarda i fondi dell'annualità 2002, questi vengono suddivisi sulla base del nuovo Piano triennale dei servizi sociali per gli anni 2002-2004 (Delibera del Consiglio Regionale n. 56 del 4 dicembre 2001).
Nel 2002, infatti, la legge 285/97 e le risorse specifiche confluiscono negli atti contenuti nel Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004, assicurando anche per l'area delle "Responsabilità familiari e diritti dei minori e degli adolescenti" percentuali di impiego delle risorse che devono essere esplicitate nei Piani di zona e che rispettino il finanziamento della L.285/97.

Gli obiettivi prioritari delle politiche familiari, infantili e adolescenziali da raggiungere nella triennalità del Piano da parte delle Zone, sono così riassunti:
- promuovere e sostenere le responsabilità familiari e valorizzare le capacità genitoriali;
- realizzare un progetto educativo nei nidi e nei servizi integrativi per la prima infanzia, con la finalità di monitorare la qualità dello sviluppo dei bambini, e facilitare l'esercizio della responsabilità genitoriali;
- attivare forme di coinvolgimento e partecipazione degli adolescenti alla vita della comunità locale, per rappresentare le proprie istanze e condividere i processi di crescita comunitaria;
- promuovere, facilitare e sostenere spazi di socializzazione per i gruppi giovanili, anche in collaborazione con gli istituti scolastici e con le organizzazioni e istituzioni sociali;
- promuovere da parte delle Zone la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia e per l'adolescenza, con la messa a punto di procedure che consentano di adottare il miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati.

Alla programmazione 285, in previsione della sua trasformazione in programmazione 328, la Regione affianca una specifica normativa nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza:
- Decreto Dirigente del Settore n. 2340 del 22/10/01 ad oggetto "Costituzione gruppo regionale di studio sull'applicazione della legge 476/98 in materia di adozione internazionale";
- Delibera della Giunta Regionale n.2364 del 28/12/2001 ad oggetto: L.31-12-98 n.476 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale." Contenente le modalità attuative e precisamente:
  a) indicazioni operative per la riorganizzazione delle équipes territoriali per le adozioni nazionali ed internazionali;
  b) protocollo operativo tra servizi ed enti autorizzati.
  c) schema per le relazioni predisposte dalle équipes territoriali.
- Decreto del Dirigente del Settore n. 1601 del 9- 08-2002 ad oggetto: "Costituzione gruppo regionale di studio per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale dei minori"

Gli ultimi progetti finanziati con i fondi della legge 285/97 si concludono nel 2002, in corrispondenza della fine dei finanziamenti specifici del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Dall'entrata in vigore della legge 328/00, tutta la programmazione per l'infanzia e l'adolescenza confluisce in Liguria nei Piani sociali di zona, all'interno dei quali è previsto un ambito di intervento per i minori.

Dal 2003 in poi

La legge 285/97 e le risorse specifiche sono confluite negli atti contenuti nel Piano triennale dei servizi Sociali 2002-2004, approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 65 del 4 dicembre 2001, assicurando anche per l'area delle "Responsabilità familiari e diritti dei minori e degli adolescenti" percentuali di impiego delle risorse che devono essere esplicitate nei Piani di Zona.

Il nuovo Piano triennale dei servizi sociali per gli anni 2002-2004 conferma la scelta delle Zone e dei Distretti sociali come ambiti ottimali per l'organizzazione e la gestione integrata dei Servizi e ribadisce il ruolo del terzo settore in termini di co-progettazione e realizzazione concertata dei servizi.
Al terzo settore viene così attribuito, oltre un ruolo programmatorio, una responsabilità attiva per gli aspetti della spesa. Il monitoraggio dei progetti relativi all'anno 2003 sarà ricompreso in quello più complessivo dei progetti connessi ai Piani di Zona.
I contenuti degli interventi riguardano in particolare tutta l'area di sostegno alla famiglia, nonché azioni a favore degli adolescenti.

Nel 2003 la Regione assume una serie di impegni in materia di adozioni (internazionali), maltrattamento e abuso e affidamento familiare, che si estrinsecano nel consolidamento dei relativi gruppi di studio a livello regionale, elaborazione di linee guida e finanziamento di progetti specifici. Queste attività vanno ad inserirsi nella nuova programmazione zonale che non beneficia più di un fondo vincolato per l'infanzia e l'adolescenza, con il fine di mantenere costante l'attenzione al settore dei minori.
In tal senso va anche la Delibera della Giunta Regionale n. 930 del 1/8/2003 ad oggetto: "Indirizzi regionali per una politica a favore dell'infanzia e della famiglia: progetto Liguria Famiglie" e l'approvazione di requisiti strutturali ed organizzativi per nuove tipologie di servizi per la prima infanzia.

La continuità tra la programmazione 285 e quella zonale emerge anche nelle scelte di riparto economico dei fondi statali. Così, per il fondo sociale del 2003 e del 2004, una quota pari al 25% del budget totale viene assegnata ad interventi a sostegno della famiglia e dei minori, con priorità per i minori soggetti a provvedimenti giudiziari (Delibera della Giunta Regionale n.889 del 25/07/03 ad oggetto: "Riparto del fondo sociale 2003: Impegno a favore dei distretti sociali di euro 31.304.603,11"; Delibera della Giunta Regionale n. 889 del 6-08-04 ad oggetto: "Assegnazione ai distretti sociali del fondo per il co-finanziamento regionale dei servizi sociali per l'esercizio 2004: impegno e liquidazione di euro 26.608.920,00".). Anche la delibera sopra citata (930/03) sui servizi per la prima infanzia destina una quota di fondi alle Zone per il potenziamento della rete territoriale dei servizi per la prima infanzia.

Nel 2006 è stata emanata la nuova Legge della Regione Liguria 24 maggio 2006, n.12 "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari". Tutti gli anni le Zone (Distretti socio-sanitari) inviano alla Regione il Piano di Distretto, all'interno del quale è compresa l'area che riguarda in specifico giovani, adolescenti e minori.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

Nel 1999, ai sensi dell'art. 2 comma 2 della Legge 285/97, la Regione Liguria provvede a trattenere il 5% del fondo assegnato dal Ministero destinandolo alla realizzazione di programmi di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza.
I responsabili delle segreterie tecniche di ambito, funzionari regionali, referenti per la città riservataria di Genova e funzionari dei Centro per la Giustizia Minorile partecipano a due moduli

formativi interregionali effettuati in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per 'infanzia e l'adolescenza. Gli operatori coinvolti ammontano a 115.
I temi trattati nei seminari interregionali organizzati in collaborazione con il Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza di Firenze sono stati:

- "La progettazione nell'ambito della L. 285/97- Coordinare i progetti, progettare il coordinamento" (Bologna - luglio1998);
- "Gestire e Valutare - Azioni e progetti per l'infanzia e l'adolescenza" (Firenze - Modulo A 26-28 maggio 1999) (Firenze - Modulo B 14-16 giugno 1999);
- "Area flussi informativi e documentazione - osservazione e monitoraggio" (Montecatini Terme PT - Modulo A 24-25 novembre 1999 - Modulo B 15-16 dicembre 1999 - Modulo C 27-28 gennaio 2000);
- "Istituzioni pubbliche e le forme della collaborazione nei servizi sociali alla luce della Legge 285/97" (Firenze 10-11 gennaio 2000);
- "Le collaborazioni pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della Legge 285/97" (Firenze 6-7 marzo 2000);

Altri momenti formativi vengono previsti sia a livello interregionale, che regionale anche per i responsabili di distretto sociale.

Il 20 Ottobre 1999 la Prima Conferenza regionale sull'infanzia e l'adolescenza dal titolo "Valutare per riprogettare", vede la partecipazione di oltre 250 tra operatori e amministratori. Il programma della giornata di lavoro, con lo spettacolo dei bambini organizzato in collaborazione con il "Teatro della Tosse" di Genova, viene elaborato con il contributo di operatori degli EE.LL., delle ASL, della scuola e dell'Ufficio di Servizio Sociale per minori del Ministero della Giustizia. Le relazioni presentate si soffermano in particolare sul percorso fatto dalle Zone per la costruzione dei piani territoriali e sulla valutazione dell'esperienza maturata nell'applicazione della legge. Nei quattro gruppi di lavoro vengono approfonditi i seguenti temi: 1. Ragazzi protagonisti: attori di coprogettazione; 2. Dell'accordo programma alla operatività condivisa, 3. Servizi alla persona: costruire percorsi di accoglienza e ascolto all'interno di una rete di servizi; 4. Privato sociale e L. n. 285/97 tra opportunità e risorse.

Un'altra occasione di confronto viene offerta dal Convegno nazionale organizzato il 25 e il 26 Maggio 2000 dalla Regione Liguria in collaborazione con il Comune di Sestri Levante, nell'ambito delle manifestazioni del 33° premio Handersen. Al Convegno dal titolo: "Crescere insieme; Ambiente, strategie di rete e di empowerment" oltre alle relazioni degli esperti, vengono presentate esperienze significative attuate con progetti attivati sul territorio nazionale grazie ai fondi della Legge n. 285/97.

Nel 2001 proseguono le attività di formazione promosse in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.
Vengono inoltre promosse le seguenti iniziative:

- seminario regionale sull'adozione internazionale;
- gruppo di studio regionale sugli standard strutturali e di qualità dei nidi e servizi integrativi;
- iniziative di coordinamento tra le Zone territoriali;
- monitoraggio attraverso schede predisposte dalla Regione.

Nel 2001 le iniziative collegate alla promozione dei diritti dell'infanzia e dall'adolescenza prevedono l'organizzazione di diverse iniziative regionali e una giornata conclusiva che culmina con la simulazione di un "Consiglio Regionale" dove bambine/bambini, ragazze e ragazzi delle scuole promuovono la "carta dei diritti". La giornata prosegue con un fitto programma di intrattenimento ludico ricreativo con spettacoli organizzato dalle scuole in collaborazione con artisti professionisti e volontari.

Con il Decreto Dirigente del Settore n.2940 del 20-12-2001 ad oggetto: "Interventi informativi, formativi e formazione continua per gli operatori territoriali", viene affidato all'ente Formez il coordinamento e la realizzazione di un progetto di assistenza formativa per la programmazione delle politiche sociali in Liguria. I relativi seminari formativi riguardano in modo particolare:

- il Piano sociale della Regione Liguria e le linee di programmazione per i piani di Zona;
- le riforme Bassanini e la riforma del titolo V della Costituzione;
- il welfare e le politiche economiche;
- la legge 328/2000 e la progettualità integrata di zona;
- gli aspetti qualificanti del Piano di Zona;
- la riforma dell'adozione internazionale: aspetti giuridici, organizzativi ed operativi della Legge 31/12/98 n.476.

Nel 2002 vengono realizzate diverse attività informative e formative relative alla elaborazione e stesura dei Piani di zona con particolare riferimento agli obiettivi prioritari per le politiche familiari, infantili ed adolescenziali.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI ICEF, della scuola, . UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Al fine di valutare la realizzazione e l'efficacia degli interventi finanziati l'Amministrazione Regionale esprime già dal 1999 l'intenzione di effettuare indagini a campione che evidenzino:

- il raggiungimento degli obiettivi fissati nei piani territoriali di intervento e perseguiti attraverso la realizzazione dei singoli progetti;
- l'effettivo coinvolgimento dell'utenza prevista;
- l'impatto sui minori destinatari degli interventi e sulla comunità locale.

Per i progetti relativi all'anno 2001 viene realizzata una rilevazione con la scheda predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, in accordo con le Regioni, mentre il monitoraggio dei progetti relativi all'anno 2002 viene ricompreso in quello più complessivo dei progetti connessi ai Piani di Zona.

Nel 2004 vengono elaborate schede regionali ad hoc per il monitoraggio dei servizi per la prima infanzia.
I risultati delle strategie regionali di attenzione all'infanzia e adolescenza sono emersi nel monitoraggio regionale sul territorio, che ha riguardato il periodo 2003-2006, e ha messo in evidenza il crescere dei servizi per la prima infanzia, che nel 2007 coprono quasi il 18% della popolazione infantile.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Sebbene all'interno delle relazioni presentate dalla Regione Liguria nel corso degli anni non vi siano indicazioni esplicite sugli strumenti messi in atto per verificare la corrispondenza tra i contenuti e l'efficacia dei progetti attivati e i bisogni rilevati sul territorio, alcune azioni fanno riferimento alla necessità di tenere in considerazione le situazioni reali esistenti ai fini di una corretta programmazione. Di questo si riportano alcuni esempi.

1) L'esame dei progetti relativi sia al finanziamento 1997 che a quello 1998 è stato effettuato da un gruppo di lavoro appositamente costituito che ha coinvolto il personale appartenente agli uffici

socio-assistenziale, socio-sanitario, nonché controllo di qualità. Tale gruppo di lavoro ha operato procedendo alla approvazione dei singoli progetti di ogni Piano Territoriale triennale presentato dagli Ambiti secondo una griglia che richiedeva, tra gli altri, la presenza dei seguenti elementi:

- analisi quali-quantitativa della situazione dei minori presenti su ciascun territorio;
- analisi delle risorse pubbliche e private disponibili o attuabili sul territorio;
- obiettivi che si intendono perseguire nel triennio in base agli art. 4-5-6-7 della Legge;
- progetti immediatamente esecutivi formulati dagli EE.LL. in collaborazione con gli altri Enti di cui all'accordo di programma, corredati dal piano economico e dalla copertura finanziaria;
- indicazioni delle modalità di valutazione (intesa come strumento di lavoro che consente di monitorare i processi ed i risultati degli interventi attuati) dell'attuazione dei piano stesso.

2) In altri casi, la Regione finalizza gli interventi da realizzare, mostrando dunque un'attenzione a particolari esigenze, seppure non venga indicato come le stesse siano state rilevate. Così, nel Piano triennale 2002-2004 e quello in itinere per gli anni 2007-2010, tra le aree di priorità vi sono gli interventi a favore dei minori, le responsabilità familiari e i diritti dei minori e degli adolescenti.

3) Negli ultimi anni la Regione ha notevolmente potenziato i servizi per la prima infanzia, strettamente correlati alle difficoltà emergenti nell'assunzione dei carichi familiari da parte dei genitori. In questo caso il bisogno è emerso dalla rilevazione della domanda, che risultava eccedente rispetto all'offerta dei servizi. L'aumento dei servizi integrativi e sperimentali per la fascia di età 0-3 è stato accompagnato da politiche di sostegno alla maternità e paternità e il sostegno alle reti familiari informali di aiuto.

4) La Regione sottolinea la necessità di integrare le aree educative e la scuola, nonché i servizi sociali e sanitari, così come il coordinamento con il settore della Giustizia minorile, specialmente per quanto concerne la rilevazione di problematiche quali le dipendenze e la devianza minorile.

Infine, un ruolo centrale nella analisi dei bisogni viene riconosciuto alle Province. La Provincia infatti concorre alla programmazione sociale regionale collaborando alla elaborazione del Piano sociale integrato e alla programmazione territoriale dei Distretti socio sanitari, anche attraverso azioni di supporto alle Conferenze di Ambito, ai Comitati di distretto socio sanitario e alle Conferenze dei Sindaci, per la rilevazione e la conoscenza dei bisogni, delle domande e delle risorse del territorio.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.3 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Attraverso le indicazioni fornite per l'elaborazione dei Piani di Zona, la Regione ha riconosciuto l'efficacia della metodologia di lavoro sperimentata con i Piani territoriali elaborati per l'applicazione della legge 285/97 che sono stati propedeutici alla stesura dei Piani di Zona stessi.
Per l'analisi delle procedure adottate per favorire il passaggio verso la nuova programmazione, si veda il paragrafo 1.1.

3.2 EFFETTO VOLANO

Dalle relazioni sullo stato di attuazione della legge, un effetto moltiplicatore della legge 285 in Liguria pare rilevarsi all'interno della produzione normativa relativa a infanzia e adolescenza, particolarmente curata negli anni di implementazione della programmazione 285 e successivi. I piani territoriali cui afferivano i progetti 285 sono inoltre stati propedeutici alla elaborazione dei

Piani di zona entrati a regime a partire dal 2002.

3.3 DATO CULTURALE

La progettazione della Legge n. 285/1997 ha creato soddisfazione poiché ha portato all'attenzione generale il tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, una politica per tutti i bambini e non solamente per quelli difficili, che richiede un'inversione del rapporto tradizionalmente protettivo nei confronti degli "utenti".

E' emersa inoltre la consapevolezza della necessità di assicurare occasioni formative e di riflessione che consentano l'approfondimento e la diffusione delle conoscenze. Viene riconosciuto il consolidamento del lavoro di rete tra i vari interlocutori, in un'ottica di progressive assunzioni di ruoli e responsabilità.

Della legge 285 vengono ricordati in senso positivo i rapporti con le altre regioni, le sinergie con i colleghi, il gruppo interregionale sulla legge, la formazione promossa in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi, la condivisione di strategie comuni, gli scambi di buone pratiche. La legge 285 ha lasciato tracce importanti nelle persone che hanno partecipato attivamente per la sua applicazione, mantenendone lo spirito, inteso anche come capacità di lavorare insieme.

L'applicazione della Legge 285/97 si è dimostrata un'occasione irripetibile per sperimentare un nuovo metodo di lavoro che ha utilizzato al meglio le risorse esistenti sul territorio, sulla base di progetti condivisi ed integrati che hanno affrontato in modo organico un'azione non solo riparativa, ma preventiva e promozionale a favore dell'infanzia e dei l'adolescenza.
Questa esperienza ha introdotto elementi innovativi sul piano culturale e metodologico e ha contribuito a determinare una nuova attenzione nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza. Parallelamente si sono sviluppate, nei comuni più attenti e sensibili, attività territoriali relative allo sviluppo di Città amiche dei bambini.

4. Le Prospettive future

L'articolo 32 della legge regionale 12/2006, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari,* è dedicato alle politiche a favore dei minori. In esso viene ribadito che i Comuni, singoli o associati, organizzano attività a favore dei minori perseguendo sistemi di welfare ispirati alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia. Per le prestazioni a favore dei minori i Comuni tengono anche conto degli indirizzi della legge 285/97 e della legge 269/98.
Relativamente alle politiche giovanili, vengono supportate azioni finalizzate alla promozione di iniziative per la scolarizzazione, la prevenzione dell'abbandono scolastico, la formazione professionale, favorendo inoltre momenti di aggregazione e socializzazione. Si ritiene comunque importante rafforzare la raccolta e l'analisi sistematica dei dati sui minori, che tenga conto soprattutto dei minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili, potenziare l'ascolto e il coinvolgimento dei ragazzi nel processo di definizione delle politiche che li riguarda, incentivare ulteriormente la partecipazione dei ragazzi , porre attenzione ai ragazzi figli di donne straniere che lavorano come badanti, giunti in Italia per ricongiungimento familiare dopo anni di separazione, e che vivono una doppia forma di disconoscimento: verso la madre e verso un ambiente totalmente nuovo. Complessivamente l'obiettivo è quello di lavorare per assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia, possibilmente la propria.

Gli interventi normativi e le iniziative promosse dalla Regione all'inizio del 2007 evidenziano l'interesse rivolto ai ragazzi: è stato attivato il Parlamento regionale degli studenti, che coinvolge le scuole secondarie di primo e secondo grado.

E' stata inoltre discliplinata l'istituzione dell'ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (LR 9/2007), che ha tra i suoi compiti quello di promuovere i diritti, i bisogni collettivi e gli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza a livello familiare, scolastico, formativo, territoriale, urbanistico, ambientale, sociale, educativo, culturale ed economico e in relazione alle nuove tecnologie e ai fenomeni migratori.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Giorgina *Cognome* Zaccaron
Assessorato Assessore all'Istruzione, Formazione, Ricerca, Innovazione tecnologica e informatica, Politiche sociali, Terzo settore, Cooperazione internazionale.
Servizio Famiglia, minori giovani e pari opportunità
Indirizzo Via Fieschi 15
CAP 16121 *Città* Genova *Prov.* GE
Telefono 010/5485299 *Fax* 010/ 5488411
email giorgina.zaccaron@regione.liguria.it
pagine web al 30/8/08 non risultano attive pagine informative sulla legge

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Liguria	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 1.190.393.613	L. 3.169.284.498	L. 3.174.382.968	L. 3.355.271.000	L. 3.086.418.778		
euro	614.786,99	1.636.798,84	1.639.431,98	1.732.852,86	1.594.002,27	1.594.002	8.811.874,94

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

- In merito all'applicazione della Legge 285/97, l'Amministrazione Regionale ha definito gli Ambiti territoriali entro i quali gli EE.LL. sono stati chiamati ad elaborare ed attuare i piani di intervento secondo le modalità indicate dalla L.R. n. 21/1988 e dal Piano Triennale dei Servizi Sociali DCR 6 luglio 1999 n.44 Piano triennale dei servizi sociali 1999-2001
- Approvazione del Presidente della Giunta Regionale della Circolare attuativa della L. 285 a seguito di consultazione diretta con gli Enti Locali per definire linee di indirizzo, criteri di finalizzazione delle risorse e delle priorità degli interventi, strettamente legati alle esigenze dei territorio ed alla programmazione regionale. Circolare del Dipartimento sanità e servizi sociali, del 29 aprile 1998.
- Ripartizione tra gli ambiti territoriali dei fondi stanziati ex art. 1 c.2. Deliberazione della Giunta regionale della Liguria del 18 dicembre 1998, n. 2526

- L'esame dei progetti relativi sia al finanziamento 1997 che a quello 1998 è stato effettuato da un gruppo di lavoro appositamente costituito che ha coinvolto il personale appartenente agli uffici socio-assistenziale, socio-sanitario, nonché controllo di qualità. Tale gruppo di lavoro ha operato procedendo alla approvazione dei singoli progetti entro ciascun Piano Territoriale.
  Decreto del dirigente ufficio attività sanitaria a rilievo sociale 08.10.1998, n. 884.
- Determinazione dirigenziale n. 1093 del 22 Dicembre 1999 "Piano di riparto e assegnazione del fondo relativo all'anno 1999
- Circolare dell'Assessorato alla Terza Età e Famiglia,Servizi alla Persona del 21-11-2000
- Piano triennale dei servizi sociali approvato con delibera del Consiglio Regionale del 6-07.1999 n.44 Circolare del Dirigente del Settore prot. n. 54634/2423 del 5-11-2001 La legge 285/97 e le risorse specifiche sono confluite negli atti contenuti nel Piano triennale dei Servizi Sociali 2002-2004 assicurando anche per l'area delle "Responsabilità familiari e diritti dei minori e degli adolescenti" percentuali di impiego delle risorse che devono essere esplicitate nei Piani di Zona e che rispettano il finanziamento della L.285/97.
- La DCR 4 dicembre 2001 n. 65 ha approvato il Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004 e indirizzi ai Comuni per la redazione dei Piani di zona. Modifiche ed integrazioni alla DCR 6 luglio 1999 n. 44 recante il Piano triennale dei servizi sociali 1999-2001. Il Piano è stato prorogato fino al 2006

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

1999

- DCR 6 luglio 1999 n. 44 Piano triennale dei servizi sociali 1999-2001

2001

- D. G. R. 29 giugno 2001 SPECIFICARE NUMERO DGR evidenzia gli indirizzi alle Zone in materia di "Responsabilità familiari e diritti dei minori e degli adolescenti"
- DCR 4 dicembre 2001 n. 65 Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004 e indirizzi ai Comuni per la redazione dei Piani di zona. Modifiche ed integrazioni alla DCR 6 luglio 1999 n. 44 recante il Piano triennale dei servizi sociali 1999-2001. Il Piano è prorogato fino al 2006
- Delibera della Giunta Regionale n.2364 del 28/12/2001 ad oggetto: L.31-12-98 n.476 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale

2003

- Delibera della Giunta Regionale n.930 del 1/8/2003 ad oggetto: "Indirizzi regionali per una politica a favore dell'infanzia e della famiglia: progetto Liguria Famiglie"

2004

- DCR 3 del 20 gennaio 2004 Piano sociosanitario regionale 2003/2005
- DGR 1 ottobre 2004 n. 1079 Approvazione indirizzi in materia di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale a danno dei minori

2005

Regol. reg. 2 dicembre 2005 n. 2 relativo alle tipologie e requisiti delle strutture residenziali e semiresidenziali e reti familiari per minori

2006

- DGR 20 gennaio 2006 n. 29 Approvazione linee di indirizzo in materia di dipendenze e comportamenti di abuso

2007

- DGR 29 giugno 2007 n. 26 Piano sociale integrato regionale 2007/2010

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

1994

d) LR 5 dicembre 1994 n. 64 Disciplina degli asili nido e dei servizi integrativi

1998

- LR 9 settembre 1998 n. 30 Riordino e programmazione dei servizi sociali della Regione e modifiche alla LR 8 agosto 1994 n. 42 in materia di organizzazione e funzionamento delle unità sanitarie locali. Successivamente modificata da LR 24 marzo 2000 n. 25 Disciplina dell'organizzazione del Servizio sanitario regionale

2006

- LR 24 maggio 2006 n. 12, Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari
- LR 8 giugno 2006 n. 15 Norme e interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione

2007

- LR 6 marzo 2007 n. 8 Istituzione del Parlamento regionale degli studenti della Liguria
- in itinere un DDL sulla promozione delle politiche a favore dei minori

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- LR 24 maggio 2006 n. 12 Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari. art. 33 istituzione dell'Ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
- LR 6 marzo 2007 n. 9 Disciplina ufficio del garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- LR 09 settembre 1998 n. 30
- Riordino e programmazione dei servizi sociali della Regione e modifiche alla LR 8 agosto 1994 n. 42 in materia di organizzazione e funzionamento delle unità sanitarie locali
- Osservatorio operativo dal 1998.

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 1999
- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2000
- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2001
- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2002
- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2003
- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2004
- Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE LOMBARDIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

La prima azione della Regione Lombardia, relativa alla legge 285, risale al dicembre 1997, con una informativa assembleare ai soggetti del territorio referenti per l'applicazione della legge. L'operatività prende avvio dal 1998.
Come ambiti territoriali di intervento vengono scelte le undici Province, con le quali, unitamente con l'Anci, la Regione stipula il 30 marzo 1998 un Protocollo d'intesa, che rappresenta la base di sviluppo di nuove relazioni e modalità procedurali con istituzioni e rappresentanze del privato sociale e della società civile.
Per l'attuazione della legge sul territorio lombardo, la Giunta regionale, con propria deliberazione 24 aprile 1998 n. VI/35839 "Adempimenti regionali e linee di indirizzo agli enti locali per l'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285", esplicita gli obiettivi regionali, definisce gli ambiti territoriali di intervento, precisa ulteriormente i soggetti chiamati in causa ed attribuisce loro compiti e funzioni.

Gli obiettivi per l'applicazione della L. 285/97 nel triennio 1998/2000 sono riassunti come segue:

a) azioni di sostegno alla famiglia;
b) azioni di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale;
c) prevenzione di abusi, violenza e maltrattamento di minori e intervento tempestivo nell'affrontare e sostenere le situazioni di emergenza;
d) promozione della crescita e dello sviluppo personale di minori, adolescenti e giovani e prevenzione del disadattamento sociale attraverso esperienze aggregative/educative, l'implementazione di progetti innovativi di prevenzione del disagio giovanile e di educativa di strada, il servizio di assistenza domiciliare, comunità di accoglienza;
e) promozione e sviluppo delle risorse della comunità locale e in particolare delle capacità di accoglienza in ambiti familiari di minori con difficoltà;
f) formazione giovanile;
g) promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza mediante interventi che facilitino l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali, rimuovano ostacoli nella mobilità, ed amplino la fruizione di beni e servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi.

La programmazione regionale per il triennio 1998/2000 risulta in linea con le finalità della L. 285/97, e trova corrispondenza nel Programma Regionale di Sviluppo della VI legislatura (D.C.R. 27 giugno 1995, n. VI/7) ed i relativi Progetti Strategici, rimodulati al triennio 1998/2000 e specificati nella D.C.R. 15 ottobre 1997 - n. VI/716 "Documento di programmazione economico-finanziaria regionale".
Al fine di favorire l'avvio della programmazione 285 e di facilitare la sua integrazione con la progettazione territoriale precedente, la Regione Lombardia rende espliciti nei suoi atti una serie di obiettivi metodologici per consentire la messa in atto di alcune strategie chiave, tra le quali in particolare la costituzione presso ogni ambito territoriale di un Gruppo tecnico coordinato dalla Provincia e dal Comune di Milano. Tale gruppo rappresenta il luogo di raccordo interistituzionale a supporto delle scelte locali rispetto alle priorità, alla definizione del piano territoriale d'intervento,

alla prima istruttoria dei progetti e alla proposta di suddivisione del budget a disposizione dell'ambito. La composizione del Gruppo tecnico territoriale è rappresentativa della pluralità dei soggetti del territorio interessati all'infanzia ed all'adolescenza.
I piani territoriali di intervento sono triennali negli obiettivi, ma annuali nell'attribuzione dei finanziamenti. Questa scelta regionale garantisce un approccio programmatorio flessibile e consente modifiche in "corso d'opera", permettendo l'introduzione nei piani di altri accordi di programma e progetti nel corso del triennio. L'erogazione del finanziamento su annualità singole è volta a consentire l'effettivo controllo dell'utilizzo dei fondi e la verifica costante dell'andamento dei progetti. Gli enti vengono inoltre incentivati alla compartecipazione al finanziamento dei progetti attraverso la messa in comune di risorse proprie. La Regione sceglie invece di non istituire un fondo regionale aggiuntivo alle risorse 285, poiché già eroga ogni anno agli enti gestori pubblici e privati di servizi per minori, circa 100 miliardi di lire.

Nel 1998 iniziano gli incontri formativi regionali e provinciali, allargati a tutti i soggetti coinvolti. Attraverso diffusi incontri locali i Gruppi tecnici territoriali vengono affiancati dal personale regionale (referente regionale, funzionario dell'Ufficio Minori - Direzione generale Interventi sociali,) per la elaborazione dei Piani territoriali di intervento. Questi ultimi vengono approvati dopo le istruttorie regionali di verifica, e viene stanziata la prima parte dei fondi. A fine anno partono i progetti a livello locale.
Nel novembre 1998 viene organizzata una seduta di Consiglio regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Lombardia.
Nel 1999 viene avviato il primo monitoraggio regionale dei progetti mediante la somministrazione di una scheda sul loro stato di attuazione. A fianco della disponibilità regionale, il Dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in convenzione con l'Agenzia Aster.X, prevede un supporto tecnico agli enti promotori di progetti.
La Regione affianca gli ambiti in questa fase di avvio, attraverso le varie procedure amministrative per l'aggiornamento annuale dei progetti da parte degli ambiti e le verifiche della Regione sulle scadenze e la rendicontazione contabile.

La data del 30 settembre 2001 è il termine conclusivo dell'attuazione dei piani territoriali d'intervento finanziati con i fondi 1997/98/99: gli enti capofila degli accordi di programma sono invitati a spendere totalmente i fondi e rendicontarli entro tale scadenza.
Come per le altre regioni, avendo liquidato la quota del primo anno (1997) a partire da ottobre 1998, la conclusione dei piani del primo triennio è in ritardo rispetto all'anno teoricamente previsto, e questo comporta un accavallamento con i piani del secondo triennio che vengono predisposti dal 2000.

Il modello organizzativo scelto prevede che le ASL abbiano la responsabilità di verificare la congruità delle rendicontazioni contabili prodotte e di effettuare eventuali controlli a campione relativi alla documentazione comprovante le spese sostenute, come previsto dalla DGR Quadro n. VI/43128 del 99 e anticipato dalla DGR VI/35839 del 24 aprile 98 "Adempimenti regionali e linee d'indirizzo agli Enti locali per l'attuazione della L. 285/97" allegato A punto 11). Le autocertificazioni degli enti locali vengono richieste per il controllo contabile, e sono conservate in originale presso le ASL e fatte pervenire in copia alla Regione. Oltre alle copie delle autocertificazione, ogni ASL invia gli schemi dei dati di sintesi relativi alla rendicontazione annuale dei contributi in genere entro settembre di ogni anno.
L'approvazione individuale dei singoli piani d'intervento, mediante separati Decreti del Direttore generale e la contestuale erogazione dei contributi ex L. 285/97 agli enti capofila, favorisce la snellezza delle operazioni e la puntualità dei tempi di erogazione, che avviene mediante una unica soluzione annuale. Ogni anno si chiede agli ambiti territoriali di compiere una valutazione sullo stato dei progetti e di riprogrammare puntualmente l'annualità successiva.

In questa prima fase di attuazione, la Regione esprime preoccupazione relativamente alla connessione tra i servizi innovativi finanziati dalla L. 285/97 e il sistema dei servizi regionali già esistente, per il quale sono in essere procedure già standardizzate.
Si rileva inoltre che accanto alla progettazione del fondo nazionale 285, prosegue la applicazione e attuazione della legge regionale n. 23 del 1999, "Politiche regionali per la famiglia", che eroga finanziamenti soprattutto a favore del terzo settore e degli oratori. Viene perciò spesso rimarcata l'esigenza di evitare la sovrapposizione tra progetti 285 e progetti finanziati con altre leggi, tra cui per l'appunto la L.R.23/99.

Per il fondo 1999, viene scelto di assegnare l'intero budget regionale agli ambiti provinciali, senza trattenere l'importo destinato alla formazione, in quanto viene constatata l'impossibilità di impiegare realmente tale quota senza sprechi di finanziamento. La quota '98 già impegnata viene utilizzata per le attività previste dalla formazione interregionale su scala nazionale, regionale e in attuazione del protocollo d'intesa con le Regioni Calabria, Piemonte e Veneto.

Seconda triennalità

La prima annualità del secondo triennio di attuazione della legge 285 prende avvio tra giugno 2001 e giugno 2002.
Gli atti di indirizzo per l'avvio del secondo triennio sono la DGR 3523 del 26/02/2001 " L. 285/97 'Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza' - 2^ triennio di attuazione anni 2001/2003 -fondi 2000/2002: adempimenti regionali e aggiornamento linee di indirizzo agli Enti Locali" e la relativa "Circolare attuativa della L. 285/97' Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'Infanzia e l'adolescenza' "2^ triennio di attuazione anno 2001/2003 - fondo 2000/2002".

Con tali atti si definiscono i criteri di programmazione della nuova triennalità, per la quale vengono sostanzialmente riconfermati gli obiettivi regionali del primo triennio. Viene inoltre stabilito che i piani di intervento del secondo triennio si concludano improrogabilmente entro l'anno 2003.

Con successivi provvedimenti viente inoltre disposto:
- l'approvazione e l'aggiornamento dei piani provinciali, l'impegno e la liquidazione delle quote spettanti agli enti capofila degli accordi di programma, per la realizzazione dei progetti previsti dai piani medesimi piani provinciali;
- la programmazione di iniziative per il consolidamento della legge sul territorio, quali il monitoraggio e la valutazione dei progetti;
- la formazione interregionale svolta a livello nazionale e mediante accordi con regioni partner quali Calabria, Piemonte e Veneto.

Il nuovo triennio fa registrare alcune novità nelle modalità attuative della L. 285/97 :
- il fondo 285
- riparto del fondo alle ASL anziché agli ambiti provinciali, in analogia alle altre leggi settoriali. Le ASL lombarde hanno, pertanto, il compito di erogare i fondi agli Enti capofila e di rendicontare in merito alla Regione Lombardia;
- riparto congiunto delle risorse inerenti la II e III annualità al fine di consentire agli ambiti territoriali la realizzazione dei progetti in relazione alla programmazione locale;
- alla luce della L. 8 novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" art. 8 comma 3 lettera a), recepita con la DGR n. VII/7069 del 23 novembre 2001, la Regione invita ad operare perchè si realizzi nel triennio una progressiva coincidenza tra i territori afferenti agli accordi di programma 285 e quelli

dei distretti socio sanitari, al fine di attuare una vera integrazione tra la programmazione territoriale degli interventi socio sanitari e quelli sociali.

Con la d.g.r. 10803 del 24 ottobre 2002, vengono affidati i compiti di erogazione dei fondi per la seconda e terza annualità, di controllo dei risultati della Legge 285/97 attraverso la verifica della effettiva realizzazione degli interventi e attraverso la rendicontazione degli stessi alla Regione a chiusura del triennio di attuazione. L'aggiornamento dei progetti e dei piani viene effettuato a cura degli ambiti provinciali di intervento che provvedono ad apportare le eventuali modifiche e a trasmettere gli aggiornamenti alle ASL.

Particolare attenzione viene rivolta ai soggetti del terzo settore, ai quale viene consentito di essere inclusi tra i firmatari degli accordi di programma. Tale orientamento trova un riscontro molto positivo da parte dei rappresentanti del settore non-profit, che si sono sentiti riconosciuti nel loro ruolo, così come rilevato dalle interviste condotte nel corso dei monitoraggi di valutazione promossi dalla Regione.

Numero progetti esecutivi approvati e finanziati nel corso delle annualità

anno	1998	1999	2000	2001	2002	2003
numero* progetti	277	263	278	n.d	234	234

** esclusa Milano città riservataria*

Destinatari raggiunti

Nel 1998 (prima annualità) in 128 progetti si ravvede la scelta di sperimentare servizi innovativi, in 60 si vogliono avviare servizi di base "tradizionali" di cui il territorio è sprovvisto, 76 puntano al mantenimento degli interventi già in atto che vanno rafforzati e potenziati.
Nel 1999 (seconda annualità) il monitoraggio ha rilevato che nel complesso sono stati coinvolti 162.849 minori, di cui il 13% nella fascia di età compresa tra 0 e 5 anni, il 25,1% tra i 6 e i 10 anni, il 23,3% tra gli 11 e i 13 anni, e la quota più consistente pari al 38,5% tra i 14 e i 17 anni. A questi si devono aggiungere 1.794 minori appartenenti a categorie particolari quali handicap, poveri, devianti, etc.. Inoltre, i progetti hanno interessato 43 mila genitori, oltre 8 mila operatori, 1.617 amministratori e 1.450 soggetti del privato.
Nel 2002 il numero dei minori fruitori di tali interventi è complessivamente pari a 198.497 soggetti, di cui 28.349 appartenenti alla fascia d'età compresa tra gli 0 e i 5 anni (pari al 14,3% del totale dei minori coinvolti), 60.710 tra i 6 e i 10 anni (il 30,6%), 49.111 tra gli 11 e i 13 (24,7%) e, infine, 60.327 con un'età compresa tra i 14 e i 17 anni (30,4%). A questi vanno aggiunti 6.727 minori con caratteristiche particolari, quali portatori di handicap, in condizioni di disagio, stranieri, ecc., che ammontano a 6.727 unità. I progetti avviati hanno coinvolto 126.672 adulti, dei quali la maggioranza è composta dai 77.569 genitori (pari al 61,2%). Le altre categorie di adulti sono rappresentate dai 9.667 insegnanti, 4.420 operatori e 1.672 amministratori-
Il secondo triennio di applicazione della Legge ha registrato, nella Regione Lombardia, la stipula di 128 accordi di programma, che hanno portato alla realizzazione di 234 progetti. Rispetto al primo triennio di applicazione della normativa, il numero di accordi di programma è rimasto pressoché invariato (erano 130), mentre risulta diminuito il numero di progetti.
I dati evidenziano che, nel complesso, durante il secondo triennio di attuazione, gli interventi messi in atto sono fortemente aumentati. Più precisamente ne sono stati censiti più di 6mila, rispetto ai 567

contati nel primo triennio, sebbene la rilevazione sia avvenuta con modalità diverse.
I dati rilevati durante il secondo triennio di attuazione della Legge rivelano che il numero dei minori fruitori di tali interventi è pari a circa 450 mila soggetti, così suddivisi: 57 mila appartenenti alla classe di età inferiore o uguale a 5 anni (pari al 13% del totale dei minori coinvolti), 148 mila tra i 6 e i 10 anni (33%); 119 mila tra gli 11 e i 13 anni e 127 mila appartenenti alla classe di età 14-17 anni. Confrontando questi dati con quelli del primo triennio di applicazione della Legge si nota una sostanziale stabilità nel coinvolgimento dei bambini di età fino a 5 anni e di quelli della fascia 6-10 anni (i primi rappresentano sempre circa il 13% dei minori complessivamente coinvolti, i secondi il 32%). Si registra invece un aumento del coinvolgimento dei ragazzi che rientrano nella classe di età compresa tra gli 11 e i 13 anni. Se si considera l'andamento nel corso del secondo triennio, si nota l'aumento dei fruitori minori di età fino a 5 anni, che sono passati dal 11% della prima annualità al 16% della terza .
E' importante sottolineare che ai 451 mila minori citati vanno aggiunti 16.817 minori con particolari caratteristiche, quali 658 portatori di handicap (il 4% sul totale dei minori "problematici") , 3.915 minori in condizioni di disagio (23%), 10.729 stranieri (64%) e 1.515 devianti (9%). Il numero di minori appartenenti a tali categorie è notevolmente aumentato nel corso degli anni: nel 2001 si erano registrati solo 2.330 soggetti coinvolti, nel 2002 il loro numero è quasi triplicato, giungendo a 6.646 soggetti, e anche durante il 2003 e il 2004 si sono registrati circa 5.000 fruitori. Gli interventi destinati a bambini e adolescenti che presentano le problematiche sopraelencate fanno parte dell'area della lotta al disagio minorile, che è cresciuta notevolmente nel corso degli anni.
Per quanto riguarda i fruitori adulti, nel secondo triennio i progetti avviati hanno complessivamente coinvolto 302 mila soggetti, dei quali la stragrande maggioranza è composta da genitori (157 mila, pari al 52% del totale degli adulti), 23 mila insegnanti (8%), 11 mila operatori/educatori (4%), 5 mila amministratori (2%). Rispetto al primo triennio di applicazione della normativa l'incidenza dei genitori tra i fruitori adulti ha subito una flessione, passando dal 77,2% (dato dell'annualità 2001) al 52% .

Dal 2003 in poi

Gli ultimi progetti esecutivi del secondo triennio della legge 285/97 si concludono nel 2003.
In quello stesso anno prendono concretamente avvio i Piani sociali di zona, all'interno dei quali vanno ad essere ricomprese anche le azioni per l'infanzia e l'adolescenza che prima erano programmate nel piano territoriale 285.

Il Piano socio sanitario regionale 2002-2004 è approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 13 marzo 2002 n. 462. In tale atto di programmazione sono ricompresi anche gli indirizzi regionali relativi all'area degli interventi sociali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

La gestione del primo triennio dei Piani di zona va dal 2003 al 2005 e ha avuto come capostipite la circolare n. 7 del 2002, che ha individuato i 98 ambiti territoriali coincidenti con il distretto sociosanitario, traducendo l'art. n. 19 della legge 328/00, ed ha definito il modello di *governance* e i soggetti che dovevano partecipare ai Piani di zona, nonché declinato gli obiettivi a livello regionale.
Le 15 Asl vengono confermate nell'importante funzione di raccordo e coordinamento zonale tra i comuni degli ambiti distrettuali.

Tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006 viene avviata la seconda triennalità dei piani sociali di zona, per il periodo 2006-2008.
Tra gli atti adottati dalla Direzione generale famiglia e solidarietà sociale per la predisposizione e la gestione dei Piani di zona per la parte degli interventi relativi all'infanzia e all'adolescenza, va ricordata la circ. 48 dell'ottobre 2005 "Linee guida per la definizione dei Piani di zona- secondo triennio" che ha dato, tra l'altro, indicazione per la costituzione di un fondo specifico per il sostegno

al pagamento degli oneri per i minori in affido familiare o ospitati in comunità educative.
Questa, insieme alla precedente circolare n. 34 del 29 luglio 2005, "Indirizzi per la programmazione del nuovo triennio dei Piani di Zona", ha segnato il passaggio evolutivo verso il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali nel fissare gli obiettivi.

Nel periodo considerato tra gli atti pubblici di maggiore rilievo adottati dalla Regione Lombardia si ricordano anche la LR 34/04 "Politiche regionali per i minori" con le deliberazioni attuative (dgr n. 20588, 20762 e 20943 approvate nel febbraio 2005 relative alla definizione dei requisiti di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento dei servizi rivolti alla prima infanzia, e dei servizi di accoglienza residenziale per i minori) nonché le DGR n. 1517 e n. 1518 del 22/12/06 relative all'istituzione rispettivamente del Comitato di coordinamento interdirezionale e dell'Osservatorio regionale sui minori, così come le linee guida per il riordino e l'orientamento dei servizi dedicati alla tutela dei minori vittime di violenza approvate con deliberazione della Giunta regionale n. 20100 del 23 dicembre 2005.
Il Comitato di coordinamento Interdirezionale e l'Osservatorio regionale sui minori danno la dimensione della trasversalità in cui viene collocata la problematica minorile.
Vengono inoltre emanati delibere e atti normativi relativi in particolare ai servizi per la prima infanzia e sul maltrattamento e abuso di minori.

Un altro aspetto di sostegno della Regione all'area minori avviene nel settore della formazione. La competenza in questa materia è in capo alle Province, tuttavia la Regione sostiene questa attività formativa con € 1.500.000 annui (per tutti i settori) ripartiti alle Province secondo quote procapite. Relativamente all'area famiglia-minori e giovani nel 2005, ad esempio, sono stati realizzati n. 76 corsi che hanno coinvolto 899 operatori, per un costo complessivo di 616.448,20 €.

Dal 2004-2006 la Regione ha confermato la sua attenzione al settore minori, ricompreso nell'ambito degli interventi alla famiglia, all'interno degli obiettivi di programmazione sociale regionale.
Visto lo sfasamento tra l'avvio effettivo dei piani di zona nel 2003, e l'inizio della distribuzione delle risorse del fondo nazionale nel 2001, (il primo atto di assegnazione da parte della Regione è avvenuto nel dicembre 2001) e considerato che la Regione non ha mai vincolato il fondo nazionale sul singolo anno, ma indicava per il primo triennio un budget complessivo in modo che ci fosse una progressione nella capacità di spesa, si è creata una situazione per cui alla fine del 2005 (a chiusura della prima triennalità dei Piani), alcuni Uffici di Piano avevano ancora risorse 2001-2003. E' stato così deciso che le somme ancora libere da vincoli venissero messe nel fondo solidarietà per sostenere alcuni comuni, in particolare quelli piccoli, nell'area di programmazione sui minori. Invece le quote già impegnate del fondo 2001-2003, insieme alle quote non utilizzate del 2004, potevano concorrere alla programmazione economica del primo anno, cioè 2006, del secondo triennio.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

Prima triennalità

Nel 1998 la Regione partecipa al seminario nazionale di formazione interregionale "La progettazione nell'ambito della legge 285/97 - coordinare i progetti, progettare il coordinamento" tenutosi a Bologna.

Nel 1999 viene emanata la Delibera di Giunta Regionale, 14/5/99, 6/43006, L. 285/97 art. 2 comma 2, sulle linee d'intervento regionali in ordine ai programmi di formazione e scambi interregionali in materia di infanzia e adolescenza, a seguito della quale la Regione aderisce al programma di scambi e formazione organizzato dal Centro nazionale di Firenze, al quale partecipano sia funzionari regionali che degli ambiti territoriali.

Seconda triennalità

Nel 2000 la Regione Lombardia si fa promotrice di una iniziativa di scambi interregionali sulla legge 285:

- Delibera Giunta Regionale, 13/12/99, 6/46968, Progetto di formazione interregionale "Monitoraggio e valutazione dei piani territoriali d'intervento e dei progetti finanziati dalla L. 285/97" – Affidamento incarico all'IRER – Istituto regionale di ricerca della Lombardia Milano;
- Delibera Giunta Regionale, 24/07/2000, 7/524, Art. 2 L. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" – Approvazione iniziative di promozione, formazione e sensibilizzazione interregionale

I seminari di formazione interregionale, rivolti alla diffusione della cultura della valutazione dei progetti, vengono avviati in accordo con Campania, Piemonte e Veneto e realizzati a partire da settembre 2000 in Lombardia e da ottobre 2000 in Piemonte.

A sostegno della corretta attuazione della legge, viene strutturato il monitoraggio dei Piani e dei progetti ex L. 285/97 mediante software dedicato e vengono realizzati Gruppi di valutazione suddivisi in quattro tipologie d'intervento, trasversali agli ambiti territoriali e condotti a livello regionale.
La Regione continua a partecipare ai seminari di formazione interregionale su scala nazionale, attuati in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.
Particolare rilievo viene dato alla diffusione della relazione sullo stato di attuazione L. 285/97 compilata annualmente per il Ministero, e della documentazione prodotta dagli ambiti di intervento.

Viene avviata inoltre la realizzazione graduale di patti educativi tra i vari livelli istituzionali e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie. A tal fine vengono siglati due accordi significativi, nella forma del protocollo d'intesa, uno con l'Unione Province Lombarde e l'Anci, l'altro con le Diocesi lombarde. Quest'ultimo accordo si concretizza nel 2001 con l'approvazione delle linee guida per la valorizzazione della funzione sociale ed educativa degli oratori - D.G.R. VII/ 5347 del 2 luglio 2001 - nonché con l'avvio dell'iter di approvazione di un progetto di legge specifico. Il progetto di legge viene convertito nel novembre 2001 nella legge regionale n. 22 del 23 novembre 2001 "Azioni di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori".

Al fine di creare un sistema informativo sui minori e armonizzare i processi di intervento in questo settore, promuovendo le relazioni interistituzionali, viene istituito l'Osservatorio della Regione Lombardia per l'infanzia e l'adolescenza con DGR del 27/11/98 n. 39888 "Istituzione Osservatorio della Regione Lombardia per l'infanzia e l'Adolescenza" e i relativi Decreti Dir. Generale n. 52535 del 28/12/99 e n. 12339 del 16/5/00 (poi riordinato con LR 34/04).
Dal novembre 2000 al novembre 2001 l'Osservatorio porta avanti una campagna di sensibilizzazione volta a:

- valorizzare le azioni positive promosse dalla L. 285/97, che riguardano la relazione del bambino con se stesso, con i pari, con gli adulti significativi che intervengono nella sua crescita;
- incentivare l'incontro tra i soggetti che a diversi livelli e con competenze e ruoli eterogenei si interessano e intervengono per i minori nel loro contesto familiare, sociale ed educativo;
- sostenere il protagonismo dei bambini;
- favorire negli adulti una cultura di attenzione, ascolto ed accoglienza del minore.

Attraverso spot nei media, si intende realizzare una forma di comunicazione sul mondo dell'infanzia

e dell'adolescenza, che non usi toni allarmistici ma riporti l'attenzione sul minore considerato nella sua dimensione quotidiana, non solo quando fa notizia.
Nelle attività dell'osservatorio sono coinvolte complessivamente circa 50 persone in rappresentanza dei diversi soggetti pubblici e privati, istituzionali e non, che operano nell'area minori, adolescenti e giovani.

Vengono organizzati seminari di formazione interregionale sulla cultura della valutazione dei progetti, in accordo con le regioni Campania, Piemonte e Veneto, tra i quali:

- il convegno "Il diritto del minore ad essere ascoltato" svoltosi a Milano in data 20 novembre 2000 durante la Giornata regionale per i diritti del minore;
- il seminario "la legge 285/97 oltre il 2000" predisposto in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza tenutosi a Como nei giorni 5 e 6 dicembre 2000;
- i seminari di formazione interregionale afferenti al Progetto di formazione interregionale "Monitoraggio e valutazione dei piani territoriali d'intervento e dei progetti finanziati dalla L. 285/97 che si sono svolti presso la sede regionale di Milano, in quattro edizioni, durante il periodo settembre/ottobre 2000.

Nel corso del 2001 proseguono gli incontri di raccordo a livello regionale con le rappresentanze degli enti territoriali, le attività di monitoraggio affidate all'Istituto regionale Irer, la diffusione delle relazioni annuali e della documentazione prodotta dagli ambiti, e la partecipazione ai seminari nazionali del Centro nazionale.
Nel maggio del 2002 viene realizzato un seminario interregionale "Il primo triennio della l. 285/97: osservazione e monitoraggio degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza", che vede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni Veneto, Piemonte e Calabria e del Centro nazionale di Firenze.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Con la prima delibera di attuazione della legge 285/97 (dgr 6/35839 del 1998) la Regione Lombardia ha esplicitato i criteri da considerare nella valutazione locale dei progetti. Tra essi si ricordano la congruità del progetto con gli obiettivi della legge e del piano territoriale, l'importanza delle sinergie tra attori locali, l'attenzione alla metodologia, la fattibilità e il consolidamento del progetto.
L'intento è quello di integrare gli adempimenti previsti dalla legge 285/97 e dalla legge 451/97, mettendo in sinergia i flussi di informazione tra i diversi livelli territoriali e l'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza: a tal fine si procede di anno in anno con il miglioramento e l'elaborazione di nuovi strumenti di lavoro.

Il monitoraggio dei progetti si realizza a livello territoriale con il coinvolgimento di ASL e Province e con la costituzione di gruppi di valutazione tematici. Particolare rilievo viene dato alla identificazione di nuove tipologie di servizi e modalità d'intervento, da introdurre nella programmazione regionale d'area.
Da una parte si vuole diffondere una cultura della valutazione e della metodologia di verifica, dall'altra si mira ad approfondire la conoscenza sulla condizione minorile in Lombardia ed osservare le evoluzioni dei bisogni e dei relativi interventi sociali.
Accanto ad una scheda base che rileva lo stato di attuazione di piani e progetti, si prevede la somministrazione di una scheda periodica per il monitoraggio semestrale dei piani. Le schede

vengono predisposte in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. A livello regionale vengono inoltre raccolti i report dei progetti.
La catalogazione dei progetti viene effettuata mediante un software gestionale di monitoraggio, che rientra all'interno del progetto regionale di monitoraggio di seguito descritto.

Software di monitoraggio
Per realizzare il monitoraggio dei Piani territoriali di intervento e dei progetti esecutivi viene elaborato un software specifico organizzato con differenti livelli di implementazione e fruibilità. Il software dà la possibilità di acquisire le informazioni raccolte nelle diverse fasi del monitoraggio e direttamente prodotte dagli enti capofila dei progetti.
Le schede relative ai progetti esecutivi sono quindi lette e gestite dal software per ciascun ambito territoriale di intervento: in questo modo i funzionari delle Province (referenti dei Gruppi tecnici territoriali) e il referente del Comune di Milano hanno la possibilità di verificare l'andamento dei progetti, nonché quella di ricavare dei dati sintetici utili per la compilazione (anch'essa automatizzata) della scheda di monitoraggio dei Piani territoriali. A livello regionale la Direzione generale dispone di un programma centrale capace di importare e gestire le informazioni sui piani e sui singoli progetti.
Questa parte di lavoro ha implicato:

- la realizzazione di un archivio informatizzato dei progetti per i quali è stata compilata dagli Enti capofila la scheda di attuazione (scheda base) con dati al 28 febbraio 1999, per un totale di 308 schede consegnate all'IReR dalla Regione;
- l'elaborazione di una scheda di monitoraggio periodica dei progetti correlata con le informazioni già raccolte e contenente le informazioni necessarie ai referenti degli Ambiti territoriali (le Province) per compilare in modo agevolato la scheda di monitoraggio periodica dei Piani territoriali definita dalla Regione con il Centro nazionale di documentazione e analisi;
- la creazione dello strumento informatico per la compilazione guidata della scheda periodica.

Oltre all'attività di sviluppo, si procede ad una serie di interventi di assistenza tecnica agli operatori responsabili dell'immissione e invio dei dati, che vengono sperimentati a partire dal secondo triennio 285.
Nello specifico, nel novembre 2002 vengono realizzate cinque edizioni di un seminario che vede la partecipazione complessivamente di 133 tra responsabili delle ASL, referenti degli ambiti territoriali di intervento e responsabili di progetto degli Enti capofila. Durante le operazioni di monitoraggio viene garantita assistenza tecnica a tutti gli operatori per agevolare l'uso degli strumenti informatici e per risolvere eventuali problemi di merito inerenti la rilevazione.

Progetto interregionale
La Regione Lombardia partecipa alla elaborazione di un percorso comune con altre tre Regioni (Calabria, Piemonte e Veneto), realizzando una partnership e istituendo momenti di confronto e scambio, per lo sviluppo di una cultura condivisa sulla valutazione, come previsto dalla Legge 285/97, all'art. 2 comma 2.
Un primo passo in questa direzione avviene con il monitoraggio e la valutazione degli interventi, attuato in raccordo con altre regioni partner quali Calabria, Piemonte e Veneto mediante un programma di collaborazione e di formazione interregionale.

Progetto regionale
La Regione avvia il Progetto Strategico 11.3.1 *"Politiche di intervento a favore di minori, adolescenti e giovani"*, che fa parte del Programma Regionale di sviluppo 1995-2000, che contiene, tra le altre attività, la valutazione dell'efficacia della Legge 285/97 sul territorio regionale.

A tal fine la Direzione generale Famiglia e solidarietà sociale si avvale dell'IReR (Istituto Regionale di Ricerca). Il programma iniziale riguarda la realizzazione del monitoraggio dei Piani territoriali di intervento e dei progetti finanziati nel primo triennio di applicazione della legge, l'organizzazione di gruppi di lavoro per l'esame dei progetti dal punto di vista qualitativo e di seminari di formazione sulla cultura della valutazione.
La realizzazione del Progetto di monitoraggio e valutazione consente di produrre una banca dati relativa a tutti i piani e i progetti del primo triennio 1998/2000. Lo strumento cardine utilizzato è il software dedicato composto da 3 moduli relativi ai diversi livelli coinvolti (Enti capofila degli accordi di programma, Ambiti provinciali e del comune di Milano, Regione).
La costruzione degli strumenti di rilevazione (schede, indicatori valutazione dei progetti, ecc.) vede impegnati in sinergia i Gruppi tecnici territoriali provinciali e del Comune di Milano con gli operatori dei progetti.

Il progetto prevede, tra marzo e maggio 2000, la conduzione da parte di esperti, di lavori di gruppo, riservati a pochi partecipanti selezionati dai Gruppi tecnici territoriali Provinciali e del Comune di Milano e delle Regioni partner, al fine di

- esaminare i progetti finanziati dalla l.285/97 e approvati nei Piani Territoriali Provinciali e del comune di Milano;
- individuare nuove tipologie di azioni/servizi;
- definire criteri di valutazione dei risultati dei progetti avviati.

I gruppi elaborano l'analisi su quattro aree:

- genitorialità, affido, adozione;
- tempo libero e aggregazione giovanile;
- prima infanzia, promozione dei diritti del minore e uso degli spazi urbani e naturali;
- grave emarginazione, stranieri, e interventi domiciliari a supporto del nucleo familiare.

Un *Seminario di formazione sulla cultura della valutazione e della riprogettazione,* suddiviso in quattro edizioni, viene realizzato a settembre e ottobre del 2000, coinvolgendo circa 600 partecipanti. Gli incontri vengono indirizzati ai componenti dei gruppi tecnici territoriali provinciali e del Comune di Milano, agli operatori coinvolti nella definizione e nella gestione dei progetti, ex L. 285/97 della Lombardia e ai referenti delle Regioni partner.
I seminari vengono articolati in una sessione generale, e in quattro workshop secondo le aree tematiche individuate nei lavori di gruppo. Nello specifico, i seminari hanno lo scopo di illustrare la diffusione dei progetti finanziati nella regione; la presentazione dello stato di avanzamento; la definizione del metodo di valutazione; le indicazioni per il proseguimento delle attività di valutazione. In generale i seminari sono finalizzati ad uno scambio di esperienze e ad un confronto sulla possibilità di applicare le griglie di indicatori per la valutazione dei progetti e degli interventi, griglie predisposte nei lavori di gruppo di cui sopra.

L'attività affidata all'istituto Irer prosegue nel secondo triennio: si procede alla raccolta e alla catalogazione dei progetti finanziati nella prima annualità; successivamente, tra la fine del 2002 e i primi mesi del 2003, si dà avvio al monitoraggio dello stato di avanzamento dei piani provinciali e dei progetti esecutivi relativamente al periodo giugno 2001 – giugno 2002, che coincide con lo svolgimento del primo anno di attività del secondo triennio.

Le azioni implementate sono dunque:

- Monitoraggio intermedio e finale dei piani territoriali e dei progetti finanziati nel primo triennio di attuazione della L.285/97, i cui risultati sono stati pubblicati dalla Regione Lombardia nella relazione sul *"Terzo anno di attuazione in Lombardia"*, maggio 2002;
- Seminari di presentazione del piano di lavoro e discussione delle metodologie prescelte con i

referenti degli ambiti territoriali di intervento;

- Seminario di formazione interregionale, che comprende un confronto con le Regioni partner (Veneto, Piemonte), e si rivolge ai referenti degli ambiti territoriali di intervento, ai responsabili di progetto degli Enti capofila, ai responsabili delle ASL;
- Primo monitoraggio dei piani territoriali e dei progetti finanziati nel secondo triennio di attuazione della L.285/97, attraverso le seguenti azioni:
  - Predisposizione di nuovi strumenti di rilevazione dei dati, quali la scheda base e la scheda di monitoraggio;
  - Definizione di un sistema automatico di aggiornamento e di rendicontazione dei piani territoriali di intervento;
  - Creazione di pagine web situate sul sito della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale;
  - Cinque edizioni di un seminario di formazione ai referenti degli ambiti territoriali di intervento, ai responsabili di progetto degli Enti capofila, ai responsabili delle ASL per l'utilizzo dei nuovi strumenti informati attivi sul web.

Il monitoraggio finale del primo triennio viene affidato al suddetto istituto (Irer) con Deliberazione n. VII/5632 del 20/7/2001: Programma di attività "Monitoraggio, analisi e valutazione dei piani territoriali di intervento e dei progetti finanziati dalla Legge 285/97 *"Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"*. Piano di attività 2001-2002.
Lo studio viene realizzato nel 2002 e riguarda come detto la valutazione del primo Piano triennale di interventi della Legge 285/97 della Regione Lombardia.

Complessivamente vengono coinvolti circa ottanta operatori in interviste in profondità e focus group.
L'indagine delinea ed approfondisce il quadro conoscitivo della progettualità e delle realizzazioni del primo triennio di attuazione della legge 285/97 in Lombardia, attraverso l'analisi delle seguenti priorità:

- verifica dei fattori di successo, delle criticità e delle sinergie prodotte dagli accordi di programma;
- verifica del livello di interazione e comunicazione raggiunto tra i diversi soggetti partecipanti agli Accordi di Programma;
- valutazione dell'impatto che i progetti hanno avuto sul territorio e nelle diverse istituzioni territoriali;

La ricerca viene articolata sia a livello di Accordo di Programma che di progetto.

Nel dicembre 2004 esce un rapporto intermedio dell'IReR che rappresenta la prosecuzione per il biennio 2003-2004 del sopra detto programma di attività relativo al *Monitoraggio, analisi e valutazione dei piani territoriali di intervento e dei progetti finanziati dalla Legge 285/97*. In particolare, viene svolto il monitoraggio dei piani e dei progetti del secondo triennio e la valutazione, alla conclusione del secondo triennio di attuazione, dell'impatto che ha avuto nel complesso la L.285/97 in Lombardia.
Per quanto concerne l'attività di monitoraggio, il piano di attività ha focalizzato lo sviluppo dei progetti e dei piani territoriali d'intervento per i periodi che corrispondono rispettivamente al secondo e al terzo anno di attuazione del triennio in corso (giugno 2002 – giugno 2003 e giugno 2003 – giugno 2004).

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Nella fase di avvio della 285 la Regione predispone, nella delibera che individua modi e obiettivi della programmazione (DGR 24/4/ 98 n. 6/35839 "Adempimenti regionali e linee di indirizzo agli enti locali per l'attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285"), che ogni ambito territoriale d'intervento elabori, all'interno degli obiettivi indicati, le priorità di area sulla base dell'analisi dei bisogni e delle necessità rilevate nel territorio di pertinenza.
In particolare le procedure raccomandate per la predisposizione dei Piani triennali di intervento contengono, tra le altre, la rilevazione del bisogno e le modalità di valutazione dei risultati, dell'efficacia degli interventi e del raggiungimento degli obiettivi prefissati.
Alla valutazione dei piani della prima triennalità, risulta che molte province individuano come prioritari alcuni obiettivi comuni, tra quelli indicati nella delibera regionale. Da ciò la Regione ne deduce che la omogeneità delle scelte è segno di una certa assonanza tra la programmazione regionale e quella territoriale, che parte dai bisogni rilevati e ai quali gli enti intendono rispondere in modo progettuale e complesso. La scelta degli obiettivi prioritari zonali è stata cruciale nelle scelte strategiche di pianificazione, compiuta a partire dalle indicazioni regionali, verificate sulla base dei bisogni rilevati.
Tra le azioni promosse al fine di adattare la progettazione alle situazioni effettive di bisogno che possono cambiare nel tempo, così come gli assetti organizzativi, la Regione cita lo strumento dell'aggiornamento annuale dei Piani d'intervento, del quale possono servirsi gli enti, e che consente anche di monitorare la correttezza del finanziamento.
Nel 2000 la Regione mette in luce come la rilevazione dei bisogni sia ancora carente a livello di ambito territoriale, poiché solo una parte degli ambiti territoriali ha realmente attuato una riflessione approfondita su questo aspetto, supportata da dati e ricerche.
All'interno del progetto di monitoraggio e valutazione messo in atto dalla Regione nel 2000, la questione dell'analisi dei bisogni e della loro congruenza con gli interventi realizzati viene affrontato in modo approfondito dai gruppi di lavoro tematici coordinati da esperti, sulla valutazione di qualità dei progetti. Nei report finali dei seminari vengono indicati per ogni progetto relativo alle quattro tematiche affrontate, gli indicatori relativi agli elementi di qualità necessari per realizzare un buon intervento. L'analisi della realtà territoriale, l'accurata rilevazione dei bisogni e la corrispondenza tra questi e le attività intraprese nei progetti costituiscono una base di valutazione rilevante. Nel corso dei seminari i partecipanti, operatori a livello locale, regionale e nazionale (partners del progetto di formazione interregionale), analizzano i progetti realizzati nelle varie province lombarde, sulla base dei criteri di valutazione definiti per ciascuna area, desunti anche dall'esempio concreto degli stessi progetti valutati.
Nel Rapporto di valutazione primo triennio 2002, "La legge 285/97 in Lombardia, Fattori di successo e criticità nel primo triennio, luglio 2003", viene messo in evidenza come la progettualità espressa non sia stata sviluppata a partire da un'accurata analisi del contesto territoriale. In molte situazioni non si è infatti avvertita la necessità di svolgere un lavoro preliminare di ricognizione dei problemi, dei bisogni e delle risorse del territorio, in quanto:
- i soggetti coinvolti nella progettazione ritenevano di possedere da tempo una conoscenza sufficiente delle problematiche del proprio territorio;
- gli interventi rispondevamo a bisogni rilevati da tempo e non attuati per mancanza di un canale di finanziamento adeguato;
- si è preferito delegare tale compito ai soggetti proponenti i progetti.

Diversamente, in alcune realtà, è stata maggiormente avvertita la necessità di disporre di maggiori informazioni ed elementi di lettura della realtà locale. Tuttavia a tale esigenza, nella maggioranza dei casi, non è stato dedicato un lavoro organico di riflessione supportato da dati e ricerche, dal momento che l'analisi è spesso avvenuta attraverso una lettura offerta dai diversi operatori istituzionali, privilegiando in questo modo un approccio empirico, basato sull'esperienza delle

singole professionalità coinvolte. Laddove è stata data attenzione all'analisi dei bisogni, in alcuni casi si sono comunque avuti dei risultati poco soddisfacenti, sia per effetto della scarsa partecipazione degli attori coinvolti, che a causa della mancanza di strumenti e metodologie d'analisi adeguate.
La mancanza di un'accurata analisi preliminare ha contribuito a rafforzare la legittimità dei diversi punti di vista, ostacolando il processo di definizione di una lettura condivisa della realtà e dei metodi di intervento. La consapevolezza di questo limite ha indotto alcuni ambiti a dotarsi, nel corso delle annualità successive, di strumenti di analisi più appropriati, innescando in questo modo un percorso di progressivo miglioramento delle modalità di rilevazione dei bisogni, che ha portato ad una lettura condivisa e partecipata delle problematiche sulle quali indirizzare e sviluppare gli interventi, generando effetti positivi su tutto il processo di progettazione ed attuazione del progetto.

Si rileva inoltre che nei riscontri raccolti, viene spesso proposta una lettura degli impatti prodotti dagli interventi sulla base di semplici pareri ed impressioni soggettive. Il processo di analisi dei risultati si è configurato estremamente deficitario, oltre che a causa di impostazioni e di metodologie inadeguate, probabilmente anche per effetto della presenza di criticità connesse alle debolezze precedentemente riscontrate nell'azione progettuale, che ha spesso contemplato obiettivi troppo generici ed astratti, nonché azioni scarsamente interconnesse e prive di espliciti riferimenti ai legami con il contesto e con le finalità del progetto.
Nel rapporto si sottolinea come in numerose situazioni si è optato per la riprogrammazione di alcuni interventi, opportunamente modificati sulla base delle azioni già intraprese nella triennalità precedente e delle sollecitazioni derivanti dagli utenti e dagli operatori impegnati su questo fronte, allo scopo di coprire le aree di bisogno emerse durante la sperimentazione della prima triennalità che si sono rilevate meritevoli di attenzione.
Anche nel rapporto di valutazione del 2004 emerge che non tutte le ASL e i Comuni dispongono di dati precisi e aggiornati sui bisogni della fascia di popolazione considerata. Anche a fronte di una conoscenza più approfondita dei bisogni, resta difficile valutare quanto i progetti siano in grado di rispondervi adeguatamente.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

In attuazione della L. 328/00, a partire dall'anno 2002 e al fine di consentire un'efficace programmazione regionale che possa garantire la coerenza tra le scelte della programmazione zonale e la promozione dei progetti finanziabili con leggi di settore, sono stati ripartiti unitamente alle risorse del Fondo nazionale politiche sociali anche i fondi relativi a specifiche leggi settoriali (tra cui la L. 285/97).
A livello operativo, mentre alcuni uffici di Piano hanno fatto confluire le leggi di settore all'interno del Piano di Zona complessivo, altri hanno preferito lasciare distinte le due realtà.
Gli ambiti territoriali rispettano il livello provinciale come nella precedente programmazione, senza modificare, peraltro, la logica di piano né i criteri ispiratori della legge ex L.285/97 basata essenzialmente sui principi della sussidiarietà, e della partecipazione alla realizzazione degli interventi volti a favorire i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
Rimane, pertanto, agli ambiti territoriali, il compito di raccordo tra gli Enti capofila dei progetti finanziati ed il ruolo di referente tecnico dei piani territoriali d'intervento.
Dalla rilevazione condotta nel 2004 dalla Regione (tramite l'Irer) risulta che una quota rilevante di Accordi di programma non ha subito variazioni nella composizione territoriale facendo presupporre che l'esperienza della L. 285/97 aveva già creato le condizioni per una agevole convergenza fra le

precedenti progettualità sovra comunali a favore dei minori e le nuove politiche sociali di Ambito Territoriale.

Tuttavia al calo di finanziamenti L. 285/97 non è corrisposto un simmetrico andamento delle quote di compartecipazione a livello locale, la qual cosa lascia desumere che in assoluto si sia avuto, nel passaggio alla L. 328/00, un minore investimento di risorse complessivo (quota L. 285 + compartecipazioni Enti Locali).

La novità più importante introdotta dalla L.328/00 riguarda l'estensione delle modalità di intervento contenute nella legge a tutti gli ambiti di politica sociale e non solo all'area minori e famiglia. La prassi introdotta con la L.285/97, ovvero in particolare il lavoro attraverso tavoli tematici che coinvolgono sia gli attori istituzionali sia i rappresentanti del privato sociale, sono appunto state utilizzate per sviluppare degli interventi sinergici nei vari ambiti e per distribuire la spesa sociale in base alle effettive esigenze del territorio.
La L.328/00, in quanto legge quadro, è meno orientata verso l'innovazione e punta alla garanzia dei servizi essenziali: questo costituisce un cambiamento notevole rispetto alla L.285/97. Quindi, oltre all'ampliamento dei settori considerati, il piano di zona tende a privilegiare la continuazione piuttosto che l'innovazione. Inoltre, in alcuni casi i piani di zona si sono indirizzati verso altre tematiche e non hanno dato molto risalto all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia, proprio perché queste fasce di popolazione erano già coperte dalle leggi di settore.
Mentre nella prima triennalità dei piani di zona si era vincolata una parte dei fondi per far decollare il sistema dei titoli sociali, ora la tendenza è quella di riconoscere - anche in termini economici - una programmazione davvero integrata, per effetto della quale nella pianificazione dei Piani di zona, le risorse a disposizione sono quelle che provengono non solo dal fondo nazionale ma anche dal fondo sociale regionale, da risorse di comuni e da altre entrate.

3.2 EFFETTO VOLANO

Le relazioni annuali e i rapporti di monitoraggio della Regione Lombardia pongono attenzione alla crescita dei progetti nella direzione di un loro consolidamento e integrazione nella rete strutturata di servizi. Tuttavia non vi sono elementi per indicare quali interventi si siano trasformati in servizi e in quale aree.

Nella valutazione del primo triennio viene rilevata la presenza di progetti che prevedono tipologie d'intervento realmente innovative (quali educativa di strada, mediazione culturale, bambini ospedalizzati, interventi sul tema del maltrattamento e dell'abuso), che la Regione intende attentamente analizzare e monitorare anche ai fini di un eventuale inserimento nel sistema d'offerta socio assistenziale e socio sanitario.

Nella valutazione relativa al secondo triennio si nota come in alcune situazioni sia stato possibile giungere all'adozione stabile di alcune iniziative con la copertura finanziaria delle Amministrazioni comunali, delle scuole o del privato sociale. In numerose situazioni si è quindi cercato di garantire più che la stabilità almeno il proseguimento di alcune azioni, riprogettandole, con opportune modifiche, nella seconda triennalità della legge. Mentre in merito alla possibilità di raggiungere questi obiettivi attraverso il ricorso a forme di autogestione degli interventi, dalle esperienze riferite si coglie la scarsa fattibilità di tali strategie. In gran parte delle realtà analizzate, non è stato possibile giungere all'adozione stabile degli interventi e delle iniziative realizzate nel corso della prima triennalità. Il problema, a detta degli intervistati, è che la messa a regime degli interventi richiederebbe uno sforzo superiore a quelle che sono le effettive possibilità di alcune Amministrazioni. Al riguardo, le opinioni raccolte evidenziano grosse difficoltà soprattutto nel reperimento dei fondi necessari, dato che già con l'avvio del secondo piano, la riduzione dei

contributi ha portato all'eliminazione di alcuni servizi. In definitiva, sulla possibilità di garantire un futuro agli interventi avviati, si rileva un forte scetticismo: gli intervistati concordano nel ritenere che se venisse a mancare il finanziamento della L. 285/97 risulterebbe difficile il proseguimento delle iniziative.

Nella ricerca estensiva di valutazione svolta nel 2004 si evidenzia come il 1° triennio sia stato improntato alla sperimentazione e alla ricerca di assetti e modelli organizzativi funzionali alla gestione partecipata e sovra comunale degli interventi, mentre dopo il 2° triennio, ancora aperto alla sperimentazione, ma maggiormente orientato al consolidamento dei risultati e degli interventi messi in campo, il passaggio alla L. 328/00 doveva rappresentare un momento di conferma e messa a regime degli interventi derivati dalle progettualità di successo.
In questo senso si esprime anche la D.G.R. n. VII/15452 del 15.12.2003 della Regione Lombardia, che ha finalizzato le risorse della L. 285/97 (oltre che di altre leggi di settore) in via prioritaria a garantire la messa a regime degli interventi derivanti da progetti realizzati nel secondo triennio di attuazione della legge (tendenzialmente per il 60% del budget) al fine di garantirne la continuità e l'inserimento a pieno titolo nella programmazione zonale, a cominciare dai progetti innovativi, ovvero che hanno realizzato unità d'offerta non ricomprese nel sistema regionale standardizzato del Piano socio assistenziale.

L'81 % dei referenti degli Accordi di Programma consultati per la ricerca del 2004, hanno segnalato che gli Accordi di Programma vedranno una loro continuazione anche in riferimento alle progettualità nell'area minorile degli Ambiti Territoriali della L. 328/00. E circa il 70 % dei responsabili degli Accordi di Programma consultati ha dichiarato che almeno un progetto nato con il 1° triennio di attuazione della legge 285/97, confermato anche nel 2° triennio, vedrà la propria continuazione nell'ambito della legge 328.

Questi dati indicano che, al di là del carattere promozionale della legge che ha stimolato la sperimentazione e l'innovazione, le progettualità sviluppate grazie alla L. 285/97 hanno individuato aree di bisogno prioritarie e hanno offerto risposte interessanti, tanto da indurre gli amministratori locali a mantenere i contributi della legge investiti sulle medesime progettualità per diversi anni.
Bisogna inoltre considerare che la permanenza dei progetti nel finanziamento L. 285/97 non significa automaticamente che siano state finanziate sempre le stesse unità di offerta. In alcuni casi, ad esempio, il contributo L. 285/97 è stato in una prima fase determinante per l'apertura di nuovi servizi (si pensi alle nuove tipologie di servizi per la prima infanzia), mentre in una 2° fase i costi di gestione sono stati assunti dagli enti locali e i fondi L. 285/97 sono stati investiti nella stessa progettualità per avviare analoghi servizi ma in altri comuni o per svilupparne la qualità attraverso iniziative di raccordo, supporto e formazione.
La grande maggioranza dei referenti ha indicato che la prospettiva con cui i progetti sono stati reintrodotti nella programmazione L. 328/00 è quella del consolidamento degli interventi come unità stabili di offerta del territorio (94%) o quantomeno quella di sviluppare ulteriormente quanto raggiunto nel 2° triennio (79%).
In generale sono 171 gli interventi/servizi nei confronti dei quali è stata dichiarata l'intenzione di continuità al termine del secondo triennio (54%). Di questi, per 106 (33 % circa) si intende dare continuità solamente ad una loro parte, mentre i rimanenti 30 servizi/interventi (9 % circa) saranno interrotti al termine del secondo triennio.

Gli interventi/servizi che continueranno al termine del secondo triennio riceveranno il supporto soprattutto dei fondi delle leggi di settore degli ambiti territoriali della legge 328/00 (81% circa); seguono quelli finanziati da fondi propri degli enti titolari (62%), gli interventi/servizi finanziati con altri fondi (18%) e quelli che faranno ricorso ai fondi di altri enti titolari (12%).
In conclusione, per 3 progetti su 4 viene dichiarata una probabilità di diventare unità di offerta

stabile molto o abbastanza elevata. I motivi alla base dell'interruzione degli interventi/servizi riguardano invece in misura prioritaria la mancanza di fondi di finanziamento.
Anche in un altro rapporto del 2004, rivolto alla valutazione generale della legge 285/87 comparata con la legge regionale 23/1999, si dichiara che relativamente alla L.285/97, è facile immaginare che progetti finanziati da sette anni siano ormai sostanzialmente integrati nel sistema dei servizi offerti.

Si riportano infine alcuni esempi tratti dai contenuti di alcuni atti normativi regionali che fanno riferimento alla messa a regime dei progetti.

Nel Piano Socio Sanitario 2002-2004, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 13 marzo 2002 n. 462, si prevede che accanto alla tradizionale offerta dei nidi, che rispondono alla richiesta dei genitori, soprattutto per le funzioni educative che svolgono, vengano sviluppati e consolidati gli interventi previsti dalla legge regionale n. 23/1999 "Politiche regionali per la famiglia", alla luce dei risultati della sperimentazione effettuata.

Nella DGR 19977 del dicembre 2004 le risorse assegnate sono, come indicato negli obiettivi, prioritariamente finalizzate a garantire la messa a regime degli interventi derivanti dai progetti realizzati nel secondo triennio di attuazione della legge 285/97 al fine di garantirne la continuità inserendoli a pieno titolo nella programmazione zonale. La messa a regime dovrà avvenire secondo i criteri fissati dalla Regione (es. innovatività, efficacia sperimentata).
Si stabilisce inoltre che nell'ambito delle risorse destinate all'attuazione della legge 285/97, le A.S.L. potranno tendenzialmente riservare alla messa a regime dei progetti il 60% del budget, mentre il restante 40% potrà essere suddiviso tra il potenziamento e sviluppo dei servizi finanziati col fondo autonomo regionale e la nuova progettazione.
Gli ambiti di intervento considerati nella delibera ricomprendono:

- azioni di sostegno alla famiglia con minori
- prevenzione abuso
- protagonismo dei minori
- promozione risorse comunità locale
- promozione diritti infanzia e adolescenza
- sostegno dei nuclei familiari con bambini disabili o affetti da patologia
- integrazione minori stranieri

Si specifica inoltre che le risorse del fondo sociale regionale sono destinate, nell'ambito dei servizi rivolti ai minori, a contribuire alla spesa per i servizi consolidati (intendendo cioè quelli già presenti nei piani degli anni precedenti) :

- asili nido
- centri ricreativi estivi
- centri di aggregazione giovanile
- assistenza domiciliare
- affido
- comunità alloggio (ivi compresi i centri di pronto intervento e le comunità mamma bambino)

Rispetto agli effetti nel sistema generale di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, nel rapporto regionale di valutazione finale del primo triennio 285, si evidenzia come la legge 285 abbia rappresentato, in gran parte dei contesti analizzati, un'importante occasione di miglioramento delle politiche del settore, consentendo il potenziamento delle risorse territoriali in un'ottica di prevenzione e agendo inoltre come "volano di innovatività", nel favorire la riorganizzazione delle politiche pubbliche per l'infanzia e l'adolescenza anche attraverso la sperimentazione e

l'acquisizione di nuovi strumenti e metodologie operative, la condivisione di risorse ed esperienze e l'integrazione tra i diversi servizi e agenzie territoriali.
Come si è già detto, per tutta la durata del periodo di attuazione della 285, la Regione ha continuato a sostenere l'area dell'infanzia e l'adolescenza con leggi regionali di settore, in primis la citata legge 23 del 1999, verso le quali sono a volte transitati progetti nati in sede 285. Questo è accaduto per esempio nel caso delle iniziative rivolte alla prima infanzia, che dalle rilevazioni periodiche appaiono subire una penalizzazione da un triennio all'altro: i progetti ad essa rivolti rappresentano nella seconda triennalità il 20,2% del totale, rispetto al 28,1% registrato dal precedente monitoraggio (relativo alla prima triennalità). Viene evidenziato che ciò è in parte dovuto al fatto che molti di questi progetti hanno trovato uno specifico canale di finanziamento nella legge regionale n. 23/99 che ha previsto bandi volti a sostenere le diverse iniziative innovative rivolte alla prima infanzia.

3.3 DATO CULTURALE

L'attuazione in Lombardia della Legge 285/97 ha consentito un ampio coinvolgimento degli Enti locali e la valorizzazione dei soggetti sociali del territorio, permettendo la messa in circolo di idee ed una vitalità impensabili. Per il mondo adulto lombardo è stata l'occasione e l'opportunità di ritrovarsi a pensare assieme e a condividere strategie a favore del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, a tutela del diritto alla cittadinanza dei minori.
Il processo di collaborazione innescato dalla L.285/97 ha reso possibile la promozione e lo sviluppo di attività ed interventi in molti comuni a piccole dimensioni e in aree a bassa densità di popolazione, difficilmente attivabili e ha incentivato l'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse in comuni ricchi di servizi. Per i soggetti lombardi pubblici e privati interessati ai minori, l'applicazione della L. 285/97 ha significato un intenso lavoro e, spesso, una grande fatica, ma è anche stata una esperienza di condivisione che ha cambiato il metodo di lavoro.
L'aspetto della concertazione valorizzato con la 285, è stato utile anche dopo, poiché la fase di gestione vincolata è servita anche per la 328 e per stabilire i rapporti con gli ambiti zonali. Questa dimensione della concertazione, di costruire degli ambiti di colloquio trasversali che mettono insieme tutti gli attori è un cosa che la L.285/97 ha portato dentro il sistema sociale, così come strumenti tipici come gli accordi di programma. L'altra cosa interessante è il grosso impulso dato a opportunità ed iniziative innovative sull'infanzia e l'adolescenza, difficile altrimenti da attuarsi, nella rigidità di servizi standardizzati. Ciò ha permesso la realizzazione di nuove unità d'offerta che poi sono entrate a pieno titolo nel sistema dei servizi sociali rivolti ai minori. L'aver stimolato la creatività a livello locale ha permesso inoltre di calibrare risposte più vicine ai bisogni: si potevano fare progetti di carattere molto "locale" in cui la risposta al bisogno era più mirata, questo ha favorito la possibilità di allargare le risposte e quindi ha favorito azioni di miglioramento della condizione di infanzia e adolescenza. Infine merita menzione l'impulso dato alla formazione degli operatori.
Relativamente alla Regione Lombardia, interessante è il confronto tra la legge 285, che nasce con l'obiettivo di costruire opportunità per infanzia e adolescenza, e la legge regionale 23/99 che vuole invece dare alla famiglia un ruolo come protagonista e risorsa all'interno delle politiche sociali con particolare riferimento alle politiche dell'infanzia e l'adolescenza. La 285/97 fa riferimento ad una progettazione in cui sono gli enti locali i protagonisti, sperimentando così un livello di sussidiarietà verticale, la legge regionale 23/99 invece sperimenta la sussidiarietà orizzontale perché i protagonisti sono il terzo settore e l'associazionismo familiare. Si nota comunque un'influenza reciproca e una complementarità: in alcuni filoni la progettazione è molto simile e ci sono canali di comunicazione e di influenza reciproca. In particolare, in Lombardia l'attuazione della legge 285 è stata influenzata dalla legge 23, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione del terzo settore che è stato chiamato a gestire buona parte della progettazione.
Il modello proposto dalla 285 è ancora valido, soprattutto per quanto concerne l'investire risorse

sull'innovazione, ma anche come canale di investimento non solo sul rischio di disagio ma anche sulla "normalità" apportando linfa nuova alla programmazione. Quindi l'innovazione va mantenuta ma è una sfida per gli anni futuri. La Regione Lombardia, attuando pienamente la sussidiarietà nei confronti dell'ente locale, probabilmente è una delle poche regioni che da subito ha assegnato tutto il fondo nazionale politiche sociali agli ambiti territoriali, comprese le risorse prima vincolate (come ad es. quelle destinate all'attuazione delle finalità della 285/97).
In sintesi si può dire che i principi e le finalità proposte dalla l.285/97 rimangono tuttora validi, ma a portarli avanti è un altro traghettatore: l'ente locale, che è anche quello più vicino ai bisogni del cittadino. Infatti nella programmazione zonale si cerca di favorire una sempre maggiore responsabilizzazione dei comuni. Tuttavia un lavoro di accompagnamento continua ad essere fatto dalla Regione, attraverso incontri diretti, telefonate, indicazioni su circolari e note. Prima di uscire con atti d'indirizzo la Regione si confronta con i territori, c'è una programmazione partecipata per evitare linee guida distanti dal territorio, con livelli di crescita non all'altezza delle aspettative.

4. Le Prospettive future

La Regione Lombardia, nel suo ruolo di governo del sistema sociale rivolto ai minori ha introdotto indirizzi e normative per migliorare le risposte relative alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. In Lombardia i minori stanno meglio che in altre parti d'Italia dove ci sono problemi strutturali più grossi, dove il livello di povertà, ad es. può essere più elevato. Ma ci sono fenomeni e problematiche nuove che si sommano continuamente a quelle vecchie.
Per esempio, il fatto di aver chiuso gli istituti e avere sperimentato unità di offerta sul modello familiare (comunità familiari) ha portato ad un miglioramento.
Nel sistema della prima infanzia tuttavia differenziare le risposte può indurre altri bisogni, perciò accanto ad aree di miglioramento vi sono sacche di nuovi bisogni collegati ai fenomeni culturali e sociali di costume che attraversano trasversalmente la società e che vanno ad incidere anche sulla condizione dell'infanzia. Le risposte che si sono date in Lombardia hanno sicuramente migliorato il sistema dell'offerta ma questo non vuol dire che l'offerta sia in grado di rispondere a tutti i bisogni e anche se così fosse, sorgono continuamente nuovi bisogni che determinati dal mutare delle condizione sociali in generale. Rispetto alla prima infanzia, il fatto che in Lombardia più che in altre regioni le donne siano inserite a pieno titolo nel mercato produttivo determina la necessità di elaborare politiche di conciliazione adeguate.
A livello regionale le prospettive di direzione sono chiare: la famiglia come protagonista e la riforma del sistema minori. Le condizioni affinché un minore stia bene sono legate al fatto che la famiglia sia in grado di garantire una serie di tutele sotto il profilo della sicurezza, educativo e affettivo. E' quindi necessario diminuire le politiche parcellizzate, e prevedere azioni dirette alla famiglia nella sua globalità e a chi lavora con i bambini, ossia gli operatori. Come Regione un'area su cui si sta investendo nell'ambito della riforma sui minori riguarda i servizi per la prima infanzia e i servizi di accoglienza familiare.
Per quanto riguarda l'Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza si dovrà investire molto nella costruzione di un sistema informativo che sia non solo banca dati di quello che c'è nell'offerta, attraverso il quale compiere anche studi sulla popolazione, per strutturare una banca dati trasversale a tutto il mondo minori, dalla scuola alle aree del tempo libero. E' inoltre necessario investire risorse per studiare e monitorare i fenomeni con più attenzione, in quanto le ricerche sono ancora spostate più sul versante dell'offerta che su quello della domanda.
In Lombardia si va verso politiche più integrate dove la famiglia non è più vista solo come beneficiaria di interventi ma come protagonista e risorsa. In questo senso l'aver costituito il Comitato di coordinamento interdirezionale obbliga anche la Regione come insieme di Direzioni a ragionare in modo integrato sulle politiche per i minori.
Si mira quindi a promuovere politiche integrate, investire negli ambiti di prevenzione e protezione e creare spazi in cui la famiglia sia parte attiva nella promozione di politiche per i minori. Questa prospettiva nasce dal fatto che in Lombardia c'è da anni un alto livello di partecipazione delle

associazioni familiari e la legge 34 ha raccolto questo.
La Convenzione sui diritti dell' infanzia è uno strumento legislativo chiave, tanto che uno dei compiti del Comitato di coordinamento interdirezionale è proprio verificare quanto gli atti programmatori che la Regione emana rispondano ai principi della Convenzione.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Silvana *Cognome* Contegni
Assessorato Assessorato alla famiglia e solidarietà sociale
Servizio Direzione generale famiglia e solidarietà sociale - Sistema socioassistenziale -U.O. Interventi di welfare sociale
Indirizzo Via Pola 9/11
CAP 20124 *Città* Milano *Prov.* MI
Telefono 02-67653638 *Fax* 02-67653586
email silvana_contegni@regione.lombardia.it
pagine web http://www.famiglia.regione.lombardia.it/min/min.asp

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Lombardia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 8.956.941.191	L. 23.846.887.997	L. 23.885.176.511	L. 23.484.390.000	L. 21.602.627.550		
euro	4.625.874,07	12.315.889,83	12.335.664,20	12.128.675,24	11.156.826,04	11.156.826	63.719.755,38

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1998

- Protocollo d'intesa 30/3/98 Protocollo d'intesa tra l'Assessore alla Famiglia e Politiche Sociali della Regione Lombardia, il Presidente dell'Unione Province Lombarde e il Presidente dell'ANCI Lombardia per l'applicazione della legge 28/8/97 n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"
- Delibera Giunta Regionale n. 6/35839 del 24/4/98 Adempimenti regionali e linee di indirizzo agli Enti Locali per l'attuazione della legge 28/8/97 n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"
- Decreti Dir. Generale n. 5788 – 5789 – 5790 – 5791 – 5792 – 5793 – 5794 - 5795 –

5796 - 29/10/98 L. 285/97 - Piani territoriali d'intervento rispettivamente delle Province di Bergamo, Brescia, Sondrio, Pavia, Mantova, Lecco, Varese, Cremona, Milano : approvazione piano, impegno e liquidazione delle quote spettanti agli enti capofila degli accordi di programma anno 1998 - fondo 1997.

- Decreto Dir. Generale n. 5859 del 2/11/98 L. 285/97 - Piano territoriale d'intervento della Provincia di Lodi: approvazione piano, impegno e liquidazione delle quote spettanti agli enti capofila degli accordi di programma anno 1998 - fondo 1997.
- Decreto Dir. Generale n. 6773 del 25/11/98 L. 285/97 - Piano territoriale d'intervento della Provincia di Como: approvazione piano, impegno e liquidazione delle quote spettanti agli enti capofila degli accordi di programma anno 1998 - fondo 1997.

1999

- Decreto Dir. Generale n.814 del 15/2/99 L. 285/97 - Approvazione piano territoriale d'intervento del Comune di Milano - triennio 1998/2000 - fondo 1997/99.
- Delibera Giunta Regionale n. 6/46968 del 13/12/99 Progetto di formazione interregionale "Monitoraggio e valutazione dei piani territoriali d'intervento e dei progetti finanziati dalla L. 285/97" – Affidamento incarico all'IRER – Istituto regionale di ricerca della Lombardia Milano

2000

- Delibera Giunta Regionale n. 7/496 del 14/07/2000 L. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"- Aggiornamento piani territoriali d'intervento 3 annualità e assegnazione budget fondo 99/anno 2000
- Delibera Giunta Regionale n. 7/524 del 24/07/2000 Art. 2 L. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" – Approvazione iniziative di promozione, formazione e sensibilizzazione interregionale.

2001

- DGR n. 7/3523 del 26/2/2001 L.285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza – 2^ triennio di attuazione anni 2001/2003 – fondi 2000/2002: adempimenti regionali e aggiornamento linee di indirizzo agli Enti Locali."
- Circolare di attuazione n. 3523 del 26/02/2001 "L. 285/97 'Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza' - 2^ triennio di attuazione anni 2001/2003 -fondi 2000/2002: adempimenti regionali e aggiornamento linee di indirizzo agli Enti Locali."
- Decreto Dir. Generale n. 15854 del 29/06/2001 L. 285/97 – "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" – 2° triennio di attuazione – anni 2001/2003 – Ambiti territoriali d'intervento provinciali: approvazione Piani, impegno e liquidazione delle quote spettanti agli Enti capofila degli accordi di programma
- Con Deliberazione n. VII/5632 del 20/7/2001 la Giunta Regionale ha affidato all'IReR il programma di attività "Monitoraggio, analisi e valutazione dei piani territoriali di intervento e dei progetti finanziati dalla Legge 285/97 *"Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"*. Piano di attività 2001-2002.
- DGR n.7/10529 del 4/10/2001 L. 285/97 "Linee d'intervento regionali in ordine ai programmi di formazione e scambi interregionali in materia di infanzia e adolescenza – art. 2, comma 2 della legge 285/97 – II triennio di applicazione ."
- A partire dal 1° gennaio 2001, la Regione Lombardia con la legge 23 dicembre

2000, n. 388 (finanziaria 2001) - che ridefinisce il complesso delle leggi nazionali di settore le cui risorse finanziarie affluiscono al F.N.P.S. - nel formulare il riparto annuale delle risorse indistinte del F.N.P.S alle ASL lombarde, ricomprende i fondi relativi alle leggi di settore, tra cui quelli riservati alla ex L. 285/97.

- Pertanto, dall'anno 2002, sono le Aziende Sanitarie Locali e non più gli ambiti territoriali provinciali, ad erogare e rendicontare i fondi destinati ai progetti ex L. 285/97.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2001

- DGR 23 novembre 2001 n. VII/7069 Ripartizione delle risorse indistinte del FNPS in applicazione della L. 328/2000 ad assegnazione alle ASL e, per la parte di competenza, al Comune di Milano, dei finanziamenti destinati agli ambiti distrettuali - anno 2001. Questa delibera dà avvio al recepimento della 328

2002

- DCR 13 marzo 2002 n. VII/462 Piano sociosanitario regionale 2002-2004
- Circolare 29 aprile 2002 n. 7 Linee guida esplicative della DGR VII/7069 del 2001

2003

- DGR 8 agosto 2003 n. 14043 Linee per la definizione del percorso adottivo, in applicazione del protocollo operativo coordinato, ai sensi della L. 476/98, approvato con DGR 29 dicembre 2000 n. 2992

2004

- DGR 19977 del 23 dicembre 2004 Ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, in applicazione della legge n. 328 anno 2000, (contiene indicazioni per la pianificazione zonale, ripartizione delle risorse e definizione di criteri e modalità per la realizzazione dei progetti per l'infanzia e l'adolescenza compresi quelli del secondo triennio 285)
- DGR 23 dicembre 2004 n. 7/20100 Linee guida per il riordino e l'orientamento dei servizi dedicati alla tutela dei minori vittime di violenza

2005

- Circolare 29 luglio 2005 n. 34 Indirizzi per la programmazione del nuovo triennio dei piani di zona
- Circolare 27 ottobre 2005 n. 48 Linee guida per la definizione dei piani di zona - secondo triennio

2006

- DCR 26 ottobre 2006 n. 257 Approvazione Piano sociosanitario regionale 2007-2009

2008

- LR 12 marzo 2008 n.3, Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario
- DGR 19 marzo 2008, n. 8/6861 Linee di indirizzo regionale per la neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza in attuazione del PSSR 2007-2009

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

1997

- LR 11 luglio 1997 n. 31 Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali

1999

- LR 6 dicembre 1999 n. 23 Politiche regionali per la famiglia

2003

- LR 13 febbraio 2003 n. 1 Riordino della disciplina delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Lombardia

2004

- LR 14 dicembre 2004 n. 34 Politiche regionali per i minori

2006

- LR 28 settembre 2006 n. 22 Il mercato del lavoro in Lombardia - congedi parentali

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- istituito ed avviato l'Osservatorio della Regione Lombardia per l'infanzia e l'adolescenza con DGR del 27/11/98 n. 39888 "Istituzione Osservatorio della Regione Lombardia per l'infanzia e l'Adolescenza" e i relativi Decreti Dir. Generale n. 52535 del 28/12/99 e n. 12339 del 16/5/00.
- LR 14 dicembre 2004 n. 34 Politiche regionali per i minori
- DGR 22 dicembre 2005 n. 8/1518 Prime indicazioni per l'avvio dell'Osservatorio della Regione Lombardia per l'infanzia e l'adolescenza istituito ai sensi dell'art. 9, l.r. 34/04 "Politiche regionali sui minori". L'Osservatorio è operativo dal marzo 2007

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2005
- Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

REGIONE MARCHE

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

Nella Regione Marche le procedure di avvio della L. 285/97 sono volte a favorire il coordinamento delle azioni tra tutte le realtà istituzionali coinvolte nel percorso proposto dalla legge, ovvero gli ambiti territoriali, le Comunità Montane, le Province, i servizi regionali.

A tal fine viene costituito un gruppo di lavoro per l'attuazione della L. 285/97 (G.R. 16.03.1998, n. 558 "L.R. 30/90 art. 20 – Costituzione di un gruppo di lavoro per l'attuazione della L. 285/97" e G.R. 1.06.1998, n. 1238, "L.R. 30/90 art. 20 – Costituzione di un gruppo di lavoro per l'attuazione della L. 285/97 – Sostituzione della DGR 16.3.98 n. 558") composto dai dirigenti di diversi servizi regionali (sanità, servizi sociali, ambiente, formazione professionale) e aperto ai responsabili dei piani territoriali di intervento. Al gruppo vengono affidate competenze relative alla definizione delle linee di indirizzo e dei criteri di utilizzo delle risorse, alla individuazione delle priorità e degli strumenti di verifica degli interventi, all'esame dei piani di intervento presentati dagli enti locali, al monitoraggio e alla verifica sull'attuazione della legge.

Viene inoltre previsto il coinvolgimento delle amministrazioni provinciali nella articolazione degli ambiti territoriali di intervento e nella determinazione di forme di promozione e di organizzazione, in grado di rendere più efficaci le iniziative e le attività ivi compresi gli accordi di programma.

Alle Province viene attribuita la responsabilità organizzativa delle "giornate dell'infanzia e dell'adolescenza" finalizzate a favorire un confronto tra le esperienze in corso nei vari ambiti territoriali e la raccolta delle esigenze formative che saranno oggetto dall'attività organizzativa dei singoli ambiti territoriali.

I 24 ambiti territoriali per la realizzazione degli interventi della L. 285/97 vengono definiti con apposita deliberazione del Consiglio Regionale (D.C.R. 3.06.1998, n. 203 "L. 28.08.97 n. 285. Criteri e modalità di intervento per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nelle Marche") dopo aver consultato le Province che svolgono una funzione di raccordo e coordinamento tra i 246 Comuni della Regione. La distribuzione degli ambiti territoriali marchigiani solo in parte corrisponde ad articolazioni territoriali preesistenti. Gli Enti locali compresi variano da ambito ad ambito. In genere (11 casi su 24) è il Servizio o l'Ufficio dei 'Servizi Sociali' dell'Ente responsabile del Piano territoriale che gestisce operativamente i progetti esecutivi approvati.

I Piani territoriali delle Marche vengono presentati in Regione per l'approvazione, il 30 settembre 1998, quindi a livello operativo l'avvio parte il mese di dicembre. Il termine ultimo stabilito dalla Regione per il completamento del primo triennio, iniziato operativamente nel 1999, è il settembre 2001.

Un gruppo di funzionari regionali provvede all'istruttoria regionale di raccolta, analisi e approvazione dei Piani territoriali, la quale ultima avviene 45 giorni dopo la data di scadenza di presentazione da parte degli Ambiti territoriali, con Deliberazione di Giunta Regionale. Dal punto di vista procedurale vengono approvati i singoli progetti esecutivi all'interno dei Piani territoriali.

In quasi tutti gli ambiti territoriali viene costituito un Gruppo di coordinamento per predisporre il Piano territoriale, del quale fanno parte referenti istituzionali e in alcuni casi esperti del settore.

Nella preparazione dei Piani territoriali vengono coinvolti altri soggetti pubblici, quali Asl, Comuni dell'accordo di programma, Centri di giustizia minorile. In due terzi degli ambiti territoriali delle

Marche vengono coinvolte le associazioni e il volontariato nella preparazione diretta del Piano territoriale, prevalentemente attraverso la partecipazione ad un gruppo di coordinamento e con 'incontri con alcuni esponenti'. Un ruolo importante viene diffusamente riconosciuto anche alle istituzioni scolastiche.

In 19 ambiti su 24 vengono attivate iniziative di raccordo tra i Progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale; le modalità privilegiate sono le 'riunioni tecniche nell'ambito territoriale', gli 'incontri tra i responsabili dei progetti' e le 'riunioni politiche nell'ambito territoriale'; importante è stato anche il ruolo della Regione per orientare il raccordo.
Gli interventi su stampa, Radio e TV locali rappresentano l'iniziativa informativa più utilizzata a livello di ambito territoriale; le altre modalità riguardano l'invio di depliant e volantini e le riunioni di lavoro (anche aperte).

Nel periodo 30 giugno 1999 - 30 giugno 2000 l'applicazione della legge 285/97 nella Regione Marche coincide con un periodo di rinnovato impegno ad allargare le prospettive e l'orizzonte dei servizi sociali, caratterizzato dall'approvazione del "Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002" (D.C.R. n. 306 del 1 marzo 2000).

Tra le due dimensioni, progettazione 285 e piano regionale, si crea una reciproca influenza:
- da un lato la costruzione dei Piani di intervento della legge 285/97 nei 24 ambiti territoriali indica una strada alla programmazione territoriale "negoziata" e "per progetti", che caratterizza anche il piano sociale;
- dall'altro l'orizzonte del "piano sociale", essendo più ampio e complessivo delle azioni innovative per l'infanzia e l'adolescenza previste dalla legge 285/97, integra e completa le modalità operative definite e sperimentate con l'applicazione della legge sul territorio marchigiano.

Questo "incontro" si svilupperà in maniera più organica e stabile con l'attivazione della programmazione per il secondo triennio della legge 285/97, prevista per la primavera del 2001; l'obiettivo perseguito è una legge 285/97 sempre più "dentro" il "piano sociale" e un "piano" arricchito e orientato dalla esperienza della legge 285/97.
In particolare il piano sociale riprende le modalità organizzative proposte dal modello 285 e l'aspetto della integrazione tra i progetti dei diversi settori nel sistema dei servizi.

Nel secondo anno di attuazione della legge 285/97 nella Regione Marche vengono adottati atti relativi alle procedure di avvio della legge che hanno la funzione di accompagnare la realizzazione dei Progetti esecutivi e degli interventi (delibere amministrative per l'erogazione dei fondi del secondo e terzo anno).
Accanto al piano sociale sopra citato, altri atti integrativi per l'attivazione della legge 285/97 sono le deliberazioni della Giunta Regionale che definiscono criteri e modalità di ripartizione delle risorse, per gli anni 1999 e 2000, della LR 8/94 e dei contributi aggiuntivi per asili nido gestiti in forma associata.
In particolare si ricorda la D.G.R. n. 24 del 10.01.2000 "Istituzione gruppo di lavoro per la definizione di standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi per minori". Questo gruppo di lavoro nasce dalla necessità di collegare gli interventi della legge 285/97 con il sistema regionale dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, e si occupa di stabilire dimensioni strutturali ed organizzative sia delle strutture residenziali per i minori che degli asili nido e dei servizi integrativi per la prima infanzia. Il gruppo di lavoro costituisce il primo di una serie di gruppi tecnici che dovranno definire gli standard strutturali ed organizzativi per gli altri servizi sociali previsti dal nuovo Piano sociale.
Anche il Programma di interventi a favore dei giovani e adolescenti 2001/2003 fa riferimento alla

L.R. 46/98 sulle politiche giovanili e va a porsi in "continuità" e "contiguità" con i Piani territoriali della legge 285/97. Un ulteriore atto nell'area infanzia e adolescenza è la Deliberazione Amministrativa del Consiglio Regionale n. 297 del 09.02.2000 "Piano di dimensionamento delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado nella Regione Marche".

Rispetto alla implementazione della progettazione 285 a livello locale, quasi tutti gli ambiti territoriali delle Marche che hanno dato continuità alla stipula degli accordi di programma, organizzano incontri, per lo più "generici", dove l'oggetto del confronto è prevalentemente l'aspetto gestionale; in altri casi il focus degli incontri è posto sulla verifica dello stato di attuazione dei progetti e sul loro coordinamento.
In queste prime annualità di attuazione emerge una scarsa partecipazione a tali iniziative del privato sociale, così come di altri enti pubblici che non siano i comuni firmatari dell'accordo di programma.

Nel 1999 risultano 168 progetti esecutivi attivati all'interno dei 24 Piani territoriali di intervento. Ogni progetto esecutivo degli ambiti territoriali marchigiani è articolato, in media, in circa 3 interventi, quindi sono quasi 500 le azioni avviate sul territorio regionale per la realizzazione dei progetti previsti dalla L.285/97.
Nel 2000 i progetti esecutivi approvati sono 188.
Dai progetti emerge una forte 'localizzazione' delle Marche: in due terzi degli ambiti ben 78 progetti hanno coinvolto meno di 100 fruitori/destinatari e altri 34 progetti hanno coinvolto da 100 a 500 soggetti. Questo dato non sembra indicare tanto che gli interventi non hanno avuto diffusione quanto che le azioni previste hanno riguardato, prevalentemente, fasce di destinatari definite e circoscritte. D'altra parte i progetti 'diffusi' hanno riguardato almeno un terzo degli ambiti con 10 progetti che, al momento della compilazione della scheda periodica di ricognizione, avevano già coinvolto da 1000 a 3000 persone e 4 progetti di 2 ambiti addirittura oltre 3000 persone.
La fascia di età dei destinatari prevalenti di più progetti è quella dai 6 agli 11 anni con 75 progetti distribuiti in 18 ambiti (i tre quarti degli ambiti); è seguita dalla fascia di età immediatamente seguente (11-14 anni) con 40 progetti in 16 ambiti (i due terzi degli ambiti).
Questo dato trova riscontro con la prevalenza degli interventi concentrata sull'articolo 6 della legge 285/97 che riguarda le azioni dedicate all'aggregazione e al tempo libero e, quindi, storicamente più orientate alla infanzia e alla prima adolescenza. Sono invece 9, distribuiti in 9 ambiti i progetti con destinatari tra gli 0 e i 6 anni. Anche per gli adolescenti (tra i 14 e i 17 anni) sono stati previsti pochi interventi (8 progetti in 6 ambiti territoriali), come pure per i giovani adulti (2 progetti in due ambiti) che in questo caso sono probabilmente rappresentati dai giovani genitori. In tutti i progetti prevalgono i minori in generale come fruitori/destinatari degli interventi della legge; meno di un terzo degli ambiti ha attivato progetti (12) destinati a categorie particolari di bambini e ragazzi. Tra gli adulti un'attenzione particolare viene data ai genitori.

Seconda triennalità

Nel corso del 2001 vengono emanate le consuete delibere annuali con le direttive di attuazione della legge 285, il riparto e l'erogazione dei fondi e l'organizzazione di iniziative formative.
In particolare la delibera di indirizzo predisposta dalla Giunta regionale (Deliberazione della GR n. 805 del 10.4.01 "Atto di indirizzo e coordinamento per la predisposizione dei piani d'intervento in ambito territoriale per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza") individua le seguenti priorità d'interesse regionale per la predisposizione dei piani:

- azioni di sostegno al minore ed alla famiglia in funzione di un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale privilegiando il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica;
- sostegno alla relazione genitori-figli, a partire dai primi anni d'età, attraverso lo sviluppo di

servizi e di interventi che vedano i genitori partecipi di processi di acquisizione di maggiori competenze, valorizzando l'associazionismo familiare per la sensibilizzazione all'accoglienza e alla solidarietà;
- promozione e valorizzazione dell'adolescenza favorendo la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze a processi di responsabilità propositive, decisionali e gestionali in esperienze aggregative siano esse di carattere ricreativo o culturale-espressivo;
- diffusione delle esperienze di conoscenza e sensibilizzazione dei diritti dei minori e delle occasioni di loro partecipazione diretta ai diversi livelli di vita sociale e politica sul territorio

Per ognuna delle priorità indicate nella delibera, ogni piano territoriale è chiamato ad attivare se possibile un progetto esecutivo con un bacino d'utenza coincidente con l'intero territorio dell'ambito. Nel 2001 gli interventi programmati con il finanziamento 2001 dai diversi ambiti territoriali sono 151.

Nella stessa delibera viene inoltre ravvisata la necessità di raccordare i piani d'intervento della L. 285/97con il Piano di Zona di ambito attraverso:
- una programmazione complessiva dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza a livello d'ambito;
- l'acquisizione delle conoscenze sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso la costruzione del "profilo di comunità" così come previsto da Piano di Zona;
- l'adozione di modalità di progettazione, gestione, monitoraggio riferite alle altre aree di intervento;
- la collocazione del progetto-intervento all'interno dell'area infanzia-adolescenza del Piano di zona.

Il percorso già intrapreso con le prime annualità del primo triennio di attuazione della L. 285/97 viene implementato facendo entrare a pieno titolo la programmazione promossa dalla L. 285/97 in quella più complessiva prevista dal Piano sociale regionale. I piani della L. 285/97 rappresentano, in prospettiva, un contributo specifico alla programmazione nell'Area di intervento "Infanzia, adolescenza, giovani", che si caratterizza per la modalità di programmazione partecipata e per il collegamento e la continuità dei servizi e degli interventi attivati.

Per la concomitanza con la implementazione del "Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002", al fine di raccordare le politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza con l'orizzonte globale del Piano stesso, nella delibera della Giunta regionale viene disposto:
- la individuazione degli ambiti territoriali per la L. 285/97 coincidenti con quelli previsti dal Piano sociale regionale;
- l'inquadramento dei nuovi piani territoriali di intervento della L. 285/97 nella programmazione complessiva dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza di ogni ambito territoriale, da inserire a sua volta nella più generale programmazione del Piano territoriale d'ambito;
- che i nuovi piani territoriali abbiano durata annuale per raccordarli progressivamente con i tempi del Piano territoriale di ambito.

Lo stato di avanzamento nella realizzazione dei piani territoriali presentati nel 2001 è di generale conclusione, in quanto la progettualità richiesta, pur avendo respiro triennale deve avere una modularità annuale e, potenzialmente, concludersi dopo la prima annualità per collegarsi successivamente al Piano di Zona.

Per lo specifico settore dell'infanzia e dell'adolescenza la Regione Marche, nel periodo considerato attiva una serie di iniziative normative e di programmazione:

- proposta di legge regionale sulla promozione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dal titolo "Sistema integrato di servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti, di sostegno alla genitorialità e alle famiglie" che, riprendendo i principi sanciti dalla 285/97, vuole ripensarli contestualizzandoli con le esigenze che emergono dal territorio. Tra gli obiettivi della legge ci sono l'incentivazione degli asili nido, in risposta ai bisogni di bambini e bambine e dei genitori e il potenziamento di tutti quei servizi di supporto alla famiglia in modo da prevedere un ventaglio di offerte personalizzabili, in grado di rispondere alle differenti esigenze sia quantitative che qualitative;
- proposta di legge "Istituzione della figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza", divenuta Legge regionale n. 18 del 15 ottobre 2002;
- progetto "Ascolto Giovani" che coinvolge tutto territorio regionale, quale tentativo di avvicinare generazioni diverse, figli e genitori, il mondo giovanile e quello adulto.

L'ultimo atto di riferimento per la legge 285/97 è la DGR del 22 ottobre 2002, n. 1856, "Atto di indirizzo per la predisposizione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi della L. n. 285/1997 - criteri e modalità per l'assegnazione delle risorse (...)", che fissa come obiettivo per il 2002 la promozione delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza attraverso l'attivazione di un sistematico sostegno alla genitorialità responsabile e consapevole, soprattutto per le famiglie giovani, e di un sostegno alla coppia nei momenti critici della crescita dei figli. Le relative azioni dirette a raggiungerlo devono avere carattere innovativo e sperimentale.

Dal 2003 in poi

Nell'aprile 2004 si concludono gli ultimi progetti 285 della seconda triennalità. In seguito i progetti infanzia ed adolescenza confluiscono nella programmazione del Piano di infanzia ed adolescenza, quale parte integrante dei Piani di zona degli Ambiti sociali ai sensi della legge regionale 9 del 2003, per l'adempimento della quale la Regione stanzia ogni anno un Fondo regionale per il sistema integrato dei servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti e di sostegno alla genitorialità e alla famiglia.

Con l'istituzione di 24 ambiti territoriali e la definizione degli incarichi di coordinatore di ambito vengono definiti gli strumenti per l'avvio dei "tavoli di concertazione" territoriali.
Si conclude inoltre il primo percorso formativo rivolto agli stessi coordinatori, organizzato e gestito in forma di laboratorio operativo al fine di far emergere le criticità e produrre i conseguenti strumenti di lavoro atti a superarle e ad affrontare la definizione dei Piani di zona e dei Bilanci sociali di area, punti nodali sui quali si gioca il nuovo assetto del welfare. La predisposizione di tali strumenti viene affidata allo studio di un gruppo di lavoro volto a produrre materiale utile ad uniformare le procedure di elaborazione dei Piani e la costituzione degli Uffici di Promozione Sociale, il tutto nella logica della concertazione con le realtà presenti sul territorio. Si prevede che gli Uffici di Promozione Sociale divengano reali punti di riferimento per i cittadini e segni visibili della partecipazione attiva da parte della comunità alle politiche sociali. Coordinare di più e gestire di meno, è il principio indicato dalla Regione agli Enti locali.
Sul processo di integrazione socio-sanitaria la Regione costituisce un altro gruppo di lavoro, anche nell'ottica della riforma in atto del sistema sanitario regionale.

Il raccordo principale tra la programmazione 285 e quella zonale è dato dalla LR 9 del 2003, che istituisce il fondo regionale per il sistema integrato dei servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti e di sostegno alla genitorialità e alla famiglia.
All'interno dei piani di sociali di zona è inoltre confluito il Piano territoriale infanzia e adolescenza inerente la suddetta legge regionale. Approvato nel 2004, il Piano è teso a promuovere e strutturare servizi ed interventi coordinati al fine di offrire un sistema organico e flessibile che possa

rispondere al meglio ai bisogni emergenti di bambini, ragazzi, genitori e famiglie.
Tra gli altri atti, si cita inoltre la DGR n.643 del 15.6.04 "Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo", che pone come elementi centrali della programmazione regionale e territoriale la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza e l'integrazione tra le politiche attinenti il sociale, il sanitario e l'istruzione. Il documento rappresenta un primo passo verso una rivisitazione delle politiche adottate dalla Regione Marche, assumendo come focus la qualità della vita dei bambini, dei ragazzi e delle loro famiglie, verso la costruzione di politiche integrate, che dovranno ulteriormente estendersi e qualificarsi in due direzioni: la pianificazione integrata tra sociale e sanitario e la pratica della concertazione estesa ad altre aree della programmazione regionale.

Il documento collega stabilmente i seguenti atti normativi ed interventi:
- Legge regionale 15 ottobre 2002 n. 18, Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- Legge Regionale del 13 maggio 2003, n. 9, Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie
- D.G.R. n.1896/02 e D.G.R. n.869/03: Linee d'indirizzo in materia di interventi socio-sanitari territoriali rispettivamente all'adozione internazionale e all'affidamento familiare
- DGR n.1215 del 19.10.04: Realizzazione in ogni ambito provinciale, di un progetto informativo/formativo rivolto alle persone e alle famiglie per l'attivazione dei servizi educativi domiciliari previsti alla lettera b, comma 6 dell'art. 7 della L.R. 9/03;
- Progetto Intercultura,
- DG.R. n.172 del 7.2.05, Linee d'indirizzo per la progettazione di interventi socio-sanitari di prevenzione rivolti ad adolescenti e giovani;
- Legge regionale 6 novembre 2002 n.20 e Regolamento Regionale del 22 dicembre 2004, Disciplina in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.

Al dicembre 2007 gli ambiti territoriali sociali hanno predisposto due piani di zona, il primo annuale relativo all'anno 2003, ed il secondo triennale relativo al periodo 2005-2007.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

Prima triennalità

Le iniziative informative, realizzate nel primo periodo di applicazione della legge, hanno consistito in:

- Incontri iniziali con gli assessori provinciali ai Servizi Sociali ed educativi.
- Incontri con gli assessori ai Servizi Sociali ed educativi dei Comuni identificati come capofila degli ambiti territoriali
- Incontri periodici (n. 3) con i Referenti degli ambiti territoriali incaricati di redigere i Piani Territoriali di intervento.
- Comunicazioni scritte inviate ai comuni capofila concernenti indirizzi generali per la presentazione dei piani territoriali di intervento e l'iter amministrativo per la stipula degli accordi di programma. In alcune province inoltre sono stati effettuati incontri con i Comuni capifila per la illustrazione delle indicazioni regionali in ordine all'applicazione della legge in questione.
- Articoli pubblicati sui bollettini informativi della Amministrazione Regionale illustrativi della portata innovativa della L. 285/97.

Le iniziative formative sono state orientate a sostenere l'onere organizzativo degli interventi

promossi a livello nazionale e interregionale con particolare riferimento a:

- Partecipazione al seminario formativo di Bologna del 14-15 Luglio 1998 (n. 22 dipendenti di enti locali responsabili dei piani di intervento.
- Partecipazione alla 1° Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza del 19-21 Novembre 1998 (20 dipendenti di enti locali responsabili dei pani di intervento).
- Partecipazione a 3 seminari di formazione interregionale 1° semestre 1999 tenutisi a Firenze (n. 20 dipendenti di enti locali responsabili dei piani di intervento).
- Partecipazione al corso di formazione residenziale per operatori di servizi di contrasto alla violazione sui minori tenutosi a Pescara (n. 5 operatori di Comuni e aziende USL).

Le iniziative formative realizzate a livello di ambito territoriale riguardano principalmente (15 ambiti su 24) la partecipazione agli eventi nazionali proposti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, in collaborazione con le Regioni; alcuni ambiti hanno realizzato eventi formativi a livello territoriale su argomenti specifici inerenti le tematiche dei progetti esecutivi.

L'Amministrazione regionale ha attivato un Centro regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dalla L. 451/97, il cui progetto esecutivo è stato elaborato dall'Agenzia regionale sanitaria incaricata dai Servizi sociali regionali (delibera della Giunta Regionale n. 299 del 15.02.1999: "Affidamento All'Agenzia regionale sanitaria della gestione, avvio e realizzazione raccolta ed elaborazione dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale - L. 451/97).

La stretta collaborazione tra l'Ufficio Minori dell'Assessorato ai Servizi Sociali della Regione Marche e il Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha offerto ai referenti degli Ambiti territoriali un supporto per le diverse esigenze operative, oltre che la necessaria funzione di orientamento.

Periodiche, anche se non frequenti, sono state le riunioni di coordinamento con gli Ambiti territoriali fatte nella sede della Regione, incentrate sulla verifica dell'andamento dei Piani di intervento e sul confronto tra i vari territori rispetto alle diverse questioni comuni: gestionali, di coordinamento, di documentazione, monitoraggio e valutazione.

Le iniziative informative più qualificanti rispetto alla legge 285/97 sono state le "Giornate dell'infanzia e dell'adolescenza", a dimensione regionale, realizzate tra il 17 e il 26 novembre 1999 nelle quattro provincie delle Marche, grazie alla collaborazione con le Amministrazioni Provinciali. Obiettivo delle giornate è stato quello di promuovere la conoscenza del contenuto della convenzione ONU per l'infanzia e l'adolescenza, specialmente nelle scuole e chiamare a raccolta tutte le realtà pubbliche e private del territorio regionale, impegnate nella programmazione e gestione di servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, per discutere sulla qualità di vita dei territori marchigiani e sulla capacità dei servizi di offrire un contributo reale alla crescita dei bambini e degli adolescenti. L'occasione è stata sfruttata anche per fare una prima verifica dell'attività svolta dai Comuni marchigiani in ordine all'applicazione della L. 285/97. Nel corso dell'evento, con la collaborazione del Centro Regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, l'Amministrazione regionale ha messo a disposizione delle province: una serie di interventi illustrativi dei principi della L. 285/97 e della situazione marchigiana ad una anno dalla presentazione dei "Piani territoriali" da parte degli Ambiti territoriali; una pubblicazione illustrativa della situazione marchigiana in ordine all'attuazione della L. 285/97 curata dal Centro regionale.

Nel rispetto delle autonomie, accanto a questi contributi ogni singola amministrazione provinciale ha provveduto ad organizzare:

- Momenti di sensibilizzazione nelle scuole sulla convenzione ONU dei diritti;
- Momenti ludici o creativi sempre nell'ambito delle scolaresche in collaborazione con gli enti

locali e i Provveditorati di riferimento;
- Momenti di confronto tra operatori dei servizi pubblici, del privato sociale e del volontariato assieme ad amministratori sui problemi incontrati nell'attuazione della legge 285/97 e soprattutto sui contenuti dei corsi di formazione e aggiornamento, organizzati direttamente dagli enti locali per tutti coloro che a vario titolo lavorano in questo settore.

In ogni incontro è stato invitato un collaboratore del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, sia per sottolineare il forte collegamento con la dimensione nazionale che per dare risalto alla questione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Un importante strumento di informazione e di sensibilizzazione sulla legge 285/97 è stato l'opuscolo "Un passo avanti nella promozione di politiche sociali intelligenti ed efficaci", pubblicato in 5000 copie ed inviato a tutte le istituzioni pubbliche e a molte realtà del privato sociale della regione.

Rispetto alla formazione interregionale di livello nazionale la Regione ha promosso la partecipazione di n. 32 dipendenti di enti locali responsabili dei piani di intervento a n. 5 seminari di formazione interregionale 2° semestre 1999 organizzati dal Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza.

La formazione interregionale vera e propria vede la Regione Marche soggetto attivo sia sul versante della organizzazione che su quello della partecipazione. Di concerto con altre quattro regioni del centro Italia (Toscana, Lazio, Umbria, Abruzzo) sono stati organizzati eventi formativi con riserva di posti per gli operatori provenienti dalle regioni vicine. Vengono così realizzati, tramite i Comuni capofila di tre ambiti territoriali, le seguenti iniziative formative a dimensione interregionale:

- Comune di Ancona - "Il Tempo per le famiglie" - comma a) art.5 legge 285/97/97
- Comune di Fano - "La città dei bambini" - art.7 legge 285/97/97
- Comune di Fermo - "Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero" - art.6 legge 285/97/97

La Regione ha promosso inoltre la partecipazione di n.5 operatori di Comuni e AUSL al corso di formazione residenziale per operatori di servizi di contrasto alla violenza sui minori, organizzato dalla Regione Abruzzo.

Seconda triennalità

Le iniziative informative hanno riguardato prevalentemente l'aggiornamento permanente del sito del Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani (http://www.infanzia-adolescenza.marche.it) con le varie notizie relative alla attuazione della legge.

Le iniziative formative promosse dalla Regione hanno coinvolto le amministrazioni provinciali. La provincia di Pesaro Urbino ha realizzato un programma autonomo mentre le altre tre province (Ancona, Ascoli Piceno e Macerata) hanno sviluppato una programmazione unitaria con la riproposizione per le tre realtà territoriali di un unico modello di intervento formativo, molto articolato e approfondito, che rappresenta una sorta di accompagnamento costante nella realizzazione degli interventi. Il percorso formativo viene rivolto a 75 operatori sociali che negli ambiti delle Province di Ancona, Macerata ed Ascoli Piceno si occupano di progettazione territoriale ed organizzazione dei servizi ai sensi della L. 285/97. L'aggiornamento è mirato quindi ai Responsabili di Ambito 285, ai Funzionari e responsabili dei servizi sociali dei Comuni più grandi, delle Comunità Montane e delle Province e ai Responsabili di progetto del privato sociale. I contenuti dei corsi hanno riguardato: "Le politiche sociali", "Il lavoro sociale: dalla programmazione alla Valutazione", "Esperienze nazionali di progetti 285" .

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

A livello di ambito territoriale sono state attivate, nel corso delle annualità, iniziative di monitoraggio/verifica sui progetti esecutivi. La modalità prevalente è stata quella delle 'riunioni periodiche tra responsabili dei progetti', meno utilizzati sono stati strumenti quali 'questionari', 'rapporti intermedi e progress', così come altre forme più 'raffinate' (in genere affidate ad esperti esterni).
Rilevazioni analoghe possono riproporsi per le iniziative di valutazione 'in itinere' sui progetti esecutivi attivate e coordinate a livello di ambito territoriale, prevalentemente affidate ai funzionari dell'Ente gestore con una concezione che privilegia, prevalentemente, la dimensione "ispettiva" e di controllo (quindi, forse, da considerare più come aspetto del monitoraggio che della valutazione). Meno diffuso è risultato l'utilizzo di un ente esterno, professionista o ditta specializzata.

A livello regionale viene assegnato al citato Centro regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, l'incarico di verificare lo stato di attuazione della L.285/97, secondo modalità concordate tra il Servizio Servizi Sociali della Regione (Ufficio Minori), il Centro Regionale, ed i referenti istituzionali degli Ambiti territoriali. In particolare sono state attribuite al Centro regionale:
- l'analisi dei bisogni e ricognizione delle risorse territoriali;
- la definizione delle modalità di analisi e valutazione;
- le modalità di documentazione, verifica e monitoraggio dei piani, dei progetti e degli interventi.

Per dare diffusione ai dati raccolti è stato pubblicato dalla Regione un opuscolo: "Un passo avanti nella promozione di politiche sociali intelligenti ed efficaci", che illustra l'articolazione degli ambiti territoriali con l'indicazione precisa dei referenti, presentando i progetti e le azioni riportate nei Piani territoriali di intervento e rendicontando lo stato di attuazione della L. 285/97 al mese di giugno 1999.

I primi dati raccolti provenivano dal monitoraggio effettuato con una scheda elaborata dal Centro di documentazione ed inviata a tutti i referenti di ambito in data 14.10.1999 e riguardavano il periodo novembre 1998 - settembre 1999. Le informazioni raccolte nel monitoraggio riguardavano lo stato di avanzamento degli interventi; i destinatari degli interventi (tipologia e fasce d'età); lo stato delle spese diviso tra i costi previsti nei progetti e i costi sostenuti, l'assegnazione della Regione e il cofinanziamento dei singoli enti; gli operatori coinvolti. Tutti i dati sono stati divisi per ambito territoriale, per dimensione provinciale e sommati a livello regionale
Dal 2001 l'attività specifica di monitoraggio e valutazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi della L. 285/97 del Centro regionale si è integrata, rispetto a strumenti e procedure, con l'Osservatorio delle Politiche Sociali.
Uno degli obiettivi principali del Centro regionale è il costante monitoraggio delle politiche di intervento territoriali e la loro rispondenza ai bisogni dei bambini e ragazzi e delle loro famiglie.
Il primo passo in questo senso è stata l'elaborazione del "Primo rapporto di ricerca sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Marche" pubblicato nel maggio 2001; a seguire sono state elaborate altre indagini e ricerche mirate a supportare e a conoscere ed analizzare la programmazione territoriale quali il "Vademecum 285", del giugno 2001, "Le buone pratiche della L.285/97 nelle Marche", nel gennaio 2003, "Numeri e parole" nel settembre 2003.

Dopo il passaggio al sistema integrato di servizi, l'attività di monitoraggio della Regione supportata dal Centro regionale continua. Nel 2004 il Centro ha effettuato un'indagine conoscitiva, presso un campione rappresentativo della popolazione residente nella Regione Marche, che ha permesso di

restituire risultati statisticamente significativi. Il progetto di ricerca, denominato "COMUNICARE SOCIALE. Rapporto di ricerca sulla percezione del Welfare nella Regione Marche" evidenzia la percezione da parte di cittadini marchigiani della qualità dell'offerta di servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza.
Inoltre viene pubblicato nel gennaio 2005 il volume "Al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza", che si riferisce allo sviluppo programmatico e organizzativo del nuovo sistema regionale.
Il Centro, inoltre, partecipa attivamente ai gruppi di lavoro finalizzati a definire la programmazione attraverso la predisposizione di linee guida, norme e progetti come la Legge regionale n. 9 del 2003 sui servizi integrati per l'infanzia, l'adolescenza e la genitorialità e la Legge regionale n. 18 del 2002, che istituisce il Garante per i minori. Il lavoro del Centro è anche teso a supportare il percorso attivato in applicazione della Legge nazionale 328/00 e la definizione dei nuovi Piani sociale e sanitario regionali soprattutto negli ambiti che riguardano i più giovani e le loro famiglie.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

La Regione rileva che nel primo triennio di applicazione della legge 285/97 l'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali risultano carenti o mancanti in molti degli ambiti territoriali; in pochi Piani territoriali si fa esplicito riferimento a ricerche o indagini specifiche e recenti che giustificano priorità di intervento. La Regione Marche con l'istituzione del Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza pone le premesse per migliorare questa situazione. Nell'autunno nel 2000 esce il primo rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Marche che rappresenta l'esito di un impegnativo lavoro di sviluppo di una "mappa concettuale" in grado di interpretare la grande mole di dati raccolti sulla condizione e sui servizi per l'infanzia e per l'adolescenza nelle Marche che coinvolge tutti i Comuni, le AA.SS.LL., le Province, le Comunità Montane.

Nella definizione del Piano territoriale del 2002 la Regione indica tra i criteri di elaborazione del piano, l'analisi del territorio e il "profilo di comunità", in cui vanno indicate le informazioni e le riflessioni concernenti lo stato dei servizi e degli interventi nonché la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza relativi al territorio dell'Ambito.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.3 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Nell'ottica della Regione Marche la Legge 285/97 e la Legge 328/00 sono integrabili fra loro. La prima ha anticipato la filosofia della riforma nazionale del welfare e rappresenta, emblematicamente, come le leggi di settore debbano essere inserite all'interno della programmazione degli Ambiti territoriali, dei Piani di zona, dei Bilanci sociali d'area e dunque debbano essere coordinate nei tavoli di concertazione.
Per la Legge 285/97 risulta agevole, secondo la Regione, rientrare nella logica della riforma promossa dalla 328/00. Per quanto riguarda le altre leggi regionali viene avviato un percorso di adeguamento concettuale ed organizzativo con l'obiettivo di riuscire a dare forma, senso e contenuto al mosaico del Piano sociale di zona, l'atto più importante anche dal punto di vista politico della riforma stessa.

Nella Regione Marche, dopo un forte investimento economico per l'attivazione dei servizi territoriali rivolti all'infanzia e all'adolescenza e l'emanazione di linee d'indirizzo per la definizione di modelli istituzionali, organizzativi ed operativi d'intervento, negli ultimi anni si è registrato un

rallentamento nelle politiche e negli interventi innovativi di settore, dovuto sia alla riduzione delle risorse economiche destinate, sia ai cambiamenti negli assetti istituzionali ed organizzativi.
Pertanto si sono mantenuti per lo più i servizi esistenti o comunque quelli più consolidati sul territorio e sono stati privilegiati gli interventi in ambiti molto problematici o di emergenza.
Tenuto conto che in prospettiva i finanziamenti di leggi di settore (L.R. 9/03 e L.R. 7/94) andranno progressivamente a confluire nel budget complessivo di Ambito, il Piano di zona sociale deve esplicitare e mettere a sistema tutto ciò che un territorio offre e intende offrire ai bambini e ragazzi nel rispetto dei loro diritti e per favorire lo sviluppo del loro benessere e una loro crescita "sana".
Il Piano di zona sociale dovrà pertanto rivedere e rilanciare: i servizi di base, più o meno consolidati, in risposta alle situazioni di disagio conclamato, i servizi innovativi, in risposta al mutare dei bisogni, gli interventi e progetti preventivi e promozionali.

3.2 EFFETTO VOLANO

Le modalità di realizzazione degli interventi previste dal comma 2 dell'articolo 2 della L.285/97 hanno attivato nella Regione Marche un processo, non univoco e uniformemente diffuso, ma ampio e, per certi versi, irreversibile di progettazione condivisa e di gestione partecipata degli interventi che può rappresentare un 'circolo virtuoso', contagioso per tutti i servizi destinati all'infanzia e all'adolescenza e non solo.

Il modello 285, sia nell'approccio all'infanzia e all'adolescenza, sia nelle modalità operative e gestionali, ha influenzato l'elaborazione della programmazione sociale di zona della Regione, nonché singoli atti normativi relativi al settore minori e famiglia, e l'emanazione della importante LR 13 maggio 2003 n. 9, Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della LR 12 aprile 1995, n. 46 concernente: "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti".

La Regione, a partire dal 2002, stabilisce che il Piano territoriale della L. 285/97 debba essere costituito, in genere, da un solo progetto che coinvolga direttamente tutti i Comuni dell'Ambito territoriale e si centri sull'obiettivo programmatorio indicato annualmente dalla Giunta Regionale.
Per il 2002 l'obiettivo è stato la promozione delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza anche attraverso l'attivazione di un sistematico sostegno alla genitorialità responsabile e consapevole, soprattutto per le famiglie giovani, e di un sostegno alla coppia nei momenti critici della crescita dei figli.
L'obiettivo programmatorio indicato deve essere raggiunto mettendo in atto interventi e azioni che si caratterizzano per l'innovatività e la dimensione sperimentale, così da poter, successivamente, implementare e rendere stabili e consolidati i progetti risultati più adeguati, inserendoli nel sistema integrato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche.

3.3 DATO CULTURALE

Gli accordi di programma hanno vincolato gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali di intervento a collegarsi per realizzare gli interventi, hanno costituito un difficile (soprattutto negli ambiti con un maggior numero di comuni) ma sicuro strumento di collegamento politico ed operativo.
Il coinvolgimento di altre istituzioni pubbliche (in particolare i provveditorati agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile) nell'elaborazione e nell'approvazione dei Piani territoriali di intervento, ha allargato la prospettiva degli interventi da una 'ristretta' logica socio-assistenziale o socio-educativa ad un orizzonte complessivo di benessere globale per l'infanzia e

l'adolescenza delle Marche.
La partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, dell'associazionismo di base e del volontariato nella definizione dei piani di intervento, al di là delle diverse forme ed 'intensità' di coinvolgimento definite dagli Ambiti territoriali, è un'opportunità in più che favorirà l'integrazione tra pubblico e privato sociale nei servizi e negli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza nella Regione.

Un aspetto importante della 285 è stato il radicamento partecipato nel territorio.
I principi organizzativi (individuazione degli ambiti territoriali d'intervento), culturali (centralità dell'interesse del minore) e metodologici sono stati i punti di forza che sono poi confluiti in alcune leggi successive come la L.R. 9/03.
Il punto critico è costituito dalla settorialità degli interventi, mentre la L.R. 9/03 prevede un piano piano infanzia, adolescenza e famiglia pienamente integrato nel Piano Sociale.
La sperimentazione 285 ha richiesto a un certo punto di essere stabilizzata e nella Regione Marche ciò è avvenuto attraverso l'implementazione e il consolidamento dei servizi infanzia e adolescenza.

4. Le Prospettive future

Le Marche hanno ancora un tessuto sociale ed educativo buono, che deriva da fattori vari, tra cui la prevalenza di realtà di piccoli Comuni.
Alcune criticità si ravvisano nella formazione culturale degli operatori (educatori, coordinatori di servizi), che è un po' troppo lasciata al territorio senza un coordinamento regionale.
I servizi per la prima infanzia sono buoni, l'asse socio sanitario si sta implementando.
L'asse distretto - ambito territoriale è alla base del nuovo piano sociale regionale.
I problemi sono per lo più legati ancora ad una difficoltà a rendere più omogenei gli interventi in un territorio molto variegato, con bisogni e servizi diversi.
Se da una parte è aumentato il numero dei servizi a garanzia dell'infanzia e dell'adolescenza, non sempre tali servizi riescono a raggiungere le sacche di disagio più conclamato.
La programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza non tiene ancora sufficientemente conto dell'elevato grado di complessità presente sia sul fronte della domanda sociale, con il rapido mutare dei bisogni, sia su quello dell'offerta, con i complessi legami istituzionali e organizzativi che ci sono in campo e che implicano un'attenzione non solo limitata ai settori dei servizi sociali delle pubbliche amministrazioni, ma anche al comparto sanitario, a quello educativo e all'amministrazione della giustizia.
Soprattutto il tema della separazione/integrazione degli interventi sociali e sanitari, sia a livello istituzionale che operativo, risulta essere irrisolto: gli accordi di programma e i protocolli operativi richiesti nelle linee guida regionali per la gestione integrata dei servizi risultano non essere compiutamente attuati.
Gli obiettivi prioritari della Regione sono:

- Promuovere una cultura che assuma l'infanzia e l'adolescenza come soggetti che esprimono bisogni propri;
- Promuovere nei servizi la costruzione di una metodologia di lavoro che assuma come criterio ordinatore il bisogno di salute sviluppando nei territori scelte integrate e partecipate;
- Monitorare e valutare costantemente la situazione della programmazione e dei servizi territoriali;
- Predisporre piani formativi per gli operatori dei servizi territoriali in relazione agli indirizzi regionali.

Nella normativa si cerca di promuovere l'idea di un bambino e ragazzo che abbia diritto di dire la propria opinione. I consigli comunali dei ragazzi sono numerosi nella Regione, si vorrebbe creare

un coordinamento regionale di queste esperienze, per dare voce ai bambini/e e ragazzi. Un primo tentativo è stato la Conferenza sulle politiche per infanzia e adolescenza del 2005, dove è stato dato spazio ai consigli dei ragazzi.
La legge regionale n.9/03 è impostata proprio sui servizi rivolti ai bambini e alle bambine, non alle famiglie, volutamente sono stati tolti alcuni termini che si riferiscono più ai bisogni degli adulti che non a quelli dei bambini e delle bambine. Questo perché per la Regione è fondamentale dare centralità al soggetto bambino/adolescente, altrimenti il rischio è che i servizi divengano risposte legate ai bisogni degli adulti, più che ai diritti del bambino.
La Convenzione dell'Onu si diritti dell'infanzia è citata in tutti gli atti, è alla base della normativa regionale in particolare il principio del diritto del bambino ad essere ascoltato.
Nodo critico è il fatto che i servizi sono sempre improntati su una prospettiva adulta, nonostante si tenga conto della peculiarità del bambino, occorre una maggiore accoglienza nei riguardi dei bambini, c'è ancora troppo tutela.
Va portata nuova linfa al coordinamento con le altre Regioni, poiché dopo la riforma del titolo V della costituzione si è un po' perso il senso di avere linee guida condivise, una programmazione omogenea.
A livello di Regione, si dovrebbe sostenere maggiormente il coinvolgimento degli adulti attraverso la responsabilizzazione nella presa in carico del disagio del bambino e del ragazzo, rivalutando anche il ruolo dell'adulto (genitore, etc) rispetto alla figura professionale a cui si ricorre a volte con troppa facilità.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Elena *Cognome* Pellegrini
Assessorato Assessorato all'ambiente e alle politiche sociali
Servizio Servizio politiche sociali
Indirizzo Via G. da Fabriano, 3 – Palazzo Rossini
CAP 60125 *Città* Ancona *Prov.*
Telefono 071-8064035 *Fax* 071-8064041
email elena.pellegrini@regione.marche.it
pagine web http://www.infanzia-adolescenza.marche.it/default.asp

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Marche	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 1.917.838.107	L. 5.106.037.412	L. 5.114.234.952	L. 4.710.233.000	L. 4.332.810.395		
euro	990.480,72	2.637.048,25	2.641.281,92	2.432.632,33	2.237.709,82	2.237.710	13.176.863,04

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1998 (fonte: relazione 1999)

- D.G.R.,16.03.1998, n. 558, L.R. 30/90 art. 20 – Costituzione di un gruppo di lavoro per l'attuazione della L. 285/97
- D.G.R.,6.04.1998, n. 783,Proposta di atto amministrativo ad iniziativa della Giunta Regionale concernente: L. 285/97 – Criteri e modalità di intervento per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza – anni 1997 £ 1.917.838.107 – anno 1998 £ 3.400.966.244
- D.C.R.,3.06.1998, n. 203, L. 28.07.97 n. 285. Criteri e modalità di intervento per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nelle Marche.
- D.G.R.,1.06.1998, n. 1238, L.R. 30/90 art. 20 – Costituzione di un gruppo di lavoro per l'attuazione della L. 285/97 – Sostituzione della DGR 16.3.98 n. 558
- D.G.R.,13.07.1998, n. 1708,Proposta di atto amministrativo ad iniziativa della Giunta Regionale concernente: L. 285/97 – modifica dell'atto amministrativo 3 Giugno 1998 n. 203 – definizione dei nuovi criteri di riparto del finanziamento. Cap. 42234135 £ 1.821.946.202
- D.G.R.,19.10.1998, n. 2503, L. 285/97 – atto di coordinamento agli enti locali per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Cap. 4234135 £

1.821.946.202 – Cap. 4234136 £ 95.891.905

- D.G.R.,19.10.1998, n. 2504, L. 285/97 – disposizioni per la formazione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Completamento ed integrazione gruppo di lavoro regionale.
- D.C.R.,27.10.1998, n. 229,Modifica deliberazione amministrativa 3.06.98 n. 203 "L. 2.08.97 n. 285 criteri e modalità di intervento per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nelle Marche" – definizione nuovi criteri di riparto del finanziamento
- D.G.R. ,14.12.98, n. 3086, L. 285/97 – promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza – ripartizione 2° annualità.

1999 (fonte: relazione 1999)

- D.G.R.,29.03.1999, n. 760, L. 285/97 – disposizione per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza – Iniziative di informazione e formazione – destinazione del finanziamento.
- D.G.R. ,In corso di approvazione,Revoca DGR 760 del 29.03.99 L. 285/97 – disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza – iniziative di informazione e formazione. Approvazione nuovo piano per la formazione e destinazione del finanziamento

2000 (fonte: relazione 2000)

Nel secondo anno di attuazione della legge 285/97 nella Regione Marche sono stati adottati atti integrativi delle procedure di avvio della legge che hanno avuto la funzione di accompagnare la realizzazione dei Progetti esecutivi e degli interventi. Non si sono verificate situazioni particolari tali da richiedere atti "straordinari", per cui da parte dell'Amministrazione Regionale sono state predisposte le delibere amministrative per la erogazione dei fondi del secondo e terzo anno della legge 285/97.
Possono però essere considerati atti integrativi per l'attivazione della legge 285/97 una serie di deliberazioni della Giunta Regionale che hanno definito criteri e modalità di ripartizione della risorse, per gli anni 1999 e 2000, della LR 8/94 e dei contributi aggiuntivi per asili nido gestiti in forma associata; questi atti possono essere considerati complementari ed integrativi rispetto alla realizzazione dei Piani di intervento predisposti nell'ambito della legge 285/97:

- D.G.R. n. 240 del 08.02.1999 " LR 8/94 - iniziative di tutela ed assistenza dei minori in situazioni di difficoltà sociali - criteri e modalità per la ripartizione delle risorse - anno 1999" £.2.900.000.000
- D.G.R. n.1293 del 20.06.2000 "LR 8/94 - interventi finanziari regionali per iniziative a tutela dei minori in situazioni familiari multiproblematiche e adolescenti a rischio di devianza - criteri e modalità per la ripartizione delle risorse - anno 2000" £.2.000.000.000
- D.G.R. n. 3096 del 06.12.1999 "Modalità per la ripartizione del contributo aggiuntivo ai Comuni che gestiscono gli asili nido in forma associata o convenzionata e del finanziamento per la sperimentazione di nido famiglia per l'anno 1999" £. 205.000.000
- D.G.R. n. 1606 del 25.07.2000 "Criteri e modalità per la ripartizione dei contributi aggiuntivi ai Comuni che praticano servizi asili nido in forma associata o convenzionata e finanziamento di progetti sperimentali di servizi integrativi o innovativi agli asili nido anno 2000" £. 300.000.000.

2002 (fonte: report analisi 2006)

L'ultimo atto di riferimento per la legge 285/97 è la DGR del 22 ottobre 2002, n. 1856, Atto di indirizzo per la predisposizione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi della L. n. 285/1997 - criteri e modalità per l'assegnazione delle risorse

Nell'aprile 2004 si sono conclusi gli ultimi progetti 285. Poi i progetti "infanzia ed adolescenza sono confluiti nella programmazione del Piano di infanzia ed adolescenza parte integrante dei Piani di zona degli Ambiti Sociali ai sensi della L.R. 9/03

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

- DCR 1 marzo 2000 n. 306 *Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000-2002*
- *D.G.R. n. 24 del 10.01.2000 "Istituzione gruppo di lavoro per la definizione di standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi per minori"*
- DGR 30.1.2001 n. 244 *Proposta di atto amministrativo ad iniziativa della Giunta regionale concernente: Programma degli interventi a favore dei giovani e degli adolescenti 2001-2003*
- *Deliberazione della GR n. 805 del 10.4.01 "Atto di indirizzo e coordinamento per la predisposizione dei piani d'intervento in ambito territoriale per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"*
- DGR 5.6.2001 n. 1246 *LR 46/95 Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti – Piano annuale a stralcio 2001 degli interventi di promozione e coordinamento delle politiche in favore dei giovani e degli adolescenti*
- *Deliberazione della GR n. 2566 del 30.10.2001 "Approvazione dei piani territoriali d'intervento predisposti dagli ambiti territoriali per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed assegnazione contributi agli Enti locali capofila*
- DGR 22 ottobre 2002 n. 1856 Atto di indirizzo per la predisposizione dei piani territoriali annuali di intervento 2002 per la promozione di diritti e opportunità dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della L. 285/97 - Criteri e modalità per l'assegnazione delle risorse
- DGR 29 ottobre 2002 n. 1896 Linee di indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di adozioni internazionali
- DGR 12 novembre 2002 n. 1968 Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei piani di zona 2003 e l'attuazione del Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali
- DGR 17 giugno 2003 n. 869 Indirizzi in materia di interventi sociosanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla L. 184/83 e successive modifiche
- DGR del 16 giugno 2004, n. 643 *Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo*
- DGR 19 ottobre 2004 n. 1215 Criteri e modalità per la ripartizione del fondo destinato al progetto di informazione e formazione rivolto alle persone e alle famiglie per l'attivazione dei servizi educativi domiciliari previsti alla lettera b), comma 6, art. 7 della LR 9/03
- DGR 28 dicembre 2004 n. 1688 Linee guida per la predisposizione dei Piani triennali di ambito sociale. Obiettivi 2005-2007
- DGR 7 febbraio 2005 n. 172 Linee di indirizzo per la progettazione di interventi sociosanitari di prevenzione rivolti ad adolescenti e giovani
- DGR 24 ottobre 2007, n. 1136 *LR 5 novembre 1988 n. 43, art. 50; L. 328/2000, art. 20 e L. 388/2000, art. 80, commi 13 e 17. Criteri di riparto del fondo nazionale per le politiche sociali. Bilancio 2007, cap. 53007103 per € 15.291.922,49*
- DGR 107 del 28 gennaio 2008 *Piano sociale regionale 2008-2010*

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

- LR 5 novembre 1988 n. 43 *Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei Comuni per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella Regione*
- LR 12 aprile 1995, n. 46 *Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti*
- LR 6 novembre 2002 n. 20 Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale
- LR 13 maggio 2003 n. 9 *Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della LR 12 aprile 1995, n. 46 concernente: "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti"*
- Regolamento Regionale n.13 del 22.12.04 *"Requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie di cui alla L.R. 9/03"*

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

LR 15 ottobre 2002, n. 18 *Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza*

Il 17 marzo 2003 è stata eletta dal Consiglio Regionale la dott.ssa Mery Mengarelli quale Garante per l'Infanzia e l'adolescenza ai sensi della legge regionale n. 18/2002

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani

- DGR 15 febbraio 1999 n. 299 *Affidamento all'Agenzia regionale sanitaria della gestione, avvio e realizzazione raccolta ed elaborazione dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale - L. 451/97*

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 1999
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2000
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2001
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2002
  - Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE MOLISE

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

La prima triennalità di applicazione in Regione Molise è stata, sostanzialmente, anche l'unica attuata, nella forma della programmazione triennale, sulla base del modello "285 puro".

La fase di start up per l'avvio delle procedure di applicazione della legge in Regione Molise è coincisa con l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 7 luglio 1998, n.237, che ha approvato le linee d'indirizzo per l'applicazione della legge individuando gli ambiti territoriali di intervento, le modalità di predisposizione dei piani territoriali e di realizzazione dei relativi progetti, le procedure di costituzione di un apposito gruppo di lavoro per la valutazione dei progetti, nonché i criteri per la ripartizione del fondo e le modalità di erogazione dei finanziamenti spettanti.

Al fine di assicurare l'efficiente allocazione delle risorse, finalizzata a fornire risposte concrete ai bisogni delle diverse realtà locali, si è ritenuto opportuno promuovere un iter procedurale per la formulazione dei piani territoriali di intervento che sottolineasse il ruolo centrale della Provincia, quale ente territoriale intermedio ed in grado di assolvere al compito di ente coordinatore degli interventi stessi .

A tal fine, la Regione Molise, con la predetta DCR n.237/98, ha individuato quali ambiti territoriali di intervento le due province di Campobasso e Isernia e, come sub ambiti, le Comunità Montane e i Comuni associati, laddove non ricompresi nell'ambito delle anzi citate Comunità, referenti naturali per la definizione e la gestione dei Piani territoriali d'intervento e dei progetti esecutivi.

Il Settore sicurezza sociale dell'Assessorato alla sanità, competente in materia, al fine di poter garantire la corretta applicazione della legge in questione e delle citate linee di indirizzo, ha attivato una serie di incontri, tesi all'attivazione di una corretta metodologia di lavoro che consentisse la diffusione della conoscenza della legge, la condivisione dei suoi obiettivi e la partecipazione attiva alla progettazione da parte degli amministratori e degli operatori degli enti coinvolti .

Le Amministrazioni provinciali di Campobasso e Isernia, mediante opportune conferenze di servizi e accordi di programma, che hanno visto il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati alla problematica e del privato sociale e, in particolare, le organizzazioni di utilità sociale senza scopo di lucro, operanti sul territorio, hanno provveduto alla predisposizione e all'invio, nei tempi stabiliti, al predetto Assessorato, dei piani territoriali di intervento, riferiti a tutto il triennio 1997/1999 e dei relativi progetti esecutivi.

Il riparto tra i due ambiti territoriali è stato formulato sulla base di specifici indicatori statistici, facendo riferimento ai più recenti dati ISTAT disponibili in regione, di seguito specificati:

a) 20% in base alla popolazione residente in ogni ambito;
b) 50% in base alla popolazione minorile da 0 – 19 anni, ricadente nei rispettivi ambiti;
c) 15% in base alla superficie territoriale di ogni ambito;
d) 15% in base all'altimetria.

Nel corso dell'anno 1998, sono stati presentati complessivamente n. 26 progetti.

All'istruttoria e alla verifica dei requisiti formali degli elaborati progettuali, ha provveduto il Settore Sicurezza sociale dell'assessorato alla Sanità, mentre l'esame e la valutazione sono stati effettuati, sulla base delle finalità e delle priorità stabilite dalla legge 285/97, da un apposito gruppo tecnico, costituito con determinazione dirigenziale del 30.12.1998, n.122.

Per ciascun progetto è stata predisposta una specifica scheda di analisi e valutazione, con

l'indicazione del relativo parere di ammissibilità, non ammissibilità e del rispettivo contributo erogabile, se dovuto, da sottoporre all'approvazione della Giunta Regionale.
La Giunta Regionale, con provvedimento del 31 maggio 1999, n. 807, ha approvato l'elenco dei 15 progetti finanziabili, nonché quello delle iniziative non ammesse ai contributi, con le relative motivazioni.

La Regione Molise ha approvato, con delibera della Giunta Regionale (13 novembre 2000, n. 1560), il Piano di attuazione per la terza annualità, che ha consentito la prosecuzione delle attività progettuali intraprese e svolte nel biennio precedente.

Riguardo alla tipologia degli interventi, un unico progetto si è incentrato sulla realizzazione di una città a misura di bambino; in prevalenza, si è partiti da un'analisi del territorio per poi realizzare interventi per lo più orientati alla creazione di laboratori ed all'organizzazione di attività ludiche e culturali. Alcuni progetti hanno previsto la presa in carico di minori in difficoltà, interventi volti a migliorare la relazione genitori-figli, istituzione di centri di ascolto, realizzazione di un appartamento per l'accoglienza di donne con prole in condizioni di difficoltà ed istituzione di un servizio rivolto ai bambini vittime di abusi e maltrattamenti.

Gli operatori che sono stati impegnati nella realizzazione delle attività sono riferibili per lo più a soggetti del privato sociale. Le professionalità più diffuse: psicologi, assistenti sociali, i maestri d'arte. Hanno collaborato, inoltre, sociologi, pedagogisti, insegnanti, volontari.

Si segnala che nessun Ente ha stabilito forme di cofinanziamento per la realizzazione di attività progettuali.

In qualche caso si è evidenziata una certa difficoltà nel realizzare le attività progettuali nei tempi indicati e si è manifestato uno scollamento tra quanto si intendeva promuovere e quanto si è poi riusciti a realizzare. Gli operatori hanno spesso lamentato le difficoltà incontrate nel coinvolgere i servizi e le istituzioni presenti nell'ambito territoriale di appartenenza, con l'intento di dare vita a forme di raccordo e lavoro di rete.

La maggiore partecipazione alle attività poste in essere è stata registrata soprattutto per i bambini in età scolare, mentre difficoltà si sono incontrate nel coinvolgere gli adolescenti.

L'esperienza maturata nel primo triennio ha indotto a ritenere che gli obiettivi conseguiti abbiano consentito, in una realtà carente riguardo alla presenza sul territorio di operatori impegnati nel sociale, di colmare un vuoto, di aver migliorato l'offerta dei servizi e promosso il lavoro di rete e la partecipazione delle famiglie; interventi questi indispensabili ed anticipatori di quanto contenuto nella legge 328/00.
Uno dei limiti della programmazione del primo triennio è, d'altro canto, riconducibile alla mancata indicazione a livello regionale di precisi obiettivi e finalità prioritarie da perseguire; tale situazione è stata determinata dai tempi abbastanza ridotti previsti per la presentazione delle iniziative e dalla mancanza di dati e indicatori statisticamente attendibili sulle problematiche relative all'infanzia e all'adolescenza nel contesto locale.
Il monitoraggio effettuato ha, comunque, permesso di evidenziare alcuni elementi di impatto positivi sul territorio tra i quali si segnala:

- una maggiore sensibilità e attenzione alle problematiche minorili;
- il tentativo, in parte riuscito, di introdurre servizi e prestazioni fino all'attuazione della legge 285/97 assenti sul territorio regionale;
- la promozione, sia pure abbastanza approssimata, di un lavoro di rete e di concertazione territoriale tra i diversi soggetti interessati alle tematiche dei minori e, di conseguenza, della famiglia;

- l'acquisizione di dati e notizie utili alla elaborazione del Piano sociale regionale di cui alla Legge 328/2000 e alla Legge regionale 1/2000 e, di conseguenza, anche per la riprogrammazione degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

1.1.2 seconda triennalità, dal 2002 in poi

A conclusione della prima triennalità, la Regione Molise si è avviata verso l'elaborazione della proposta di Piano sociale regionale triennale, in attuazione della Legge 8 novembre 2000 n. 328 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e della Legge regionale 7 gennaio 2000 n. 1, Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza.

In attesa della definizione del suddetto Piano sociale, si è reso necessario per la legge 285/97 avviare una fase transitoria e, pertanto, procedere alla formulazione di un Piano stralcio di durata annuale per l'utilizzo dei fondi assegnati ai sensi della citata Legge 285/97.

Si è ritenuto, inoltre, di dover riproporre le province quale ambito al quale ricondurre la programmazione territoriale, affidando ai Comuni singoli o associati (con popolazione superiore a 10 mila abitanti), alle Unioni dei Comuni e alle Comunità Montane il compito di elaborare progetti esecutivi.

Questo anche allo scopo di favorire forme di gestione aggregata e associata che potessero, in qualche misura, anticipare la individuazione dei distretti sociali (coincidenti con quelli sanitari) e la successiva elaborazione dei piani sociali di zona.

Con Delibera di Consiglio Regionale del 9 luglio 2002 n. 286, sono, pertanto, stati individuati quali ambiti territoriali di intervento, per la realizzazione delle attività previste dalla legge in questione, le province di Campobasso e di Isernia, con il compito di assicurare il monitoraggio dei dati relativi alla condizione e ai bisogni dei minori presenti sul territorio di competenza e di raccogliere i progetti annuali propri o formulati dagli Enti Locali inserendoli in un unico Piano Territoriale.

Con Delibera di Giunta Regionale n. 1001 del 1 settembre 2003 sono stati approvati i Piani Territoriali presentati dalle due Province e sono stati assegnati i fondi.

Le quote del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, assegnate e accreditate alla Regione Molise sono state così ripartite:

- 2% utilizzato dalla Regione per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- 10% utilizzato dalle Amministrazioni Provinciali per la realizzazione di progetti propri, finalizzati alle attività di rilevazione e analisi dei dati e dei bisogni sui rispettivi ambiti e alla realizzazione di percorsi formativi riferiti ai progetti attivati sul proprio territorio;
- la restante quota, assegnata agli ambiti provinciali e destinata alla realizzazione dei progetti zonali, è stata ripartita in base ai criteri già specificati per la prima triennalità.

La Provincia di Campobasso con deliberazione della Giunta Provinciale n. 58 del 31 marzo 2003 e la Provincia di Isernia con deliberazione della Giunta Provinciale n. 71 del 27 marzo 2003, hanno approvato le graduatorie dei progetti ammessi a finanziamento e inviato i rispettivi Piani Territoriali all'Assessorato alla Politiche Sociali per la definitiva approvazione degli stessi.

Il Piano Territoriale della Provincia di Campobasso ha previsto le seguenti misure:

- n. 9 progetti - Misura "A" - (comprendente gli interventi che rispondono alle finalità dell'art. 4 della Legge 285/97);
- n. 9 progetti - Misura "B" - (comprendente gli interventi che rispondono alle finalità degli artt. 5-6-7 della Legge 285/97).

Le attività inerenti i progetti finanziati sono state avviate orientativamente da maggio 2004.

Il Piano Territoriale della Provincia di Isernia ha previsto servizi strutturati in rete al fine di garantire interventi omogenei, specificità territoriali e qualità dei servizi su tutto il territorio provinciale. Esso è stato supportato da un apposito Accordo di Programma tra l'Amministrazione Provinciale di Isernia, le Comunità Montane, i Comuni di Isernia e Venafro e tutti gli altri soggetti

pubblici che hanno interagito per la sua attuazione.
Gli interventi di rete sono stati così articolati:

- Area art. 4: un progetto che ha previsto un centro della rete costituito dal CE.PAM - Centro diurno per la prevenzione e per l'accoglienza dei disagi dei minori - e da una capillarità della rete stessa costituita dalle "Antenne" dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzate a fornire ascolto e consulenza sia per le problematiche educative che psicosociali di tutto il territorio, e localizzate in ciascuna Comunità Montana. Gli interventi sono stati completati dal Centro per il sostegno dei Minori Rom e Sinti e dal Centro per il sostegno alle donne in difficoltà con figli - Interventi alle famiglie;
- Area artt. 5, 6, 7: il progetto ha previsto la creazione di una rete itinerante di atelier e laboratori espressivi ed interventi a supporto dell'obbligo formativo, dell'orientamento allo studio e al lavoro, della educazione tra pari. Per la città di Isernia si è prevista la creazione di uno spazio ludico per bambini dagli 8 ai 12 anni "L'aquilone".

I suddetti progetti sono stati attivati orientativamente da giugno 2004.

L'obiettivo dell'Amministrazione regionale è stato, pertanto, quello di dare impulso, in questa fase "transitoria", alla creazione e al potenziamento di una rete integrata di servizi che, attraverso un reale e costante monitoraggio dei bisogni, l'introduzione di indicatori di qualità e di un sistema di controllo della qualità delle prestazioni, portasse all'ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili sul bilancio regionale, opportunamente implementate da quelle rese disponibili dagli enti pubblici e dai soggetti del privato sociale preposti alla presentazione e alla gestione dei progetti, offrendo risposte efficaci alle legittime esigenze espresse dai minori, soprattutto di quelli esposti a situazioni di difficoltà e a rischio di esclusione sociale.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

Con delibera di Giunta regionale del 1° aprile 1999, n. 409, si è provveduto ad assicurare agli enti gestori e attuatori delle iniziative, previa autorizzazione da parte del competente Assessorato regionale, la partecipazione ai corsi interregionali, sensibilizzando, maggiormente tutti i soggetti coinvolti nella problematica e che in precedenza, hanno già partecipato ai vari seminari promossi dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e organizzati dall'Istituto degli Innocenti di Firenze.
Per quanto concerne le iniziative formative, rivolte agli operatori impegnati nella realizzazione delle attività, queste sono state previste, nella quasi totalità dei progetti e, ove non programmate, sono state comunque svolte.

In particolare, uno dei progetti delle Provincia di Isernia è stato finalizzato alla formazione ed al monitoraggio.

Inoltre, compatibilmente con la disponibilità di posti concessi alla Regione, amministratori degli Enti locali ed operatori hanno partecipato alle iniziative formative e di sensibilizzazione promosse a livello nazionale.

Si sono, poi, svolti incontri periodici, promossi dal Settore promozione e tutela sociale, finalizzati a promuovere e consentire iniziative di raccordo nell'attuazione dei progetti.

1.2.2 dal 2002 in poi (fase transitoria)

Non sono rilevabili significative iniziative di supporto all'applicazione della L285 per la fase transitoria che ha caratterizzato il passaggio dal primo triennio alla programmazione integrata ai sensi della L. 328/00, al di là di quelle di ordinaria amministrazione funzionali all'applicazione

della normativa stessa.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Nel corso dell'applicazione della prima triennalità e della fase transitoria successiva, l'azione di monitoraggio e la valutazione dell'applicazione della legge è stata svolta dalla Regione in collaborazione con le Province, attraverso uno specifico percorso metodologico di valutazione: a seguito di Determinazione Dirigenziale n.117 del 1° agosto 2000 è stato, infatti, costituito un gruppo di lavoro interassessorile finalizzato al monitoraggio ed alla valutazione delle criticità e positività dei Piani territoriali di intervento.

La Giunta Regionale con delibera n. 85 del 27/01/03, ha successivamente istituito L'Osservatorio Regionale sulla condizione dell'Infanzia e dell'adolescenza che ha costituito una sperimentazione utile anche per la successiva istituzione dell'Osservatorio sociale. A partire dal 1° dicembre 2005 l'Osservatorio regionale sull'infanzia è divenuto parte integrante dell'Osservatorio Regionale sui Fenomeni Sociali.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Uno degli elementi di criticità emersi a seguito dell'analisi qualitativa dell'attuazione del primo triennio della legge 285/97 in Molise, è consistito nell'assenza di elementi oggettivi che permettessero una attendibile analisi dei bisogni del territorio: ciò ha comportato una mancata indicazione delle priorità che si intendevano perseguire, il che ha inevitabilmente influenzato l'andamento della programmazione del primo triennio. Non si era, infatti, ancora in possesso delle risultanze dello studio condotto dall'area minori dell'Osservatorio regionale sui fenomeni sociali, che avrebbe potuto consentire una lettura più attenta dei bisogni della popolazione minorile e delle risorse presenti sul territorio regionale. Di conseguenza le progettualità, quando non si sono avvalse prioritariamente dell'analisi dell'ambito territoriale in cui si intendeva operare, hanno dovuto prevedere modifiche in itinere.

L'assenza di una mirata pianificazione degli interventi, in ambito regionale, ha indotto alla creazione di numerose iniziative, che hanno presentato, tuttavia, un carattere frammentario e che non sono riuscite a rispondere ad una logica unitaria.

Anche al fine di poter monitorare adeguatamente la domanda emergente dal territorio e le sue eterogenee caratteristiche, è operativo dal 1° dicembre 2005, l'Osservatorio regionale sui fenomeni sociali, istituito con Delibera di Giunta Regionale del 19/09/2005, n. 1237, che è dotato di proprio sito web accessibile all'indirizzo http://www.regione.molise.it/web/sito/OsservatorioFenomeniSociali.nsf/(Home.it).

La finalità principale dell'Osservatorio è quella di fornire informazioni a supporto delle attività di programmazione, gestione e valutazione delle politiche sociali a livello regionale, provinciale e di ambito, dando vita ad un sistema di flussi informativi costante tra gli enti territoriali che a vario titolo operano nel settore e detengono le informazioni.

Gli obiettivi che si intendono raggiungere attraverso le attività dell'Osservatorio regionale sui fenomeni sociali sono i seguenti:

- assicurare la conoscenza di bisogni sociali (domanda), servizi, iniziative e strutture presenti sul territorio (offerta), risorse impiegate (costi);

- garantire il costante e tempestivo monitoraggio del territorio in merito ad andamento delle attività, modificarsi dei bisogni della popolazione, allocazione delle risorse tra le diverse attività e tra i diversi ambiti, adeguatezza delle azioni rispetto a quanto programmato.

L'Osservatorio si propone, inoltre, di creare una rete informativa tra istituzioni, organizzazioni pubbliche e private, singoli cittadini, all'interno della quale ciascun soggetto sia fruitore e fornitore di informazioni relativamente alle proprie competenze, in modo da favorire la nascita di una nuova metodologia di lavoro fondata sulla collaborazione e condivisione di obiettivi e attività tra istituzioni, di agevolare l'attività valutativa dei servizi esistenti (ex ante - in itinere - ex post) a livello locale, attraverso i dati derivanti dall'attività di ricerca, di diffondere le buone pratiche individuate a livello regionale per agevolarne l'attuazione anche in contesti diversi da quelli per le quali sono state ideate, di contribuire alla diffusione di una cultura progettuale che, attraverso il perseguimento di specifici obiettivi, consenta di ottimizzare le risorse impiegate e di implementare attività più coerenti tra loro e maggiormente rispondenti alle esigenze del territorio.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Successivamente alla conclusione del primo triennio di attuazione della L 285/97, la Regione Molise ha iniziato a programmare gli interventi in favore di infanzia e adolescenza con un'ottica già orientata alla programmazione integrata derivante dal "modello 328".
Con Delibera del Consiglio Regionale n. 251 del 12.11.04 è stato approvato il "Piano sociale regionale per il triennio 2004/2006", ancora vigente per l'anno 2007[1]. La nuova programmazione (i cui obiettivi e priorità in materia di infanzia e adolescenza sono esplicitati nel paragrafo 4.1) ha comunque mantenuto un' area di interventi a favore del nucleo familiare e di minori e giovani.
Nel passaggio di testimone, dal modello di programmazione 285 a quello 328, tuttavia qualcosa appare perdersi. Come risulta dalle opinioni del referente regionale per la legge 285/97, intervistato in occasione della relazione al Parlamento per l'anno 2006, si evidenzia che "*la gestione di un unico Fondo sociale non ha giovato alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza: nella nostra regione, ad alto tasso di invecchiamento, abbiamo avuto altre priorità (ad esempio anziani, handicap), che non sono state coincidenti con il settore minori, lo spirito e l'eredita della 285 ad oggi è ancora di estrema attualità. Anche la programmazione predisposta ex 285 è ancora valida. Sarebbe stato auspicabile che i progetti già realizzati fossero stati inseriti nella programmazione di zona. Purtroppo, per le priorità di cui abbiamo parlato prima, in alcuni Ambiti, la programmazione di interventi a favore dell'infanzia è divenuta residuale, anziché prioritaria.*"[2]

3.2 EFFETTO VOLANO

Dall'esame del contenuto delle relazioni inviate dalla Regione Molise nel corso degli anni, è evidenziabile che gli sforzi fatti dalle amministrazioni e dagli enti locali per favorire interventi per infanzia e adolescenza sono stati estremamente legati ai finanziamenti provenienti dal fondo 285.
Prova di ciò, si ha nel fatto che non c'è stato cofinanziamento da parte degli enti locali nella progettazione 285 e dal fatto che, nel momento in cui è cessato il fondo vincolato della legge 285/97, gli sforzi finalizzati al sostegno dell'area minori sono stati "deviati" in parte dalla esistenza di altre priorità programmatiche e progettuali.
È difficile, pertanto, parlare di un effetto volano, intendendo consolidamento dei progetti (da

---

1 Ad oggi, il nuovo Piano sociale regionale è ancora in fase di elaborazione.

2 Elementi di valutazione emersi a seguito dell'intervista effettuata nel 2007 con la referente regionale in occasione della relazione al redazione della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L285.

progetti a servizi stabili).
Volendo intendere, invece, come effetto volano, il verificarsi di un finanziamento di progetti/servizi non direttamente finanziati con la L. 285/97, ma strettamente connessi con il suo spirito, non si può dire che ciò sia avvenuto in maniera evidente nel corso della prima triennalità e nel corso della fase transitoria.
Tuttavia è comunque possibile registrare in riferimento agli anni recenti, un'attenzione a livello regionale verso la qualificazione e il mantenimento di servizi ed interventi destinati al target infanzia e adolescenza.
Al fine di perseguire il percorso di riassetto e ridefinizione del sistema integrato degli interventi e degli servizi sociali (Legge 328/2000) è stata approvata la Delibera di Giunta Regionale n. 203 del 6 marzo 2006, "Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici e Enti gestori".
Coerentemente con gli obiettivi generali del Piano sociale regionale, la Regione ha inteso investire risorse al fine di sostenere i minori nella riduzione del disagio, nella gestione di situazioni di degrado culturale ed economico e nella tutela di dei minori vittime di maltrattamenti e abusi.
Nel giugno 2006 la Regione, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale Tematiche Familiari Sociali e Tutela dei Diritti dei Minori - e con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha avviato un "Progetto di ricerca sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e presi in carico dai servizi territoriali". L'oggetto della rilevazione è rappresentato dai minori segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali in quanto identificati come esposti a rischio psicosociale o sospettati/e vittime di maltrattamenti o sfruttamento/ abuso sessuale.
Parallelamente all'avviamento di tale progetto la Regione Molise ha attivato il primo corso regionale dedicato al tema "Bambine e Bambini fuori dalla violenza". Il corso, organizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, ha coinvolto le figure professionali impegnate nei seguenti settori di intervento: sociale, educativo – scolastico, giudiziario, sanitario, forze dell'ordine, terzo settore specializzato. Tale percorso formativo si colloca all'interno delle diverse iniziative già avviate, collegate ai temi dell'informazione e della comunicazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Lo scopo è stato quello di favorire la diffusione di una comune sensibilità intorno al tema della tutela dei bambini e degli adolescenti che vivono nella comunità locale, nonché promuovere la conoscenza del complesso fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sessuale all'infanzia.
A conclusione del corso dedicato all'abuso e al maltrattamento all'infanzia, la Regione Molise, con Delibera di Giunta Regionale 13 luglio 2006, n. 974, ha approvato le "Linee Guida Regionali per la rilevazione e la presa in carico di bambini e bambine vittime di violenza", quale contributo finale del gruppi di lavoro interistituzionale e multidisciplinare appositamente costituito.
Nel corso del 2008 è in fase di approvazione un Protocollo Interistituzionale di Intesa per l' Adozione di Interventi coordinati per la Prevenzione e il contrasto dei maltrattamenti e delle violenze sessuali all' Infanzia e per la protezione e la tutela dei bambini e adolescenti che ne sono vittime, finalizzato a dare concreta applicazione alle linee guida sopra indicate.
È inoltre terminato nella primavera del 2008 un percorso formativo finalizzato ad approfondire gli aspetti della gestione degli interventi di sostegno per i minori fuori famiglia (L. 149/01) e finalizzato a incentivare interventi di progettazione da parte degli operatori maggiormente innovativi e rispondenti alle reali necessità del target di riferimento.

3.3 IL DATO CULTURALE

L'applicazione della L285 nella Regione Molise ha apportato elementi di grande novità che, tuttavia, sono in parte andati sfumando a seguito della introduzione del modello 328. Questa almeno

la valutazione che nel corso dell'intervista al referente regionale per la legge 285/97 per la relazione al Parlamento anno 2006, emerge: *"Si è trattato di un'esperienza molto positiva: è stato il primo momento di concertazione allargata sul territorio e per la prima volta si è raggiunto lo scopo di mettere insieme intorno al tavolo di concertazione i diversi attori che partecipano alla programmazione e alla gestione dei servizi."*
"L'impatto della L 285/97 si è avvertito in maniera prevalente sotto il profilo culturale: per la prima volta si è creato un o stimolo ed un confronto tra i soggetti coinvolti. Si è concentrata l'attenzione sulla condizione dei bambini. Attualmente si nota un minore interesse per le politiche a favore dell'infanzia in quanto nei Piani sociali di zona, nonostante il numero dei progetti, le azioni risultano meno mirate a risolvere le problematiche della condizione minorile."

"I punti di debolezza consistono nel fatto che, a parte poche buone pratiche, i progetti realizzati in base alla Legge 285/97 hanno avuto una durata limitata al periodo di finanziamento: venendo a mancare il trasferimento di risorse ex 285, si sono automaticamente interrotti, provocando, come conseguenza, una reale diminuzione dei servizi a favore dell'infanzia sul territorio."

4. Le Prospettive future

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Non sono da segnalare gravi problemi di disagio sociale per i bambini che vivono in Molise. Le esigenze che emergono dal territorio sono diverse a seconda che ci si confronti con realtà di piccole dimensioni o con città medio-grandi. Nei piccoli paesi, i bambini si trovano isolati perché vivono in realtà prevalentemente composte da adulti ed anziani, mentre nelle città vi sono pochissimi spazi destinati ai bambini, per cui è più difficile organizzare attività ludiche o di quartiere destinate ai ragazzi.
Anche il sempre maggior numero di famiglie che vivono situazioni conflittuali provoca un peggioramento della condizione di vita dei bambini che subiscono inevitabilmente l'instabilità familiare.
E' prioritario, pertanto, attivare in Regione politiche per il sostegno economico al nucleo familiare (soprattutto per quelle famiglie che vivono in gravi difficoltà economiche), interventi di mediazione familiare e di educazione interculturale, con lo scopo di accogliere minori stranieri, a partire dal loro inserimento scolastico (si segnalano a questo proposito i progetti di educazione interculturale realizzati a partire del 2005).
Per migliorare le condizioni dei minori è necessario intervenire anche sui fenomeni della precarietà del lavoro, sulla questione delle politiche della casa e per l'implementazione del numero di servizi per l'infanzia. E' necessario, inoltre, mettere le famiglie nella condizione di poter usufruire dei servizi presenti sul territorio che, spesso, sono molto costosi: l'aumento dei servizi deve essere sostenuto da una migliore accessibilità o attraverso un sostegno al reddito delle famiglie in disagio economico.
Gli obiettivi regionali tendono indubbiamente alla prevenzione e, conseguentemente, al sostegno del contesto familiare nella sua globalità: nell'ottica dell'esclusivo interesse del minore, si tende a focalizzare l'attenzione sul contesto nel quale il minore vive e in primo luogo la sua famiglia.
Le politiche di intervento entro le quali devono essere modulati e realizzati i programmi e la rete dei servizi sociali, socioassistenziali e sociosanitari devono essere finalizzati alla promozione dei diritti ed alla tutela della famiglia intesa nella sua accezione più ampia.
La famiglia, infatti, costituisce il punto di riferimento costante per la definizione della stessa "rete di servizi", pertanto risulta essere la macroarea all'interno della quale trovano spazio interventi di carattere trasversale, finalizzati a renderla protagonista positiva del processo di auto-aiuto di responsabilità e di sviluppo delle relazioni sociali.

Si è lavorato molto in questi anni recenti, infatti, sulla prevenzione dell' abuso ed maltrattamento e, inoltre, un interesse particolare è stato dedicato ai servizi per la prima infanzia, in particolare gli asili nido.
Gli indirizzi e le priorità di azione segnalati dal Piano sociale regionale riguardanti l'infanzia e l'adolescenza sono: cura del disadattamento, prevenzione del disagio e di qualsiasi esclusione sociale, promozione delle attività rivolte a promuovere opportunità educative e di aggregazione, promozione dell'auto-progettualità, capacità di formare e sostenere un ruolo positivo degli adulti nei confronti dei bambini e degli adolescenti.
In quest'ottica programmatica, le priorità di intervento per l'infanzia e l'adolescenza indicate nel Piano sociale sono: affido eterofamiliare, centro diurno, casa famiglia, comunità alloggio, ufficio per la tutela dei diritti dei minori, intervento educativo domiciliare, pronto intervento sociale, recupero dell'evasione scolastica, centri di aggregazione e socializzazione.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Lucia *Cognome* Viti
Assessorato Assessorato Lavoro, Formazione professionale, Promozione e Tutela sociale
Servizio Servizio promozione e tutela sociale
Indirizzo via Toscana, 51
CAP 86100 *Città* Campobasso *Prov.* CB
Telefono 0874/424359 *Fax* 0874/424369
email polsoc@regione.molise.it
sito web http://regione.molise.it/web/minori/minori.nsf/(h_home)?OpenView

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
	L. 1.342.254.171	L. 3.573.596.181	L. 3.579.344.456	L. 3.408.782.000	L. 3.135.642.607		
	€ 693.216,43	€ 1.845.608,41	€ 1.848.577,14	€ 1.760.488,99	€ 1.619.424,26	€ 1.619.424	€ 9.386.739,23

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

1998

DCR 7 luglio 1998, n.237: approvazione delle "Linee d'indirizzo" per l'applicazione della legge 285/1997, individuazione degli ambiti territoriali di intervento, delle modalità di predisposizione dei piani territoriali, di realizzazione dei relativi progetti, della costituzione di un apposito gruppo di lavoro per la valutazione dei progetti, nonché i criteri per la

ripartizione del fondo e le modalità di erogazione dei finanziamenti spettanti
Determinazione dirigenziale del 30.12.1998, n.122: costituzione gruppo tecnico regionale per l'esame e la valutazione dei progetti
atto di Giunta 30 dicembre 1998 n. 2198, impegno di spesa per il primo biennio di programmazione ex 285.

1999

DGR 31 maggio 1999, n. 807, approvazione dell'elenco dei 15 progetti finanziabili ed assegnazione delle somme stanziate agli ambiti territoriali.

2000

Determinazione Dirigenziale n.117 del 1° agosto 2000, costituzione di un gruppo di lavoro interassessorile finalizzato al monitoraggio ed alla valutazione delle criticità e positività dei Piani territoriali di intervento.

DGR 13 novembre 2000, n. 1560, approvazione del Piano di Attuazione per la terza annualità, che consente la prosecuzione delle attività progettuali intraprese e svolte nel biennio precedente.

2002

DGR n. 667 del 13 maggio 2002 proposta di programma stralcio per consentire l'utilizzazione delle risorse assegnate alla Regione Molise per l'anno 2000
DGR 286 del 9 luglio 2002 programmazione delle risorse disponibili per l'anno 2000, individuazione nelle Province di Campobasso e Isernia degli ambiti territoriali di intervento.
Delibera n. 1385 del 16 settembre 2002, individuazione di specifiche direttive regionali atte a fornire agli ambiti territoriali provinciali utili e necessarie indicazioni in merito alla presentazione degli elaborati progettuali riferiti all'anno 2000 e ai criteri di riferimento per la valutazione degli stessi.

2003

DGR n. 1001 del 1° settembre 2003: approvazione dei Piani territoriali presentati dalle suddette Province e assegnazione dei fondi

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2002

DGR 9 agosto 2002 n. 286 Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Fondo anno 2000. Piano stralcio

2004

LR 26 aprile 2004, n. 9, Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise
DCR 12 novembre 2004 n. 251 Piano socio - assistenziale regionale - Triennio 2004/2006" - Legge 8 novembre 2000, n. 328, e legge regionale 7 gennaio 2000, n. 1

2005

DGR n. 408 dell' 11 Aprile 2005 DCR 12.11.2004, n. 251 "Piano sociale regionale triennale 2004/2006" - Linee guida per la stesura dei piani sociali di zona in Molise" – Provvedimenti
DGR 9 maggio 2005 n. 544 DCR 12.11.2004, n. 251 "Piano sociale regionale triennale 2004/2006" – "Linee guida per stesura dei piani sociali di zona in Molise" - Ulteriori provvedimenti (approvazione piani di zona)
DGR 4 luglio 2005 n. 906 DCR 12.11.2004, n. 251 "Piano sociale regionale triennale 2004/2006" - Piani sociali di zona. Provvedimenti
DGR 19 settembre 2005 n. 1237 Piano sociale regionale triennale 2004/2006. Proposta schema protocollo di intesa per la realizzazione dell'Osservatorio regionale sui fenomeni sociali – provvedimenti

DGR 9 gennaio 2006 n. 12 DCR 12.11.2004, n. 251 "Piano sociale regionale triennale 2004/2006" - Approvazione dei piani sociali di zona e ulteriori provvedimenti

2006

DGR 6 marzo 2006 n. 203 Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra gli enti pubblici e gli enti gestori

DGR 11 aprile 2006 n. 408 Approvazione delle linee guida regionali per la stesura dei piani di zona

DGR 13 luglio 2006 n. 974 Approvazione linee guida regionali per la rilevazione e la presa in carico di bambini e bambine vittime di violenza

DGR 4 settembre 2006 n. 1299 Riparto fondo sociale regionale anno 2006

2007

REGOLAMENTO REGIONALE 19 dicembre 2007, n. 4, Regolamento di attuazione della legge regionale 26 aprile 2004, n. 9, concernente: Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise

2008

DGR 11 gennaio 2008 n. 20 Linee guida regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale

DCR 11 marzo 2008, n. 84 Requisiti in materia di autorizzazione e di accreditamento per le Strutture residenziali, semiresidenziali ed aggregative destinate a minori, disabili ed anziani — MODIFICHE ed INTEGRAZIONI alla deliberazione del Consiglio regionale n. 251 del 12 novembre 2004, ad oggetto: «"Piano socio-assistenziale regionale - TRIENNIO 2004/2006" – Legge dell'8 novembre 2000, n. 328 e Legge regionale del 7 gennaio 2000, n. 1»

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

è in corso di elaborazione una legge di recepimento della legge 328/2000

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

LR 2 ottobre 2006 n. 32 Istituzione dell'ufficio del tutore pubblico dei minori. Da poco nominato.

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

DGR 27 gennaio 2003 n. 85 L. 451/97 - Proposta schema protocollo d'intesa per la realizzazione dell'Osservatorio regionale sulla condizione dell'infanzia e della adolescenza

Dal dicembre 2005 l'Osservatorio regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è divenuto parte integrante dell'Osservatorio sui fenomeni sociali

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**
-

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2006
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE PIEMONTE

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità
Il primo triennio di attuazione della legge 285 in Piemonte va dal novembre 1998 al dicembre 2001.

L'atto di avvio è la D.C.R. n. 479-8707 del 15 luglio 1998, recante obiettivi, criteri e procedure per l'attuazione della legge. La Deliberazione viene inviata direttamente dall'Amministrazione regionale ai soggetti coinvolti nella progettazione a norma della legge stessa, operanti su tutto il territorio piemontese.
La deliberazione regionale individua quali ambiti territoriali d'intervento le otto giurisdizioni provinciali, prevedendo quindi che i progetti presentati dagli enti locali, singoli o associati, con una popolazione di riferimento non inferiore a 10.000 abitanti, e dagli enti gestori delle funzioni socio assistenziali, confluiscano nel piano territoriale d'intervento presentato dalla provincia di appartenenza.
Date le dimensioni molto ampie e le caratteristiche degli otto ambiti territoriali provinciali, in ogni caso, il territorio si è poi suddiviso in tante sottozone per quanto riguarda la predisposizione dei singoli progetti, che interessano, quindi, ambiti territoriali più ristretti, afferenti, nella maggior parte dei casi, a Consorzi di Comuni, Comunità Montane o altre forme associative di enti locali territoriali.

Il raccordo ed il coordinamento dell'applicazione della legge stessa, nonché della progettazione a livello locale viene assicurato dai periodici incontri di confronto del gruppo di lavoro interistituzionale avviato per l'applicazione della L. 285/97, composto dai rappresentanti regionali delle diverse Direzioni competenti, delle Province e del Comune di Torino.

Una quota del fondo previsto dalla legge, fino ad un massimo del 10%, viene destinata alle Amministrazioni Provinciali per i progetti sulle materie di propria competenza, anche in raccordo con gli enti delegati all'esercizio delle relative funzioni, e/o per l'avvio di iniziative sperimentali particolarmente significative, con valenza territoriale provinciale.

Nella definizione delle linee di intervento per il triennio, la Regione individua quattro aree di priorità molto ampie, entro le quali lascia il massimo spazio a ciascun ambito per individuare le specifiche esigenze legate al proprio territorio:

- promozione e sviluppo di una cultura di accoglienza dei minori, in tutte le sue forme ;
- promozione di attività di prevenzione diffusa;
- sviluppo di interventi specifici per la tutela delle situazioni di maggior rischio e difficoltà, quali abuso o sfruttamento sessuale, abbandono, maltrattamento e violenza sui minori;
- miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi fondamentali con cui affrontare le situazioni emergenziali e la sperimentazione e diffusione sul territorio regionale di servizi innovativi a livello locale, rivolti alla prima infanzia, ai bambini ed alle famiglie, alla fascia pre-adolescenziale ed adolescenziale.

I Piani territoriali d'intervento vengono predisposti a livello provinciale ed approvati con altrettanti Accordi di programma, conclusi a norma della L.142/90, sulla base di uno schema-tipo predisposto dal gruppo di lavoro interistituzionale. Il numero e la tipologia degli enti aderenti ai diversi Accordi di programma risulta estremamente diversificato a livello regionale.

La durata dei Piani territoriali e dei relativi Accordi di programma viene fissata in tre anni (novembre 1998/novembre 2001), fatta salva la diversa durata dei progetti operativi inseriti in essi. La scadenza per la presentazione dei piani territoriali d'intervento a carattere triennale viene fissata per il giorno 15 settembre 1998.

Nel 1999 gli otto Piani territoriali d'intervento vengono approvati con Determinazioni dirigenziali che individuano anche i primi 72 progetti ammessi a finanziamento per il primo anno, rinviando a successive determinazioni l'individuazione degli ulteriori progetti rientranti nel budget del secondo anno. Ad eccezione dell'ambito territoriale della Provincia di Torino, tutti gli altri Piani territoriali presentano infatti richieste di contributi superiori al budget disponibile per il primo anno, ed in previsione, per gli anni successivi. Per lo stesso motivo, quasi tutti i progetti prevedono forme di cofinanziamento da parte degli enti pubblici coinvolti, in percentuale oscillante tra il 5-10% ed il 50-60%, sebbene questo non sia stato previsto come criterio obbligatorio per la presentazione dei progetti. Risultano inoltre altri 20 progetti approvati quali ammissibili a finanziamento, ed avviati dagli enti proponenti con fondi propri. Infine, 9 progetti (uno per ambito territoriale, due per la provincia di Torino), beneficiano di un contributo aggiuntivo di £.20.000.000 (10.000.000 ciascuno per i due progetti di Torino) concesso dalla Regione, su proposta del Consiglio regionale sui problemi dei minori, in considerazione del carattere particolarmente innovativo e/o sperimentale delle iniziative inoltrate.
La maggiore entità dei fondi disponibili per il secondo anno consente di ammettere a finanziamento ex novo 64 nuovi progetti.
Nel complesso, nel corso del primo triennio vengono attivati 162 progetti.

In tutti gli ambiti, al di là della creazione di gruppi di coordinamento formalizzati, nella preparazione del Piano vengono coinvolti i rappresentanti degli enti stipulanti gli Accordi di programma, nonché delle associazioni, del volontariato e del terzo settore, con la forma prevalente di assemblee pubbliche, avvisi pubblici o incontri con alcuni esponenti.
La Regione Piemonte, nella persona del dirigente responsabile e del funzionario competente, partecipa su richiesta degli enti locali, agli incontri di raccordo e confronto organizzati nei diversi ambiti territoriali a seguito dell'approvazione dei Piani territoriali d'intervento, nonché alle singole iniziative a carattere informativo/divulgativo rivolte agli operatori ed alla cittadinanza.

Seconda triennalità

Il secondo triennio di attuazione della L. 285/97 viene avviato operativamente in Piemonte a partire dal primo gennaio 2001, sulla base di quanto disposto dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 6-734 del 4 agosto 2000 avente ad oggetto "Attuazione Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante 'Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza'. Obiettivi, criteri e procedure relativi al secondo triennio di applicazione".

Tale atto conferma le scelte effettuate nel 1998, per quanto riguarda la definizione degli obiettivi e priorità, degli ambiti territoriali e le modalità di analisi dei Piani territoriali presentati.

Al gruppo di lavoro interistituzionale Regione/Province/Comune di Torino, istituito nel marzo 1998 per l'applicazione della L. 285/97 in Piemonte, vengono attribuite le seguenti funzioni:

1. verifica dell'attuazione dei progetti finanziati;
2. attività formative da organizzarsi a livello regionale ed interregionale;
3. avvio del secondo triennio di attuazione della L. 285/97.

Nel corso del 2001, accanto alle attività di coordinamento della pianificazione 285, continua da parte della Regione la produzione di legislazione in materia di adozioni, minori stranieri, percorsi di riparazione per minori nel circuito penale.

A partire dal 2002, alle Amministrazioni provinciali viene delegata una parte delle funzioni regionali che afferiscono alla L.285/97. Infatti, con L.R. n.5 del 15/3/2001 "Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 26/4/2000 n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1988, n.112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997,n.59')", fra le funzioni delegate alle Amministrazioni provinciali, all'art.115 (lettera f) vi e' "la predisposizione dei piani territoriali provinciali di intervento ai sensi della L.285/97 ed il relativo controllo gestionale dei progetti e dei contributi".
A seguito di tale delega, nel secondo triennio a livello regionale vengono adottati esclusivamente i provvedimenti di trasferimento alle Province delle risorse necessarie alla realizzazione della terza annualità di attuazione dei Piani e dei relativi progetti. Si provvede inoltre all'erogazione dei saldi dei contributi dovuti a chiusura del primo triennio di attuazione della legge (1998/2001), trasferendo alle Province le somme residue non utilizzate, ai fini di una ridistribuzione per le attività del secondo triennio.

Il passaggio delle funzioni alle Province viene agevolato dal fatto che le procedure previste per il primo triennio sono state costantemente condivise in sede di gruppo di lavoro Regione/Province.

La durata dei Piani territoriali e dei relativi accordi di programma viene fissata in tre anni (2001/2003), tuttavia nel 2003 il termine ultimo per l'utilizzo delle risorse assegnate viene posticipato al 30 giugno 2004, data ultima prevista anche per la conclusione di tutti i progetti relativi al secondo triennio di attuazione della legge 285.

Nella seconda triennalità viene raggiunto un raccordo più efficace tra le attività proposte ex L.285/97 e le altre iniziative promosse dalla Regione.
Per effetto di questo, in ciascun Piano territoriale, ad esempio, viene avviato un progetto proposto dall'Amministrazione Provinciale di riferimento, allargato a tutto il proprio territorio, nel settore della prevenzione del fenomeno dei maltrattamenti ed abusi sui minori. Questo risulta in armonia, per finalità ed interventi, con il più ampio programma di sensibilizzazione, informazione e formazione sul tema, avviato dalla Regione in attuazione delle linee-guida di cui alla D.G.R.n.42-29997 del 2.5.2000, in un'ottica di concertazione ed integrazione interistituzionale che viene valorizzato dalla stessa L.285/97.

Anche nel secondo triennio, per la maggior parte dei progetti, le risorse economiche messe a disposizione ex L.285/97 non risultano sufficienti ad assicurare una completa attuazione, secondo il piano originario.
Per questo motivo, in misura variabile nelle diverse realtà territoriali, si ricorre a risorse diverse, provenienti dagli stessi Enti proponenti e/o da Enti privati (Fondazioni Bancarie), oppure utilizzabili a titolo non oneroso (Associazioni sportive, Volontari, gruppi informali, locali di Scuole, Parrocchie, Centri di aggregazione).
Il totale di progetti avviati negli anni 2001-2004 risulta di 275.
Per quanto riguarda i destinatari raggiunti, si riporta la seguente tabella per le due triennalità.

Fasce di età dei minori destinatari	**I triennio**	**II triennio**
0/5 anni	5%	17%
6/10 anni	3%	28%
11/17 anni	23%	23%
Nessuna fascia di età prevalente	75%	26%
0/17 anni	0	3%
Oltre 30 anni	0	3%

Dal 2003 in poi

Nel corso del 2003 non vengono assunti dalla Regione provvedimenti formali in merito alla legge 285, eccetto la D.D.n. 379 del 18.11.2003, con cui viene impegnata una quota (€ 2.033.140,06) dei trasferimenti statali anno 2003 (del fondo sociale nazionale indistinto), che la Regione Piemonte decide di destinare alla prosecuzione degli interventi di cui alla L.285/97. Tali fondi vengono ripartiti ed erogati alle Province previa verifica dello stato di attuazione della L.285/97-II triennio nei diversi ambiti provinciali e previa individuazione delle modalità di assegnazione più opportune ad assicurare un'efficace prosecuzione degli interventi.

Da questo momento in poi, le politiche rivolte a minori e famiglie vengono inserite a pieno titolo nella programmazione dei piani di zona di cui alla L.328/00, in attuazione della quale il Consiglio Regionale approva la Legge Regionale n. 1/2004, recante "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali".

I criteri sperimentali transitori per la ripartizione tra i soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali del Fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, istituito ex art. 35 della L.R.1/2004, vengono approvati con D.G.R.n.21-12880 del 28.6.2004. Tale provvedimento prevede che il 7% del fondo regionale sia ripartito in base al Parametro "Soggetti minori (Disabili e non disabili)", calcolato mettendo in correlazione l'indice relativo ai minori in carico con la popolazione minorile residente sul territorio di ciascun soggetto gestore.

Con D.G.R.n.51-13234 del 3.8.2004, "Approvazione delle linee-guida per la predisposizione dei Piani di Zona, ai sensi dell'art. 17 della legge regionale 8 gennaio 2004, n.1", la Regione esplicita gli obiettivi prioritari per la elaborazione dei Piani di zona (primo triennio), dei quali si riportano quelli inerenti infanzia e adolescenza:

- valorizzare il ruolo della famiglia quale prima aggregazione a livello sociale;
- valorizzare e sostenere le responsabilità familiari e le capacità genitoriali;
- rafforzare i diritti dei minori assicurandone l'esigibilità anche tramite l'attivazione di servizi ed iniziative all'interno di una progettazione di più ampie politiche del territorio.

Tra fine 2004 ed i primi mesi del 2005 viene acquisita ed esaminata la documentazione trasmessa dalle Province a chiusura del II triennio ed accertato il livello di utilizzo delle risorse già erogate. A seguito di questo, viene suddivisa tra le 8 Province del Piemonte la somma di €2.033.140,06, sopra richiamata, in base ai criteri approvati con D.C.R.n. 479-8707 del 15.7.1998 in sede di prima applicazione della legge 285. Si autorizzano le Province ad utilizzare le risorse già trasferite per il II triennio di attività ed al momento non utilizzate dagli Enti titolari dei progetti per le finalità di cui alla L.285/97. Infine si prevede che i fondi anno 2003 nonché i fondi residui II triennio vengano utilizzati dalle Province destinandoli alla prosecuzione di attività già finanziate nel triennio precedente e/o al finanziamento di progetti nuovi di cui possono essere titolari le Province stesse, gli Enti Locali singoli o associati, i soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali.
Viene inoltre fissata al 31.12.2006 la scadenza per l'utilizzo dei fondi assegnati ex 285.

Per quanto riguarda l'anno 2005, la quota complessiva del bilancio regionale stanziata per le politiche sociali risulta di € 136.000.000,00 circa. Di questi, la quota stanziata per i bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza è di € 33.300.000,00 circa.
Grazie al finanziamento assegnato nel 2005, in base a quanto emerso nelle relazioni conclusive inviate dalle province nei primi mesi del 2007, viene assicurata la realizzazione di 105 progetti, di cui 15 a titolarità provinciale e 90 a titolarità dei soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali (82% del totale), dei Comuni (13% del totale) e delle Comunità Montane (5%).

L'ultimo atto emanato dalla Regione per il riparto tra le Province dei fondi per il finanziamento dei progetti di cui alla legge 285/97 è la Determinazione n. 162 del 8 luglio 2005. A partire dal bilancio regionale del 2004 non vengono più assegnate risorse specifiche per i progetti avviati in base alla legge 285, perciò come si è detto sopra, i fondi utilizzati fino al dicembre 2006 risultano composti dai residui dei fondi destinati fino al 2003. I Comuni che intendono proseguire con questi progetti lo fanno d'ora in poi, sulla base di loro propria decisione e attingendo a tutti i tipi di fondi che arrivano loro. Nel corso del 2006 solo per l'area relativa alla 285 i progetti risultano 116 e riguardano in gran parte l'area del tempo libero e del gioco, e in misura minore ma rilevante, la promozione dei diritti dell'infanzia e adolescenza e gli interventi per la prima infanzia.

Le risorse economiche per l'infanzia e l'adolescenza, pari a € 20.196.000,00 per il 2006, vengono utilizzate per finanziare i seguenti ambiti di intervento:
- sostegno gestione asili nido comunali;
- promozione affido familiare;
- interventi a favore delle famiglie, attività nel settore adozioni;
- sostegno alla natalità;
- fondo regionale sostegno alle vittime di pedofilia,
- inserimento dei minori in comunità.

Nel 2006 viene emanata la D.G.R.n.1-3095 del 12.6.2006, Costituzione di un gruppo di lavoro per il riordino della normativa regionale in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Dopo il dicembre 2006, risulta che, come segnalato nelle relazioni conclusive delle Province, diversi progetti avviati attraverso i finanziamenti specifici della L.285/97 proseguono e sono stati inseriti nei Piani di zona.

Rispetto agli atti di programmazione regionale, con DCR 24.10.2007 n.137-40212 è stato approvato il Piano socio-sanitario regionale 2007-2010.

Mentre per quanto riguarda il Piano Sociale Regionale, le fasi di elaborazione del piano sono scandite dalla Deliberazione della Giunta Regionale 12 marzo 2007, n. 43-5493 - Attivazione delle procedure per la realizzazione del Piano regionale triennale degli interventi e dei servizi sociali, e dalla D.D.n.154 del 10.5.2007, Istituzione del gruppo di lavoro tecnico denominato "Ufficio di piano" per il coordinamento delle attività finalizzate alla costruzione del programma triennale degli interventi e dei servizi sociali (Piano Sociale), ai sensi dell'art. 13 L.R.51/97. Per la stesura del Piano, sono stati attivati gruppi tematici specifici, tra i quali ve ne è uno sull'infanzia, l'adolescenza e la genitorialità ed uno sulle politiche per la famiglia.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

Prima triennalità

La Regione Piemonte partecipa ai seminari organizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nel mese di luglio 1998 a Bologna, a Firenze nel primo semestre 1999, a Firenze e Montecatini Terme da novembre 1999 a marzo 2000.

In applicazione del programma di cui alla D.G.R. N. 18-26147 del 27.11.1998, "Programma triennale di scambio e di formazione interregionale in materia di servizi ed attività per l'infanzia e l'adolescenza, di cui all'art. 2 L.285/97. Ambiti, metodologia e strumenti attuativi", la Regione Piemonte, su proposta e/o in accordo con altre Regioni e Province autonome o con agenzie a livello nazionale, organizza le proprie attività formative, volte all'acquisizione delle conoscenze e delle

competenze da parte della Regione e degli enti territoriali.

Insieme alla Regione Autonoma Val d'Aosta, viene realizzato un corso di formazione della durata di 4 giornate, nei mesi di settembre/ottobre 1998, sulla valutazione dei piani territoriali d'intervento, al fine di poter disporre di strumenti metodologici uniformi per la valutazione ed approvazione dei piani territoriali d'intervento presentati a norma della L.285/97.

La Regione partecipa a due incontri di coordinamento organizzati dalla Provincia di Cuneo nei mesi di gennaio e giugno '99, nonché in occasione del Convegno "La prevenzione è possibile", svoltosi a Manta il 5 novembre 1998 e del Convegno "3x285=minori ma non piccoli", svoltosi ad Ovada il 28 aprile 1999.
Anche nel 2000 prosegue questa collaborazione tra Regione e territorio. La partecipazione a tali incontri consente di assicurare una certa omogeneità di applicazione della L.285/97 su tutto il territorio piemontese, di chiarire taluni nodi problematici inerenti gli aspetti operativi di realizzazione delle attività.
In particolare, si citano:

- Convegno "Il territorio protagonista dello sviluppo – il ruolo dell'ente locale per la promozione di servizi innovativi alla famiglia e all'infanzia", Ponzone (AL), 2 ottobre 1999;
- Convegno "Valutare la qualità dell'intervento sociale", Torino, 22 ottobre 1999;
- Conferenza-stampa sui progetti realizzati dal Consorzio Co.Ge.Sa., Asti, 21 febbraio 2000;
- Giornata di Studio "La città dei bambini: ruolo delle istituzioni, della didattica e ricerca artistica, Torino, 16 marzo 2000;
- Incontro sul tema "Città e paesi delle bambine e dei bambini. Sostenibili?", Asti, 23 maggio 2000.

La Regione avvia inoltre nel mese di settembre 2000 un'apposita ricognizione dei fabbisogni formativi presso tutti gli enti gestori del Piemonte, nonché di tutti gli altri enti locali, singoli o associati , titolari di progetti ex L. 285/97.

Seconda triennalità

La Regione Piemonte partecipa ad alcune iniziative (convegni, seminari) organizzate dal territorio. L'esperienza maturata nell'applicazione della L.285/97 viene riportata in alcune pubblicazioni:

- "I progetti, gli atti e le iniziative promosse dall'Assessorato alle Politiche Sociali in applicazione della L.285/97" vengono sintetizzati, anche attraverso una serie di tabelle, nella sezione "I minori" del Quaderno della Regione Piemonte n. 33, dal titolo, "Politiche Sociali, il punto dei servizi", pubblicato nel maggio 2001.
- I dati inerenti i servizi sociali e le prestazioni rivolte ai minori in Piemonte, sono contenuti anche nella pubblicazione "I numeri dell'assistenza in Piemonte", (I Servizi sociali territoriali)", curata dall'Assessorato Regionale alle Politiche Sociali nel 2001.

La Regione Piemonte, in attuazione del proprio programma di attività di formazione in materia di servizi per l'infanzia, approvato con D.G.R. n. 18-26147 del 27 novembre 1998, avvia nel corso dell'anno 2000 una collaborazione con le Regioni Calabria, Lombardia e Veneto, al fine di sviluppare momenti formativi e di scambio interregionale, in applicazione dell'art.2 L.285/97. Tale collaborazione si concretizza attraverso le seguenti iniziative:

1. Adesione, da parte dei Dirigenti e funzionari regionali e provinciali, componenti il gruppo di lavoro interistituzionale ex L.285/97, al Seminario di formazione sulla cultura della valutazione e della riprogettazione, organizzato dalla Regione Lombardia, a Milano, in quattro edizioni, nei mesi di settembre ed ottobre 2000.

2. Organizzazione, da parte della Regione Piemonte, di un percorso formativo sulla valutazione dell'efficacia e dell'impatto dei piani territoriali d'intervento finanziati in applicazione della L.285/97 e dei relativi progetti. corso, svoltosi a Torino, il 9 e 10 ottobre e 13, 14 e 15 dicembre 2000.

Al fine di agevolare la formulazione dei nuovi Piani, durante il mese di settembre 2000, vengono effettuati incontri a livello locale presso il territorio di ciascuna provincia. Nel corso degli incontri stessi vengono approfondite ulteriormente le procedure attuative previste dalla legge, chiarendo gli eventuali dubbi sorti nel corso di attuazione del primo triennio, vengono verificate le risorse presenti sul territorio e viene avviato il procedimento finalizzato all'adozione degli accordi di programma.

A partire dal 2001 viene inserita sullo spazio web dell'Osservatorio regionale infanzia ed adolescenza, all'indirizzo http://www.regione.piemonte.it/polsoc/osservatorio/index.htm, la principale documentazione prodotta in attuazione della L.285/97, comprese le relazioni annuali ex art. 9 L.285/97.

Nel corso degli anni la Regione promuove inoltre una serie di attività i cui obiettivi sono pienamente ascrivibili alle finalità della L.285/97, relative alla campagna regionale di sensibilizzazione, informazione e formazione sulle tematiche minorili, approvata con D.G.R.n.39-4144 del 24.9.2001. Si tratta di un programma concernente la prevenzione e presa in carico dei casi di maltrattamento ed abuso ai danni di minori. Le attività svolte sono finalizzate alla diffusione di una corretta visione del fenomeno e delle sue conseguenze, all'acquisizione e/o allo sviluppo delle conoscenze necessarie alla rilevazione dei segnali di disagio dei minori, nonché all'attivazione di adeguati percorsi di tutela dei minori stessi, in attuazione delle linee-guida regionali approvate con D.G.R.n.42-29997 del 2.5.2000.
A livello di ambito territoriale, quasi tutte le Province, in attuazione dei propri progetti, hanno attivato iniziative di sensibilizzazione delle comunità locali e di informazione e formazione degli operatori ed insegnanti sul tema della prevenzione e tutela dei minori vittime di abusi e maltrattamenti.

Dal 2003 in poi

A partire dal 2003-2004, pur in mancanza del fondo specifico 285, la Regione continua a promuovere e organizzare iniziative formative in tema di infanzia e adolescenza, nonché a pubblicare e diffondere testi su ambiti specifici di questo settore.
Particolare attenzione viene dedicata ai servizi innovativi per la prima infanzia, attivati ex art. 5 L.285/97, nell'ambito del Convegno Regionale "I servizi per la prima infanzia in Piemonte tra nuove forme e riforme", organizzato dall'Assessorato alle Politiche Sociali in data 15.11.2003.
Vengono organizzati dall'Assessorato alle Politiche Sociali:

- Convegno Regionale "Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia", 24 novembre 2003;
- Seminario "La tutela dei minori: giustizia minorile ed enti locali nella realtà del Piemonte", 26 gennaio 2004;
- Convegno nazionale "Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia, 22/23 marzo 2004
-

L'Agenzia Regionale per le adozioni internazionali-Regione Piemonte promuove invece i seguenti incontri:

- "L'Adozione nel contesto delle politiche di accoglienza e di cooperazione internazionale", 16 ottobre 2003;
- "L'Adozione nel contesto delle politiche di accoglienza e di cooperazione internazionale", 16 gennaio 2004;

- Analisi dell'indagine sulle coppie realizzata dalla Commissione per le adozioni internazionali, 2 aprile 2004;
- "Storie di bambini dell'est", 13 maggio 2004.

Rispetto alle pubblicazioni, nel 2003 escono i due testi: "I servizi per la prima infanzia in Piemonte" e "Impariamo a dire no", progetto realizzato dall'Associazione FIDAPA.
Nel 2004 vengono pubblicati:

- "ABC dell'adozione", Informazioni per le coppie aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale;
- "Progetto Gemelli"-Ricerca, Formazione, Consulenza psicologica per promuovere il benessere dei gemelli e delle loro famiglie, a cura del Dipartimento di Psicologia dell'Università degli Studi di Torino;
- "Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia"-Il rapporto di ricerca del progetto regionale;
- "La tutela giudiziaria dei minori in Piemonte";
- "Nella Pancia del papà-Padre e figlio: una relazione emotiva", di Alberto Pellai, Ed. Franco Angeli;
- Opuscolo divulgativo "Adozione e affido: quali differenze".

Alcune iniziative vengono realizzate con i fondi riservati ex art. 2 L.285/97:

- Convegno Regionale "Stati generali dell'Adolescenza", Torino, 20 dicembre 2004;
- Seminario formativo sul tema dell' "Affidamento familiare", Torino, 24-25 gennaio 2005.

Nell'anno scolastico 2004/2005 vengono finanziati 16 Spettacoli teatrali sul tema dell' "Affidamento Familiare", realizzati con gli alunni delle scuole medie superiori da altrettante associazioni teatrali, in collaborazione con i Servizi sociali e rivolti ai bambini delle scuole elementari .

Nel 2005 esce il volume "il Piemonte per l'infanzia e l'adolescenza-iniziative e progetti 2000-2005" e vengono ristampate n. 1.000 copie del Volume "La tutela giudiziaria dei minori in Piemonte".

Nel tema della formazione, vengono realizzati due seminari di due giornate su aspetti problematici del post-adozione e sul sostegno all'adozione ad aprile e maggio del 2006, mentre prosegue l'annuale programma di formazione regionale per operatori che si occupano di abuso e maltrattamento.

A novembre 2006 si realizza inoltre il Convegno Nazionale "**Apprendere dall'esperienza-attese, realtà e prospettive dell'adozione nazionale e internazionale**", al fine di promuovere, a distanza di vent'anni dalla costituzione delle prime Equipes Adozioni in Piemonte, un'occasione di confronto sui temi dell'adozione nazionale ed internazionale

In occasione del Convegno, vengono presentati i risultati della ricerca "Vent'anni di adozione in Piemonte", realizzata su incarico dell'Amministrazione Regionale al Dipartimento di Ricerca Sociale dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", che sono oggetto anche di una specifica pubblicazione.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Nel mese di giugno 1999 viene avviata la prima iniziativa di monitoraggio sulle attività svolte dalle

Amministrazioni provinciali in applicazione della L.285/97 e sullo stato di attuazione della legge, attraverso la richiesta della compilazione della scheda di rilevazione base, predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, insieme al Coordinamento tecnico interregionale "Politiche minorili-Aspetti sociali della tutela materno-infantile". Altri due monitoraggi vengono effettuati a ottobre 1999 e maggio 2000.
Per quanto riguarda i singoli progetti, nell'autunno 1999, il Settore regionale Programmazione e promozione interventi a sostegno della persona e della famiglia, di concerto con le Amministrazioni provinciali piemontesi, avvia un percorso di monitoraggio e verifica dello stato di attuazione dei progetti finanziati. A tale scopo, il gruppo di lavoro interistituzionale Regione/Province/Comune di Torino elabora una prima scheda, volta alla raccolta di informazioni standardizzate, facilmente confrontabili e classificabili, sull'andamento delle attività progettuali, con riferimento agli aspetti temporali e gestionali essenziali. Accanto a quella relativa ai progetti avviati, viene elaborata anche un'apposita scheda per i progetti non ancora avviati, allo scopo di verificare le cause del mancato avvio, sempre in una prospettiva di affiancamento per il superamento di eventuali difficoltà ed ostacoli.
Le due schede vengono inviate, a cura della Regione, a tutti gli enti titolari dei progetti finora finanziati ex L.285/97 nei mesi di dicembre 1999 e marzo 2000. In alcuni casi, le medesime vengono proposte anche negli incontri che le Province hanno organizzato a livello locale.
Unitamente alle schede stesse, tutti gli interessati ricevono una prima, schematica, fotografia delle caratteristiche essenziali dei rispettivi Piani territoriali d'intervento, in un'ottica di circolarità e scambio delle informazioni tra gli enti del territorio.
Da gennaio a giugno 2000, i dati raccolti vengono catalogati secondo un codice alfanumerico e sistematizzati da parte della Regione, attraverso la creazione di un primo nucleo di banca-dati regionale formato ACCESS.
Un elemento positivo fondamentale è rappresentato dal fatto che la compilazione delle schede viene considerata non come un'ulteriore mezzo di "investigazione" sulle attività svolte, ma come strumento per comunicare ed evidenziare esigenze e mutamenti intervenuti a livello locale.

Dopo la I° fase di raccolta delle schede di rilevazione, a maggio 2001 si prosegue con la II° fase, relativa alla verifica intermedia, attraverso l'invio di un'apposita nota, in cui vengono richieste, in maniera non strutturata, informazioni inerenti le attività svolte e le spese effettuate.
La III° fase, a conclusione dei Piani Territoriali (prevista per il 31 dicembre 2001), consiste nella verifica finale, attraverso la compilazione di uno schema-tipo di relazione conclusiva. Tale schema-tipo, attraverso una serie di punti da trattare e di domande chiuse ed aperte, consente all'Amministrazione Regionale di acquisire informazioni confrontabili ed utili a valutare l'efficacia degli interventi, a verificare l'impatto ed i risultati ottenuti da progetti simili, ad esaminare il rapporto costi-benefici; in sintesi, ad evidenziare punti di forza e di debolezza nell'andamento complessivo dei progetti.

A conclusione di ogni fase annuale di ciascun progetto, gli enti sono chiamati ad inviare una relazione sulle attività svolte nel periodo considerato. Attraverso una check list predisposta, gli Uffici competenti verificano annualmente l'andamento del progetto attraverso i seguenti aspetti:

- rispondenza attivita' realizzate/ previste;
- numero dei destinatari raggiunti;
- risultati ottenuti;
- effettiva conclusione dell'annualità finanziata.

Primo punto di forza dell'impianto complessivo sta nell'aver cercato di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di iniziative di controllo e verifica da parte della Regione e delle otto Province: le attività di cui sopra vengono avviate e curate interamente dalla Regione Piemonte, attraverso una

modulistica predisposta, di volta in volta, attraverso il fattivo contributo del gruppo di lavoro interistituzionale Regione/Province/Comune di Torino, insieme ad alcuni operatori del territorio, mentre a livello locale si svolgono momenti più "interlocutori" di verifica e confronto, anche con la partecipazione dei dirigenti e funzionari regionali, qualora richiesta.

Lo stabilire alcuni momenti di monitoraggio comuni a tutto il territorio, in ogni caso, al di là della verifica continua delle rendicontazioni e delle relazioni annuali, consente di disporre di almeno due fotografie aggiornate dello "stato dell'arte" dei progetti, relative al giugno 2000 ed al giugno 2001.

Nel secondo triennio 285, diversamente da quanto verificatosi nel primo triennio di attuazione della legge, tutta la documentazione inerente le modificazioni/integrazioni ai progetti finanziati viene verificata e conservata a livello di ambito territoriale.
In considerazione del fatto che le funzioni di controllo gestionale dei Piani e dei progetti vengono delegate alle Province, tali Enti attivano un proprio sistema di monitoraggio e verifica attraverso:
- incontri con i Responsabili/referenti dei progetti (3 Province);
- schede di monitoraggio (4 Province);
- piattaforma di monitoraggio on-line (1 Provincia);
- richiesta dati per rimodulazione progetti (1 Provincia).

Tre Province, inoltre, adottano appositi strumenti per la valutazione delle attività progettuali e dei processi.
A livello regionale, vengono effettuate attività di monitoraggio e verifica attraverso le relazioni semestrali compilate dalle Province su apposito schema regionale.
Per quanto riguarda la documentazione ed il monitoraggio, le informazioni inerenti l'andamento di ciascun progetto vengono raccolte con gli strumenti ritenuti più opportuni dalle Province, che li sintetizzano poi nelle due relazioni semestrali da trasmettere alla Regione.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Nel 1999 la Regione sottolinea la necessità di sviluppare i flussi informativi sulla condizione dei minori, che consenta di progettare disponendo di dati certi, rilevati in modo uniforme sul territorio regionale, sulla cui base "leggere i bisogni emergenti e "rileggere" l'impatto degli interventi messi in atto.

I tempi strettissimi con i quali gli enti vengono chiamati a predisporre i Piani territoriali d'intervento ed i relativi progetti (tempi, peraltro, definiti nella loro durata massima in sede di Conferenza Stato/Regioni) fanno sì che gli spazi per la ricognizione dei bisogni e delle risorse del territorio siano anch'essi inevitabilmente ristretti.

La Regione cerca di supportare l'attività di progettazione e lettura dei bisogni mettendo a disposizione le informazioni provenienti dal Sistema informativo regionale (riguardanti, in particolare, gli interventi di tipo socio-assistenziale, quali affidamento familiare, inserimenti in strutture residenziali, servizi per la prima infanzia, i dati di carattere demografico ed alcune informazioni provenienti dal settore dell'istruzione). Tali dati vengono utilizzati e spesso ripresi ed inseriti entro i diversi Piani territoriali, integrandoli, in alcuni casi, attraverso apposite indagini "ad hoc", riguardanti principalmente la diffusione territoriale dei diversi servizi per l'infanzia e l'adolescenza. In sede di realizzazione dei progetti, emerge talora l'esistenza di bisogni in parte differenti, nuovi o non approfonditi a sufficienza, ma complessivamente ciò si verifica in un numero limitato di casi ed ancora più limitatamente causa un mutamento delle strategie proposte o delle iniziative previste, portando, nella maggior parte dei casi, soltanto al potenziamento di talune azioni o attività specifiche.

La ricognizione delle risorse territoriali si realizza attraverso riunioni a livello provinciale, cui sono invitate tutte le risorse dei rispettivi territori e, poi, a livello locale, in sede di progettazione dei

singoli interventi. Non di rado, in ogni caso, l'avvio concreto delle attività ed i risultati positivi che si vanno realizzando, porta alla disponibilità di nuove risorse, formali o informali, al coinvolgimento concreto di enti o associazioni originariamente non previste, all'apporto continuativo da parte delle famiglie interessate.

L'attenzione della Regione Piemonte alla rispondenza tra i contenuti dei progetti e le necessità territoriali, si evidenzia anche nei ruoli attribuiti al gruppo di lavoro interistituzionale, che verifica i seguenti aspetti:
- il raggiungimento degli obiettivi fissati nei piani territoriali d'intervento e perseguiti attraverso la realizzazione dei singoli progetti;
- l'effettivo coinvolgimento dell'utenza prevista;
- l'impatto sui minori destinatari degli interventi e sulla comunità locale.

Nel corso del 2000 ci si avvale inoltre dell'opportunità di effettuare visite di verifica sul posto, secondo quanto previsto dalla D.C.R.n.479-8707 del 15.7.98.
Oltre a ciò, vengono previste attività formative che abbiano come obiettivo quello di fornire idonei strumenti per la valutazione dell'efficacia e dell'impatto dei Piani territoriali e dei progetti, sia a livello regionale e provinciale, che locale.
Questo anche in considerazione del fatto che gli stessi referenti territoriali esprimono l'esigenza di approfondire maggiormente la conoscenza e l'analisi dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza, al fine di progettare interventi sempre più aderenti a tali bisogni, flessibili ed adattabili alle nuove istanze provenienti dalle famiglie, efficaci nel tempo. Tale aspetto viene collegato alle iniziative che la Regione avvia in applicazione della L.451/97 (Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza).

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Il passaggio dalla programmazione 285 a quella zonale viene facilitato dalla Regione Piemonte, garantendo la prosecuzione dei progetti avviati nel corso dei due trienni di attuazione della legge. Ciò avviene da una parte investendo le risorse residue dei fondi 1998-2003, dall'altra indirizzando per il 2003 una quota del fondo nazionale per le politiche sociali al finanziamento delle attività relative ai progetti 285.
Nel corso delle due triennalità, gli sforzi della Regione vanno nella direzione di un costante coordinamento tra la pianificazione 285 e le politiche regionali rivolte a infanzia e adolescenza, favorendo la reciproca influenza e arricchimento delle due cornici normative.
Come risulta dalle relazioni provinciali, sono diversi i progetti avviati con i fondi 285 che proseguono tutt'oggi all'interno dei Piani zonali. Ciò è stato forse facilitato anche dal fatto che fin dall'inizio gli enti locali hanno investito risorse proprie nella realizzazione dei progetti, integrandoli al fondo statale. Allo stesso tempo, il sostegno dato in generale dalla Regione ai servizi e programmi nel settore dei minori, ha contribuito a rafforzare la stessa programmazione 285.

3.2 EFFETTO VOLANO

Nella Regione Piemonte vi sono numerosi esempi di come la programmazione 285 ha avuto effetti e ricadute stimolanti nel sistema regionale di politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

L'esperienza svolta in ambito 285 ha evidenziato la necessità di rivedere la L.R.55/89, che prevede

la possibilità di finanziare, da parte della Regione, progetti innovativi con caratteristiche in tutto analoghe a quelle previste dalla L. 285/97. Tale normativa, infatti, nel corso degli anni ha costituito l'unica fonte di finanziamento, sia pure ridotto, accanto alla L.216/91, per progetti destinati all'infanzia e all'adolescenza in Piemonte.

I progetti finanziati appaiono redatti, e successivamente realizzati, in armonia con la normativa regionale vigente, la quale si è nel frattempo ampliata, fino a ricomprendere taluni interventi innovativi, quali i cosiddetti "baby-parking" (D.G.R.n.19-1361 del 20.11.2000, avente ad oggetto "centro di custodia oraria-Baby parking-Individuazione dei requisiti strutturali e gestionali").

Per quanto riguarda i progetti inerenti lo specifico settore d'intervento della prevenzione e lotta al fenomeno degli abusi e maltrattamenti ai danni di minori, i medesimi si sono raccordati, in fase di attuazione, con un importante provvedimento regionale emanato nel frattempo: la D.G.R.n.42-29997 del 2.5.2000, con la quale la Regione ha disciplinato le modalità per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento da parte dei servizi competenti, individuando modalità organizzative e delineando percorsi formativi per assicurare l'efficacia delle risposte in questo delicato ambito d'intervento.

Dal punto di vista più complessivo delle politiche regionali, l'esame dei progetti finanziati ex 285 ha condotto a focalizzare l'attenzione su aree problematiche particolari, su cui promuovere ulteriori iniziative specifiche. A tale tendenza si può ascrivere, a pieno titolo, la previsione, con provvedimento in corso di approvazione da parte della Giunta Regionale per l'anno 2001, di specifici finanziamenti per progetti rivolti alla fascia pre-adolescenziale ed adolescenziale, settore delicato e non sempre oggetto di progetti mirati, almeno nell'ambito degli interventi promossi ex L.285/97.

A livello regionale, anche a seguito dell'esperienza maturata con i progetti della L.285/97, è stata approvata in data 26.5.2003 la normativa inerente la creazione dei micro-nidi, che consentirà una maggiore diffusione di strutture per la prima infanzia, anche grazie ad appositi bandi di finanziamento. E' stata, inoltre, realizzata ad inizio 2003 una collaborazione con l'Assessorato Regionale al Lavoro, che ha consentito, in attuazione delle misure di promozione dell'occupazione femminile e della flessibilità (Fondo Sociale Europeo), di finanziare la realizzazione di n. 14 nidi aziendali o inter-aziendali.

3.3 DATO CULTURALE

La grande valenza culturale della legge ha avuto il merito di riportare la dovuta attenzione sulla situazione e le esigenze dell'infanzia ed ha rappresentato, per molti enti, la prima, autentica occasione per assumere appieno il proprio ruolo e le proprie responsabilità nei confronti del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, per approfondire la conoscenza dei bisogni e delle istanze provenienti da tali fasce di popolazione, superando, al contempo, una logica meramente "assistenziale" ed emergenziale, in favore di un approccio di promozione e di creazione di nuove opportunità.

Dall'avvio di questa riflessione, oltre all'elaborazione di concrete proposte d'intervento ed alla creazione di sinergie concrete sul territorio, sono emerse all'attenzione delle comunità locali le problematiche centrali di minori e famiglie, nonché la consapevolezza che la L.285/97 ha soltanto innescato un processo, un "circolo virtuoso", che sarà responsabilità di tutti portare avanti nel tempo.

Un ulteriore elemento è rappresentato dal cambiamento, per così dire, di prospettiva, che si è verificato in molti centri urbani: nel pensare i progetti, si è focalizzata l'attenzione sul rapporto tra bambini e ambiente circostante, sulle caratteristiche di strutture e città che, molto spesso, non sono affatto "a misura di bambino". Da qui le tante iniziative delle "città sostenibili", delle "città amiche dei bambini e delle bambine", che, attraverso attività di progettazione partecipata, di mobilitazione della popolazione ed attraverso il contributo di uffici tecnici ed associazioni specializzate, conducono alla realizzazione di spazi urbani adatti ad ospitare i momenti di gioco, al ripensamento dei cortili scolastici, alla modificazione del traffico per creare percorsi "sicuri" per i bambini e le bambine, alla realizzazione di attività di educazione ambientale a contatto con la natura.
Si tratta di un approccio complessivo, che indubbiamente va anche nella direzione di un riconoscimento dei bambini e ragazzi come soggetti attivi delle proprie comunità, titolari di diritti e capaci di esprimerli, diventando interlocutori significativi per le istituzioni che hanno la responsabilità di assicurare loro un ambiente idoneo e valide opportunità di crescita.

Anche nella prospettiva metodologica, i mutamenti fondamentali sono anzitutto di carattere culturale: la diffusione della modalità della "concertazione" ha rappresentato un cambiamento molto significativo, in alcuni casi un'innovazione "forte" sul territorio. Si tratta di un nuovo metodo di lavoro, che porta ciascuna istituzione a condividere le proprie esperienze precedenti, esigenze ed istanze, a confrontarle con quelle degli altri partner, per arrivare a momenti di sintesi e raccordo efficaci e stabili nel tempo. Per molti enti, infatti, questa è diventata "la" metodologia di lavoro abituale: i tavoli creatisi a livello locale per l'elaborazione dei progetti della L.285/97 procedono, e non solo in vista della prosecuzione degli interventi stessi, ma anche per l'elaborazione di strategie comuni, di iniziative congiunte per l'accesso ad altre forme di finanziamento, di modalità di coordinamento tra progetti diversi, magari originariamente pensati in sedi "separate".
Parallelamente, la modalità progettuale è diventata, non soltanto quale conseguenza dell'avvio della L.285/97, ma anche in virtù delle previsioni di altre leggi di settore e di provvedimenti regionali, l'unità fondamentale di lavoro per i servizi socio-assistenziali ed educativi del territorio, favorendo il cambiamento culturale anche presso gli operatori stessi.

Molto spesso, inoltre, si assiste ad un altro fenomeno positivo: i finanziamenti derivanti dai progetti approvati ex L.285/97 diventano una sorta di "capitale iniziale", che consente di aprire nuovi servizi, di realizzare i primi investimenti in termini di attrezzature, personale e formazione, per poi dare vita, verificati i risultati positivi, ad attività permanenti nel tempo.

Viene messo in rilievo il metodo di lavoro che la Regione ha adottato nell'attuazione della legge 285, ovvero un gruppo di lavoro che ha visto la partecipazione degli altri Assessorati regionali coinvolti nella programmazione per l'infanzia e l'adolescenza, nonché le Province cui è stato assegnato il ruolo di coordinamento rispetto ai piani territoriali, e il Comune di Torino, città riservataria. La legge ha consentito anche un confronto significativo con il territorio, per cui le linee guida elaborate, prima di essere approvate sono state verificate e discusse in tutte le province del Piemonte, cercando di coinvolgere sia gli enti istituzionali che le altre realtà presenti sul territorio. Questo ha dato dei risultati anche successivamente, soprattutto nel primo triennio quando la gestione dei piani territoriali non era delegata alle Province e perciò vi erano degli incontri di coordinamento periodici del gruppo di lavoro interistituzionale regionale. Tale modalità ha creato una certa omogeneità rispetto alle attività del territorio e alla progettazione.

Tra ciò che resta di questa legge, sono da segnalare dei progetti integrati che vengono portati avanti nel territorio che rispecchiano quella modalità di lavoro. Anche a livello di rilevazioni statistiche, la 285 ha permesso di avviare indagini che poi hanno preso piede e probabilmente continuano oggi. Anche il fatto da aver potuto dare per un certo periodo presso l'opinione pubblica visibilità agli

interventi forse ha sviluppato la consapevolezza rispetto a certe esigenze delle famiglie, dei bambini.

Durante il convegno sugli adolescenti tenutosi nel novembre 2004 e nel febbraio 2005, realizzato dalla Regione, è emerso che le attività di aggregazione avviate per gli adolescenti sono continuate perché hanno raccolto interesse. Questo porta a pensare che ci sia stato un cambiamento di prospettiva culturale ed educativa sia per gli operatori che per le istituzioni e le famiglie, almeno per quelle che sono state beneficiarie di questi interventi.

Il punto critico è il fatto che si sono create delle aspettative che poi, mancando i fondi, non sono state mantenute al 100% e portate a termine. Ciò fa pensare che sia venuta meno la possibilità di sperimentare, nonché di verificare se ci sono delle iniziative nuove che andrebbero avviate e sostenute.

4. Le Prospettive future

Il tema della famiglia con bimbi più piccoli è fortemente sentito a livello di programmazione regionale: sono questi i soggetti che presentano i problemi più urgenti, in particolare per i genitori che devono lavorare. La fascia adolescenziale invece può essere gestita in modo diverso dalla famiglia, non influisce sulla contingenza del tempo, anche se poi dietro nasconde delle problematiche più difficili da risolvere. In ogni caso le richieste più diffuse vengono dalle famiglie che hanno dei bisogni urgenti, perciò quelli relativi a servizi per la prima infanzia sono maggiormente visibili ed espressi. Sul fronte adolescenti, un intervento che continua da qualche anno è la campagna sul bullismo.

Rispetto alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, la Regione Piemonte si considera in una posizione privilegiata rispetto all'Italia, essendo stata all'avanguardia su tutta una serie di provvedimenti concernenti, tra l'altro, le Linee guida per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori, le strutture per minori (molto prima della fine del 2006-scadenza fissata dalla L.149/2001- non esistevano più gli istituti). Il Comune di Torino è considerato una città pilota per quanto riguarda i servizi per i minori.

Uno dei problemi emergenti nell'ultimo decennio concerne certamente i minori stranieri, sia non accompagnati, sia quelli presenti con le famiglie per quanto attiene l'integrazione. Fenomeni quali delinquenza e disagio importante non sono estranei ai minori stranieri: è difficile individuare interventi e aiuti efficaci, e il problema sta aumentando in modo esponenziale, anche a seguito dell'ingresso della Romania nell'Unione Europea.

Sulla base di questo, tra le priorità per il futuro in Regione Piemonte vi sono la problematica dei minori stranieri, gli interventi nell'area penale, le attività di sostegno alla genitorialità ed ai minori fuori famiglia, nonché lo sviluppo ulteriore della rete dei servizi alla prima infanzia.

A livello organizzativo la Regione Piemonte punta molto sul confronto con il territorio attraverso i Comuni singoli ed associati gestori dei servizi socio-assistenziali (prevalentemente Consorzi di Comuni e Comunità Montane), ai quali si cerca di dare indicazioni di tipo generale, per lasciare all'autonomia degli enti del territorio la progettazione e la realizzazione concreta degli interventi, anche in considerazione delle diversità territoriali.

Rispetto ai modelli culturali di riferimento, centrale è considerato il ruolo della famiglia per il benessere del minore: qualora non possa crescere all'interno della propria famiglia, si privilegia un contesto che riproduca nel miglior modo il contesto familiare, e si punta perciò su interventi quali

l'affidamento, l'adozione, la comunità con un numero limitato di ospiti o la casa famiglia.

I servizi dedicati all'infanzia e all'adolescenza fanno riferimento al contesto familiare come target all'interno del quale si va a sostenere il bambino/adolescente, con l'intento di non individuare il bisogno del singolo, ma di considerare la famiglia di origine e quindi l'azione anche attraverso il sostegno alla genitorialità. Il perno della programmazione vuole essere dunque il contesto nel quale il minore è inserito, dalla famiglia alla scuola, ad altri ambienti di sviluppo e socializzazione.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Giampaolo *Cognome* Albini
Assessorato Assessorato Welfare, lavoro, immigrazione, emigrazione, cooperazione sociale, programmazione socio-sanitaria di concerto con l'Assessore alla Sanità.
Servizio Direzione regionale Politiche sociali e Politiche per la Famiglia - Settore programmazione e promozione interventi a sostegno della persona e della famiglia e per la qualificazione del personale socio-assistenziale
Indirizzo Corso Stati Uniti, 1
CAP 10128 *Città* Torino *Prov.* TO
Telefono 011/4324230 *Fax* 011/4325647
email giampaolo.albini@regione.piemonte.it
pagine web
http://www.regione.piemonte.it/polsoc/osservatorio/progetti.htm
http://www.regione.piemonte.it/polsoc/osservatorio/osservatorio.htm

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Piemonte	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 4.102.115.789	L. 10.921.430.701	L. 10.938.975.438	L. 11.191.338.000	L. 10.294.595.809		
euro	2.118.566,00	5.640.448,23	5.649.509,33	5.779.843,72	5.316.715,03	5.316.715	29.821.797,31

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1998

- D.C.R. n. 479-8707 del 15 luglio 1998 recante obiettivi, criteri e procedure per

l'attuazione della L.n.285/97.

•-D.G.R. N. 18-26147 del 27.11.1998: programma triennale di scambio e di formazione interregionale in materia di servizi ed attività per l'infanzia e l'adolescenza, di cui all'art. 2 L.285/97. Ambiti, metodologia e strumenti attuativi.

•Determinazioni Dirigenziali n. 493/30.1 (ambito territoriale della provincia di Alessandria)-494/30.1 (Asti)-496/30.1 (Biella)-497/30.1 (Cuneo)-498/30.1 (Novara) 499/30.1 (Verbano-Cusio-Ossola)-500/30.1 (Vercelli) e 502/30.1 (Torino) del 30 novembre 1998, aventi ad oggetto l'approvazione degli otto piani territoriali d'intervento a carattere provinciale presentati e dei relativi progetti ammessi a finanziamento e l'impegno dei fondi relativi al bilancio statale 1997.

1999

•Determinazioni Dirigenziali n. 277/30.1 (ambito territoriale della provincia di Novara)-278/30.1 (Asti)-279/30.1 (Cuneo)-280/30.1 (Biella)-282/30.1 (Torino) del 4 giugno 1999, aventi ad oggetto l'individuazione degli enti beneficiari dei contributi per i progetti approvati quali ammissibili, relativamente al secondo anno di attuazione dei Piani Territoriali d'Intervento e l'impegno dei fondi del bilancio statale 1998. Per l'adozione degli atti relativi ai restanti 3 ambiti territoriali provinciali si attendono alcune indicazioni dalle rispettive Province.

•Determinazione Dirigenziale n. 354/30.1 del 19.7.99 (integrata con D.D.n.447/30.1 del 15.9.99), avente ad oggetto l'assegnazione dei fondi finalizzati al secondo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia di Vercelli ed individuazione degli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1998);

•Determinazione Dirigenziale n. 360/30.1 del 20.7.99, avente ad oggetto l'assegnazione dei fondi finalizzati al secondo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia di Alessandria ed individuazione degli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1998);

•Determinazione Dirigenziale n. 429/30.1 del 26.8.99, avente ad oggetto l'assegnazione dei fondi finalizzati al secondo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia del Verbano-Cusio-Ossola ed individuazione degli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1998);

•Determinazioni Dirigenziali n.583/30.1 e n.584/30.1 del 23.11.1999, aventi ad oggetto l'assegnazione di contributi per la realizzazione di progetti di formazione specificamente finalizzata all'attuazione di iniziative finanziate ex L.285/97;

•Determinazioni Dirigenziali n. 565/30.1 (ambito territoriale della provincia di Alessandria)-566/30.1 (Asti)-567/30.1 (Biella)-568/30.1 (Cuneo)-569/30.1 (Novara)-570/30.1 (Verbano-Cusio-Ossola)-571/30.1 (Vercelli)-572/30.1 (Torino) del 17.11.1999, aventi ad oggetto l'assegnazione dei contributi finalizzati al terzo anno di attuazione dei Piani territoriali d'Intervento provinciali e l'individuazione degli enti beneficiari dei finanziamenti (impegno fondi relativi al bilancio statale 1999).

2000

•Deliberazione della Giunta Regionale n. 6-734 del 4 agosto 2000 avente ad oggetto "Attuazione Legge 28 agosto 1997, n.285, recante 'Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza'. Obiettivi, criteri e procedure relativi al secondo triennio di applicazione";

•Deliberazione della Giunta Regionale n. 47-1097 del 16 ottobre 2000 avente ad oggetto " L. n.285/97, 'Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunita' per l'infanzia e l'adolescenza'. Proroga del termine di presentazione dei Piani Territoriali d'Intervento provinciali, fissato con D.G.R. n. 6-734 del 4 agosto 2000.";

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 19-1070 del 16 ottobre 2000 avente ad oggetto "L n.285/97, 'Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunita' per l'infanzia e l'adolescenza'. Approvazione protocollo d'intesa per la realizzazione di programmi interregionali di attivita' di formazione e scambio in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza.";
- Determinazione Dirigenziale n.418/30.1 del 3.10.2000 avente ad oggetto la realizzazione di un percorso formativo interregionale sul tema della valutazione dell'efficacia e dell'impatto dei Piani Territoriali di intervento finanziati ex L. 285/97 e dei relativi progetti.
- Determinazione Dirigenziale n. 367/30.1 del 4.9.2000, avente ad oggetto il riparto dei fondi finalizzati al terzo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia di Alessandria agli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1999);
- Determinazione Dirigenziale n. 459/30.1 del 30.10.2000, avente ad oggetto il riparto dei fondi finalizzati al terzo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia di Cuneo agli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1999)

2001

- Determinazione Dirigenziale n. 129/30.1 del 12.4.2001, avente ad oggetto il riparto dei fondi finalizzati al terzo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia di Cuneo agli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1999);
- Determinazione Dirigenziale n. 144/30.1 del 30.4.2001, avente ad oggetto il riparto dei fondi finalizzati al terzo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia di Novara agli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1999);
- Determinazione Dirigenziale n. 217/30.1 del 25.6.2001, avente ad oggetto il riparto dei fondi finalizzati al terzo anno di attuazione del Piano territoriale d'intervento della provincia di Vercelli agli enti beneficiari dei contributi per progetti (fondi bilancio statale 1999).
- D.D. N. 283/30.1, 284/30.1, 285/30.1, 286/30.1, 287/30.1, 290/30.1 del 9/8/2001 - Approvazione Piani Territoriali d'Intervento secondo triennio di attuazione, presentati dalle Province di Asti, di Cuneo, di Torino, di Verbania, di Vercelli, di Biella e dei relativi progetti ammessi a finanziamento.
- D.D. N. 301/30.1 del 27/8/2001 – Integrazione DD.DD. nn. 283/30.1, 284/30.1, 285/30.1, 286/30.1, 287/30.1, 290/30.1 del 9/8/2001
- D.D. N. 352/30.1 del 8/10/2001 - Approvazione Piano Territoriale secondo triennio di attuazione, presentato dalla Provincia di Novara, e dei relativi progetti ammessi a finanziamento.
- D.D.N. 518 del 28/11/2001- Approvazione Piano Territoriale d'Intervento secondo triennio di attuazione, presentato dalla Provincia di Alessandria, e dei relativi progetti ammessi a finanziamento.
- D.D. N. 537/30.1 del 29/11/2001 – Assegnazione alle Province dei fondi destinati alla realizzazione della seconda annualità Piani Territoriali d'Intervento provinciali e relativi progetti ammessi a finanziamento.

2002

- D.D. N.10 del 28/1/2002-Trasferimento alle Province dei fondi destinati alla conclusione della prima annualità dei Piani Territoriali d'Intervento provinciali e dei relativi progetti ammessi a finanziamento.
- D.D.n.354 del 18.11.2002, "Assegnazione agli enti titolari dei contributi per la

conclusione dei progetti finanziati nel I triennio di attuazione (1998/2001) della L.285/97. Assegnazione alle Province delle somme residue non utilizzate.

•D.D.n.355 del 18.11.2002, "Assegnazione alle Province dei fondi destinati alla realizzazione della terza annualità dei Piani Territoriali d'Intervento provinciali e dei relativi progetti ammessi a finanziamento.

2003

•D.D.n.108 del 20.5.2003, "Riparto tra le Province dei fondi per l'attuazione della terza annualità dei Piani Territoriali d'Intervento secondo triennio, impegnati con D.D.n.355 del 18.11.2002. *Con tale provvedimento, è stato altresì posticipato al 30 giugno 2004 il termine ultimo per l'utilizzo delle risorse assegnate per il secondo triennio di attuazione della L.285/97.*

•D.D.n. 379 del 18.11.2003, con cui la Regione ha impegnato la quota dei trasferimenti statali anno 2003 che si è ritenuto opportuno comunque destinare alla prosecuzione degli interventi di cui alla L.285/97.

•Il 30 giugno 2004 si è concluso il secondo triennio di attuazione della legge 285/97. Nel 2003, preso atto che non era più prevista l'assegnazione di risorse statali esplicitamente vincolate all'attuazione della 285 in quanto non previsto né dalla LR 1/04 né dalle linee guida per i piani di zona, la Regione ha comunque ritenuto opportuno impegnare una parte dei trasferimenti statali per l'anno 2003 da destinare alla prosecuzione degli interventi di cui alla legge 285. L'utilizzo di tali fondi deve avvenire entro il 31-12-2006.

2005

•Determina Dirigenziale n.162 del 8 luglio 2005 ultimo atto di riferimento della legge 285.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

•DGR 2 maggio 2000 n. 42-29997 Approvazione linee guida per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori da parte dei servizi socioassistenziali e sanitari

DGR 15 marzo 2004 n. 41-12003 Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori

•DGR 28 giugno 2004 n. 21-12880 Approvazione dei criteri sperimentali transitori per la ripartizione del fondo di cui all'art. 35 della LR 1/04

•DGR 3 agosto 2004 n. 51-13234 Approvazione delle linee guida per la predisposizione dei piani di zona ai sensi dell'art. 17 della LR 8 gennaio 2004 n. 1 (2005-2007)

DGR 7 novembre 2005 n. 23/1340 Approvazione protocollo di intesa e linee guida per l'attuazione del progetto Riparazione riguardante i minori soggetti a provvedimenti penali

•DGR 12 giugno 2006 n. 1-3095 Costituzione di un gruppo di lavoro per il riordino della normativa regionale in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia

DGR 13 novembre 2006 n. 90-4331 inerente le linee di indirizzo in materia di adozioni per le attività di sostegno e post-adozione e per l'organizzazione di corsi di preparazione per le coppie

•DGR 13 novembre 2006 n. 89-4430 inerente la sperimentazione del servizio di famiglie professionali

D.D. 28 novembre 2006 n. 423 prosecuzione attività di sensibilizzazione ed informazione sul tema del "Bullismo"

•DGR 18 dicembre 2006 n. 22-4914 Individuazione dei soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali competenti in materia di gestanti ai sensi della L.R.16/2006 e definizione dei criteri, procedure e modalità di esecuzione delle funzioni

•DGR 5.7.2007 n. 58-6348 Approvazione Protocollo d'intesa tra la Regione Piemonte e la

42 LR.1/2004, con previsione di modelli gestionali diversi, sia pubblici che su base associativa e non profit.
- DGR 20 ottobre 2008 Approvazione criteri di assegnazione dei contributi ai Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali per l'attivazione di interventi a sostegno delle gestanti in difficoltà, della maternità e delle donne vittime di violenza e parziale rettifica della DGr n.21-8545 del 7.4.2008-Allegato 1.

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

- LR 8 gennaio 2004 n. 1 Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento (contiene anche indicazioni per il riordino delle IPAB)
- LR 2 maggio 2006 n. 16 Modifiche all'art. 9 della LR 1/2004 che stabilisce le indicazioni per la presa in carico delle gestanti e mamme che necessitano di sostegno in merito al riconoscimento dei loro bambini

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- LR 31 agosto 1989, n. 55 Istituzione del Consiglio regionale sui problemi dei minori e sostegno di iniziative per la tutela dei minori
- Sono all'esame del Consiglio regionale alcune proposte di legge per l'istituzione del garante regionale per l'infanzia

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza dal 2001

-Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2005
- Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2006
- Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

Regione Liguria in materia di adozione internazionale

- DCR 24.10.2007 n.137-40212 Piano socio-sanitario regionale 2007-2010
- DGR 29.10.2007 n. 74-7301 Approvazione Protocollo d'intesa tra la Regione Piemonte e la Regione Valle d'Aosta in materia di adozione internazionale
- DGR 17.12.2007 n.35-7790 Approvazione convenzione con l'Università degli Studi di Torino-Dipartimento di Psicologia per la realizzazione del Progetto Gemelli
- DGR 7.1.2008 n. 11-7983 Approvazione Linee guida in materia di interventi a favore dei minori non riconosciuti
- DGR 7.1.2008 n. 12-7984 Approvazione Linee guida sulla collaborazione tra Servizi dell'Amministrazione della Giustizia, Servizi dell'Ente Locale ed Autorità Giudiziarie Minorili nell'applicazione del DPR 448/88-Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni
- DGR 11.2.2008 n. 46-8204 Art. 1 commi 1250 e 1251 L.296/2006. Approvazione schede progettuali inerenti sperimentazione di iniziative di abbattimento costi dei servizi per famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro, per progetti sperimentali riorganizzazione consultori familiari per ampliamento interventi sociali a favore delle famiglie; per progetti sperimentali per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari
- DGR 5.5.2008 n. 16-8728 Approvazione convenzione tra la Regione Piemonte ed il Tribunale per i Minorenni per il Piemonte e la Valle d'Aosta per la realizzazione di attività di collegamento e raccordo in materia di adozioni
- DGR 5.5.2008 n.17-8729. Indicazioni in merito all'assetto organizzativo delle Equipes Sovrazonali Adozioni ed approvazione criteri assegnazione finanziamenti ai Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali per le attività delle Equipes Sovrazonali Adozioni
- DGR 4.6.2008 n. 29-8904 Approvazione Convenzione tra la Regione Piemonte, il Tribunale per i Minorenni per il Piemonte e la Valle d'Aosta ed i Soggetti gestori delle funzioni s.a. per la realizzazione di attività di collegamento e raccordo in materia di adozioni ed affidamenti familiari
- DGR 21 luglio 2008 n. 31-9250 Approvazione criteri di assegnazione contributi sostegno all'utilizzo asili nido e micro nidi privati, baby parking e nidi in famiglia; prolungamento orario nidi comunali e nuovo convenzionamento tra comuni per l'utilizzo dei nidi comunali
- DGR 21 luglio 2008 n. 46-9264 Art. 1 commi 1259 e 1251 L.296/2006. Approvazione dei criteri di accesso da parte dei Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali ai contributi per la sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari e superiore a quattro
- DGR 21 luglio 2008 n. 47-9265 Approvazione dei criteri di accesso ai contributi per progetti sperimentali innovativi per la riorganizzazione dei consultori familiari, al fine di ampliare e potenziare gli interventi sociali a favore delle famiglie
- DGR 28 luglio 2008 n.33-9303 Art. 40 LR 14/06 - Approvazione criteri per l'accesso ai contributi di cui al fondo regionale per il sostegno delle vittime di pedofilia
- DGR 28 luglio 2008 n. 34-9304 Interventi a favore delle famiglie. Definizione criteri per l'assegnazione risorse ai Soggetti Gestori delle funzioni socio-assistenziali per le attività dei centri per le Famiglie ed il sostegno alle famiglie in situazioni problematiche. Sostegno al Progetto Gemelli.
- DGR 28 luglio 2008 n.36-9306 Presa d'atto Convenzione tra l'ARAI-Regione Piemonte e la Regione Liguria e la Regione Valle d'Aosta per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 31, comma 3 della L.R.31.12.1998 n.476.
- DGR 28 luglio 2008 n. 37-9307 Approvazione criteri per l'assegnazione ai Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali dei contributi per la promozione dell'affidamento familiare.
- DGR 22 settembre 2008 Approvazione criteri per l'accesso ai contributi per la sperimentazione di iniziative per il potenziamento dei centri per le Famiglie di cui all'art.

REGIONE PUGLIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

L'applicazione della legge 285/97 nella Regione Puglia vede il suo formale avvio con ritardo rispetto alla tempistica seguita dalle altre Regioni, poiché viene vincolata all'approvazione da parte del Consiglio Regionale in data 11 febbraio 1999 di un provvedimento di legge.

La LR 10/99 *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza*, intende dare impulso in modo sistematico ad un processo che pone al centro dell'attenzione politico-istituzionale i diritti e la qualità della vita dei cittadini in età da 0 a 18 anni, istituendo al tempo stesso il Centro regionale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza. La LR 10/99 identifica le finalità ed i principi ma anche definisce le norme per la programmazione e l'organizzazione di iniziative degli enti locali volte alla promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. L'articolato della legge riconosce e prevede la costituzione di una Commissione consultiva, di un Centro di documentazione regionale sull'infanzia e l'adolescenza, stabilisce le competenze delle province e degli ambiti territoriali coincidenti con il territorio delle amministrazioni provinciali, senza però fare alcun riferimento specifico alle 3 città riservatarie individuate dalla legge 285/97 nel territorio regionale (Bari, Brindisi e Taranto).

Durante l'iter procedurale di predisposizione della norma si sono tenuti incontri con i diversi soggetti interessati quali i Tribunali per i Minorenni, il Centro per la Giustizia Minorile, le Cooperative sociali, il Volontariato e i Sindacati.

La legge regionale ha individuato, in sede di prima applicazione, cinque ambiti territoriali d'intervento coincidenti con le Province, si sono quindi tenuti incontri tecnici con i referenti indicati dalle Amministrazioni provinciali sia per fornire dati e notizie sui servizi per minori esistenti sul territorio regionale, sia per l'avvio delle attività e per la verifica degli adempimenti di attuazione della predetta legge.

Al fine di supportare l'azione regionale in materia di infanzia e adolescenza, la LR 10/99 ha istituito, presso l'Assessorato regionale ai servizi sociali, la Commissione consultiva per i problemi dei minori costituita da membri esperti della Regione, dei Comuni, delle Province, rappresentanti della giustizia dell'istruzione e del terzo settore.

Tale Commissione è stata investita di funzioni consultive e propositive ed è stata supportata dall'attività professionale dell' Ufficio Minori" del Settore Servizi Sociali.

Con deliberazione n.314 del 15 aprile 1999 la Giunta Regionale ha attribuito le risorse finanziarie agli ambiti territoriali per il finanziamento dei relativi piani d'intervento stabilendo i criteri, le modalità e le linee di indirizzo. Si è tenuto conto del ruolo centrale che la Provincia assume sul territorio, quale ente intermedio, attribuendo alla stessa compiti e funzioni di promozione e di coordinamento delle iniziative e delle fasi progettuali e del successivo monitoraggio.

Per quanto attiene l'aspetto della formazione e dell'aggiornamento degli operatori, le risorse sono state attribuite alle Amministrazioni Provinciali, con il compito di promuovere, d'intesa con i Comuni, i relativi programmi; una quota di tali risorse è stata riservata alla Regione per gli scambi interregionali e per l'aggiornamento dei propri operatori.

I fondi assegnati alla Regione Puglia per gli anni 1997 e 1998, con la predetta deliberazione n. 314/99, sono stati attribuiti ai cinque ambiti territoriali sulla base dei seguenti criteri fissati dalla legge regionale n.10/99:

- 4/10 in base alla popolazione residente
- 6/10 in base alla popolazione minorile residente.

È inoltre, opportuno segnalare la rilevanza dell'emanazione della deliberazione di Giunta Regionale n.798/99 in attuazione del decreto legislativo n. 96/99, costituente atto di indirizzo e coordinamento nel conferimento delle funzioni in materia di servizio sociale alle amministrazioni comunali.
Nella sopracitata deliberazione sono contemplate modalità, procedure amministrative e tecniche, criteri operativi, disposizioni normative attinenti alle politiche e alle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza.
Con la DGR 395/00 la Regione Puglia ha provveduto ad assegnare e stanziare agli ambiti territoriali provinciali delle quote di finanziamento statale relative alla terza annualità del piano triennale territoriale, ed entro la fine di luglio 2000 i Comuni, singoli o associati, hanno provveduto a presentare, tramite gli ambiti territoriali, le progettualità relative al terzo anno del primo triennio 1998-2000.
A seguito della concomitante sovrapposizione temporale della prima e seconda annualità, per quanto riguarda il finanziamento assegnato ai Comuni, si è dovuto prendere atto dello slittamento del periodo di concreta attuazione delle progettualità.
Per questo motivo, solo nella primavera del 2001 la Commissione consultiva per i problemi dei minori ha iniziato l'esame delle progettualità relative al terzo anno del primo piano triennale. Nello stesso arco di tempo sono stati adottati i primi atti dirigenziali di approvazione e finanziamento dei progetti relativi alla terza annualità.

1.1.2 seconda triennalità

Il primo anno del secondo triennio ex 285 (anno 2001) si è reso operativo a partire dall'anno successivo. Nel periodo intercorrente tra l'anno 2001 ed il 2002 la RegioPuglia ha proseguito nella sua azione programmatica inerente la LR 10/99 ed ha promosso e rafforzato ogni forma di informazione e sostegno operativo utile per garantire agli Ambiti territoriali provinciali un sistematico ed ottimale uso delle risorse finanziarie disponibili, ma anche interventi finalizzati a sollecitare l'attivazione delle progettualità e, soprattutto, a favorire l'avvio dei programmi di formazione il cui riscontro operativo non è stato uniforme per tutti gli Ambiti. Sono pertanto state impartite disposizioni per precisare meglio la decorrenza obbligatoria delle annualità progettuali, esecutive e gestionali. Sono stati forniti, inoltre, chiarimenti circa le procedure amministrative riguardanti la rendicontazione.

L'ultimo atto di indirizzo specifico per la L 285/97 è la DGR 1876 del 11 dicembre 2001, che ha provveduto a confermare gli ambiti territoriali, così come previsti dalla LR 10/99 e che ha individuato i nuovi criteri, le modalità, e le linee di indirizzo per l'intervento regionale relativo al secondo triennio di finanziamento 285.

La quasi totalità dei progetti finanziati nel secondo triennio è riconducibile alle finalità di cui agli art. 4 (Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della non violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali) e 6 (Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) della legge n. 285/97; pochi quelli riferiti agli art. 5 (Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia) e 7 (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

Nel corso del 2002 vi è stato il passaggio alla programmazione 328, a seguito dell'approvazione del Piano sociosanitario regionale con DGR 27 dicembre 2001 n. 2087. Le risorse del fondo 285 sono confluite nel fondo sociale regionale, con un vincolo di destinazione delle risorse per l'area minori pari al 22% del fondo sociale. Di questo 22% è stato stabilito inoltre un vincolo di stanziamento del 5% per interventi di contrasto all'abuso ed al maltrattamento.

I piani e progetti 285 hanno cessato formalmente la loro operatività nel 2004 (anche se in alcuni comuni della regione la gestione operativa dei progetti finanziati con le annualità precedenti del fondo 285 si è procrastinata fino all'anno 2007), in concomitanza con l'approvazione da parte della regione delle linee guida per la redazione del Piani sociali di zona con DGR 1104 del 4 agosto 2004

e l'approvazione dei piani sociali di zona nel 2005.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

Sono stati promossi ed attuati incontri informativi e divulgativi con i referenti per la legge regionale n.10/99 degli ambiti territoriali provinciali. Il primo risultato operativo di questi incontri è stata la realizzazione, da parte delle Amministrazioni provinciali di Bari e Foggia, di corsi di formazione per operatori in grado di elaborare progettualità sufficienti a garantire l'attuazione di servizi per il soddisfacimento dei bisogni evidenziati.

L'iniziativa formativa, relativamente all'attività dei funzionari regionali cointeressati alla gestione tecnica ed amministrativa delle leggi n. 285/97, n. 451/97 e L.R. n.10/99, è stata altresì implementata con la partecipazione degli stessi ai seminari di studio nazionali programmati dal Coordinamento tecnico interregionale politiche minori in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ed attuati dall'Istituto degli Innocenti di Firenze presso le sedi di Fiesole e Montecatini Terme per il periodo intercorrente tra il mese di novembre 1999 e il mese di marzo 2000. Agli stessi seminari hanno partecipato anche alcuni operatori della città riservataria di Bari.

Le Amministrazioni Provinciali di Lecce e Bari hanno iniziato a svolgere, nel contempo, programmi formativi modulati secondo schemi differenziati per tematiche approntate, approvati dalla Regione Puglia (procedure amministrative, analisi scientifiche, metodologie operative, valutazione dei risultati) destinati a diverse tipologie di operatori: amministratori pubblici, dirigenti e professionisti dei servizi sociali di ambito provinciale e comunale, soggetti del Terzo Settore.

1.2.2 seconda triennalità

Anche per la seconda triennalità si evidenzia l'organizzazione a livello provinciale, da parte delle Province di Bari, Lecce, Foggia e Taranto, di programmi formativi destinati agli operatori del settore con una attenzione particolare ai soggetti appartenenti al Terzo settore.

A livello regionale si segnala l'organizzazione di due cicli seminariali di formazione aperti alla partecipazione degli operatori degli ambiti territoriali, organizzati in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Il primo si è svolto tra il 2002 e il 2003 e ha avuto come tema l'approfondimento in materia di adozione nazionale e internazionale, con particolare riferimento agli interventi previsti in applicazione della Legge n. 476/98.

Il secondo ha avuto luogo tra il 2004 e il 2005 e si è posto in continuità con il precedente, andando ad approfondire le tematiche connesse ai processi di deistituzionalizzazione, focalizzandoci sui percorsi di accoglienza del minore fuori dalla famiglia, sulle strategie di sostegno per le famiglie e sugli interventi di affidamento familiare.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

A partire dal 1999 l'Ufficio minori del Settore Servizi Sociali della Regione ha curato una puntuale e complessa istruttoria su tutte le attività progettuali presentate dai singoli ambiti territoriali provinciali, ripartite in due singole e distinte annualità, finalizzata ad una verifica sull'osservanza dei criteri operativi, alla rispondenza delle azioni progettuali rispetto agli orientamenti indicativi previsti dalla legge 285/97, alla congruità economica dei costi elaborati rispetto ai servizi progettati,

alla compatibilità dei nuovi strutture proposti rispetto alle norme regolamentari regionali in materia di servizi residenziali e semiresidenziali.
L'intera fase istruttoria, propedeutica al lavoro di valutazione effettuato dalla Commissione Consultiva per i problemi dei minori, istituita ai sensi dell'art. 3 della l.r. n.10/99, è stata caratterizzata da incontri di coordinamento con i referenti provinciali degli ambiti territoriali per raccordarsi sui tempi programmatori da destinare ai comuni per l'attuazione dei progetti, sulle priorità degli interventi, attuabili previa attenta ricognizione delle risorse territoriali esistenti, sulle iniziative da intraprendere per una corretta e diffusa informazione nonché formazione.
La Commissione Consultiva ha esaminato tutti i progetti presentati dai cinque ambiti territoriali provinciali esprimendo in forma non vincolante il proprio parere sulla validità dei singoli progetti, formulando quindi ipotesi di assenso o di diniego per l'approvazione ed il conseguente finanziamento degli stessi.
Anche negli anni di riferimento del secondo triennio 285 è proseguita la attività di monitoraggio promossa dalla Commissione consultiva, con forme di verifiche a campione da parte dei funzionari regionali dell'ufficio Minori del Settore Servizi Sociali sulla specifica attuazione degli interventi progettuali dei Comuni.

È stata utilizzata, a tal fine, una scheda-griglia di raccolta dati e valutazione, uniforme per tutti gli ambiti provinciali, che ha consentito di rilevare, oltre gli elementi pregnanti e favorevoli, anche e soprattutto le condizioni di sfavorevole operatività che hanno dato la possibilità di correggere le disfunzioni riscontrate in corso d'opera.

Si segnala, inoltre, che la legge regionale 10 luglio 2006 n. 19 "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità ed il benessere delle donne e degli uomini in Puglia", istituisce l'Osservatorio regionale delle politiche sociali.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Uno degli strumenti attivati dalla Regione Puglia per garantire coerenza tra l'analisi dei bisogni ed i progetti attivati, può certamente essere rappresentato dall'Osservatorio regionale delle politiche sociali, nell'ambito del quale si colloca il Centro regionale di documentazione per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, che opera quale centro regionale di raccolta e analisi di documenti e buone pratiche sulle problematiche sociali riferite ai minori, istituito dalla predetta LR 19/06 e che, in attuazione della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia), provvede a raccogliere esclusivamente i dati relativi ai minorenni e collabora nell'elaborazione delle politiche sociali regionali in favore dei medesimi.
Il Centro regionale di documentazione per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza istituito con il regolamento attuativo della LR 19/06 ha sostituito quello previsto dalla LR 10/99, che peraltro non si era mai pienamente attivato. La Regione aveva comunque avviato la raccolta e la organizzazione di un sistema di dati sulla condizione dei minori in Puglia, avvalendosi della collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, realizzando e dando ampia diffusione, tra il 2002 e il 2004 , a 3 rapporti annuali sulla condizione dei minori in Puglia, intesi quali strumenti a supporto della programmazione territoriale.
L'Osservatorio regionale istituito con la LR 19/06 rappresenta uno strumento finalizzato a conoscere i "bisogni sociali" per programmare, gestire e valutare le politiche sociali seguendo criteri di efficienza, efficacia e qualità. Anche con questo obiettivo nel 2007 si è avviato il Sistema informativo sociale regionale. Tale sistema informativo ha funzioni di osservazione ed analisi dei fenomeni sociali nel complesso, di monitoraggio e valutazione del sistema di offerta dei servizi.
L'Osservatorio regionale comprende inoltre cinque osservatori di livello provinciale, coordinati dal Settore programmazione Sociale dell'Assessorato alla Solidarietà della Regione che garantiscono l'integrazione a rete su base territoriali della raccolta delle informazioni utili ad alimentare i flussi

del sistema informativo sociale.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

La confluenza della L. 285/97 nel modello di programmazione integrata derivante dalla L. 328/00 si concretizza nel corso dell'anno 2004, allorquando viene approvato il primo Piano regionale delle politiche sociali, a seguito della DGR n.1104 del 4 agosto 2004, rimasto in vigore fino al dicembre 2007.

Analizzando alcune delle linee prioritarie del Piano sociale regionale sulle quali si è svolta la programmazione regionale è possibile desumere che la confluenza della L 285/97 in un modello di programmazione integrata quale quello derivante dalla L. 328/00 non ha apparentemente provocato un deficit di attenzione sulla tutela e sulla promozione dei diritti dell'infanzia.

Ci si riferisce, in particolare, all'area responsabilità familiari, minori, abuso e maltrattamento, con obiettivi legati alla tutela sia diretta dell' "utenza minori", sia trasversalmente attraverso azioni che vanno a sostenere le responsabilità familiari, che specificamente mediante azioni di contrasto all'abuso ed al maltrattamento.

Le azioni prioritarie relative all'implementazione dei servizi destinati all'utenza infanzia ed adolescenza riguardano:

- l'istituzione di centri antiviolenza per minori;
- l'attuazione delle azioni derivanti dalle linee guida per l'affidamento;
- la prosecuzione nell'attività di autorizzazione e conseguente iscrizione al registro regionale delle strutture e servizi per minori per le quali sono state ampliate le tipologie (ludoteche, centri ludici per la prima infanzia, servizio casa famiglia, Centri famiglia, comunità di pronta accoglienza).

Si è scelta, pertanto, alla luce di quanto sopra, una linea d'intervento di sostanziale continuità con le precedenti indicazioni relative alla legge 285/97, con ulteriori e specifici interventi che si sono resi necessari in ordine allo sviluppo della conoscenza del territorio.

Con la programmazione dei Piani di Zona e lo sviluppo dei servizi sulla dimensione degli ambiti territoriali, coincidenti con i distretti socio sanitari, l'esperienza maturata in applicazione della 285/1997 e della L.R. 10/99 è stata pertanto valorizzata avendo preparato il terreno allo sviluppo di forme d'integrazione con le altre politiche d'intervento sul territorio.

3.2 EFFETTO VOLANO

Contestualmente alle attività strettamente connesse all'attuazione dei programmi della legge 285/97 la Regione Puglia, nell'ambito delle specifiche competenze finalizzate allo sviluppo di una rete di servizi a favore dei minori, ha promosso azioni e progetti coerenti con lo spirito della legge 285/97 per le caratteristiche metodologiche adottate e per la condivisione delle finalità e dei valori.

Tra questi è possibile segnalare la predisposizione di uno schema di protocollo operativo riguardante l'attività dell'adozione nazionale ed internazionale, quale atto regolatore dei rapporti tra gli enti istituzionalmente preposti (Tribunale per i minorenni e Regione).

In occasione della ricorrenza del 20 novembre, è stata organizzata ripetutamente, e si continua tutt'oggi, a celebrare la Giornata regionale dell'infanzia e dell'adolescenza. Sul territorio regionale diverse sono state le manifestazioni che hanno visto il coinvolgimento degli Enti locali, delle istituzioni scolastiche, delle autorità giudiziarie minorili, degli organismi internazionali di protezione e tutela dei minori, delle associazioni interessate alle problematiche minorili.

3.3 IL DATO CULTURALE

L'eredità culturale più rilevante lasciata dagli anni di lavoro sul modello 285 è certamente caratterizzata dalla capacità di svolgere un lavoro di rete, oltre all'aumentata capacità e competenza degli operatori e alla realizzazione di nuove tipologie di servizi, capaci di dare risposte più adeguate

all'evolversi dei bisogni della popolazione minorile. È da rilevare una evidente maggiore diffusione dei servizi, oltre alla creazione di un più ampio ventaglio di tipologie di interventi a disposizione dell'utenza.

4. Le Prospettive future

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Le prospettive di sviluppo coincidono in parte con le priorità del nuovo piano regionale per le politiche sociali 2008-2010, e in parte si orientano verso forme di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso azioni che intendono valorizzare il ruolo delle famiglie. In quest'ultimo caso il riferimento è al Piano d'azione Famiglie al futuro, adottato con Delibera 1818 del 31 dicembre 2007. Tra le azioni prioritare il Piano Famiglie al futuro ha indicato, tra le altre, lo sviluppo di una rete territoriale di Centri per le famiglie, la promozione dello sviluppo di forme di associazionismo familiare e il potenziamento dell'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia e progetti pilota per asili nido aziendali presso enti pubblici (DGR 25/03/08 n. 463 "Piano straordinario degli asili nido e servizi per l'infanzia. Approvazione schema di Avviso pubblico per il finanziamento degli asili nido comunali e di progetti pilota per asili nido aziendali presso enti pubblici"). A questo si è affiancato inoltre l'avvio dell'offerta educativa sul territorio delle "Sezioni primavera" (DGR 13/06/2008 n. 1006 "Approvazione Protocollo d'intesa per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni denominata "Sezioni Primavera" – Anno scolastico 2008/2009).

Anche l'istituzione dell'Ufficio del Garante regionale nel 2006 (oltre che del Garante provinciale di Foggia) e la messa a regime delle attività dell'Osservatorio sociale, sono elementi che permettono di leggere la prosecuzione di una attenzione all'infanzia e all'adolescenza nella Regione Puglia. Al tempo stesso, come si rileva nell'opinione del referente regionale per la legge 285/97 intervistato nel 2006, rimangono da raggiungere ancora alcuni importanti obiettivi per consolidare i risultati conseguiti con l'esperienza di lavoro con la legge 285/97. In particolare, si afferma, *"andrà, comunque, rafforzata più in generale tutta la rete dei servizi per i minori e gli adolescenti, che certo non è ancora ai livelli di sviluppo auspicati e necessari, soprattutto per quanto riguarda l'accoglienza e il sostegno ai percorsi di reinserimento sociale dei minori coinvolti nell'area penale.*

L'intervento avviato con il percorso di deistituzionalizzazione, che ha visto l'approvazione delle Linee guida sull'affidamento familiare va ulteriormente sostenuto, con un deciso investimento sul tema della sensibilizzazione e della formazione delle famiglie, perché ancora molto debole appare la diffusione di tale risorsa sul territorio regionale. Tale indirizzo dovrebbe essere parte integrante di un più generale investimento sul rafforzamento delle reti di solidarietà locali, sulle quali spesso si poggia anche la tenuta complessiva della riforma in corso, in termini di efficacia degli investimenti, di consolidamento e diffusione di buone pratiche ed efficaci processi organizzativi"[1].

[1] Valutazioni emerse nel corso dell'intervista svolta nell'anno 2007 per la redazione della relazione al parlamento sullo stato di attuazione della L285.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Domenica *Cognome* Di Bari
Assessorato Assessorato alla Solidarietà Politiche sociali e Flussi migratori
Servizio Settore sistema integrato servizi sociali - Ufficio politica per le persone e le famiglie
Indirizzo Viale Caduti di tutte le guerre 15
CAP 70126 *Città* Bari *Prov.* BA
Telefono 080-5403282 *Fax* 080-5403370
email d.dibari@regione.puglia.it
pagine web al 30/8/08 non risultano attive pagine specifiche sulla legge, tranne che per il secondo piano triennale della provincia di Lecce
http://www.regione.puglia.it/index.php?at_id=6&page=documenti&opz=getdoc&id=85

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Puglia	L. 7.504.486.616	L. 20.005.550.220	L. 20.011.964.308	L. 18.732.169.000	L. 17.231.193.711		
	€ 3.875.743,89	€ 10.331.204,09	€ 10.335.317,04	€ 9.674.357,92	€ 8.899.168,88	€ 8.899.169	€ 52.014.960,82

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

1999

LR 11 febbraio 1999 n.10 "SVILUPPO DEGLI INTERVENTI IN FAVORE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA" in attuazione della L 285/97 – costituzione della commissione consultiva per i minori.
DGR n.314 del 15 aprile 1999: attribuzione delle risorse finanziarie agli ambiti territoriali per il finanziamento dei relativi piani d'intervento e definizione dei criteri, delle modalità e delle linee di indirizzo.
DGR n.798/99 in attuazione del decreto legislativo n.96/99, costituente atto di indirizzo e coordinamento nel conferimento delle funzioni in materia di servizio sociale alle amministrazioni comunali: definizione delle modalità, procedure amministrative e tecniche, criteri operativi, disposizioni normative attinenti alle politiche e alle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza.
DGR n.1503/99, n.1504/99, n.1505/99, n.1713/99 e n.1714/99, approvazione dei piani triennali di ogni singolo ambito territoriale.

2000

DGR n.395/2000 assegnazione e stanziamento x gli ambiti territoriali provinciali delle quote

di finanziamento statale relative alla terza annualità del piano triennale territoriale. Lasciate invariate le modalità, i criteri, le linee guida per i progetti indicati nella precedente deliberazione n.314/99

2001

DGR 11 dicembre 2001 n. 1876 conferma degli ambiti territoriali, uno per ciascuna provincia, così come individuati dall'art. 5 della LR. 10/99 e individuazione dei nuovi criteri, delle modalità e delle linee d'indirizzo per l'intervento regionale relativo al secondo triennio di finanziamento della legge n. 285/97.
Fino a giugno 2007 risultano essere ancora in fase di attuazione alcuni progetti finanziati con l'annualità del 2001 del Fondo nazionale previsto dalla 285. L'annualità successiva dei fondi è stata trasferita con il riparto delle risorse previsto dal Piano sociale regionale garantendo la continuità degli interventi dei piani territoriali infanzia e adolescenza

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2001

DGR 27 dicembre 2001 n. 2087 Piano sociosanitario regionale

2003

DGR n. 168 dell'11/03/2003 "L. 4/05/83 n. 184 – L. 31/12/98 n.476 in materia di adozione. Approvazione protocollo operativo per i rapporti tra Regione, Tribunali per i Minorenni, Procure c/o i Tribunali per i Minorenni, Enti Locali, Enti autorizzati. Atto di indirizzo e coordinamento

2004

DGR 4 agosto 2004 n. 1104 LR 25 agosto 2003 n. 17 art. 8 Piano regionale delle politiche sociali - interventi e servizi in Puglia e Linee guida per l'attuazione del Piano (ai sensi dell'art. 15 della LR 25 agosto 2003 n. 17). Piano in vigore fino a dicembre 2007
DGR 2100/2004 Piano regionale delle politiche per la famiglia e linee guida per l'immigrazione

2006

DGR 598 del 2006 Piano regionale delle politiche sociali. Integrazione linee guida e modifica atto di indirizzo e coordinamento
DGR 28 dicembre 2006 n. 1801 Prima dote per i nuovi nati

2007

Regol. reg. 18 gennaio 2007 n. 4 relativo all'attuazione della LR 19/06
DGR 17 aprile 2007 n. 494 Linee guida sull'affidamento familiare dei minori
Deliberazione di Giunta regionale 3/08/07 n. 1410 "Ratifica Protocollo d'intesa per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per bambini dai due ai tre anni denominata "Sezioni Primavera".
DGR 9/10/2007 n. 1632 "Assegnazione fondi ai Comuni L.R. n.19/2006 art. 3 e Regolamento regionale n. 4/2007 art. 20 _Interventi indifferibili".
DGR 27/11/07 n. 2013 "Intesa della Conferenza Unificata del 1° agosto 2007 per l'attivazione di interventi, iniziative ed azioni finalizzate alla realizzazione delle indicazioni presenti all'art. 1 – commi 1250 e 1251 , lett. b) e c) della L. n. 296/2006. Approvazione Schema di accordo di programma e schede progetto". Prevede, tra l'altro, l'attivazione di progetti di sperimentazione e/o potenziamento degli interventi in atto per riorganizzare i Consultori familiari al fine di potenziare gli interventi sociali a favore delle famiglie stesse.

2008

DGR 26 febbraio 2008, n. 249 "Piano regionale delle Politiche Sociali" Modifiche alla Deliberazione di Giunta regionale n. 1104 del 4 agosto 2004 e chiusura del triennio 2005-2007.

DGR 25/03/08 n. 463 "Piano straordinario degli asili nido e servizi per l'infanzia (D.G.R. n. 1818 del 31/10/07 e D.G.R. n. 2036 del 27/11/07) e P.O. FESR 2007/2013 (D.G.R. n. 146 del 12/02/08). Approvazione schema di Avviso pubblico per il finanziamento degli asili nido comunali e di progetti pilota per asili nido aziendali presso enti pubblici".
DGR 13/06/2008 n. 1006 "Approvazione Protocollo d'intesa per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni denominata "Sezioni Primavera" – Anno scolastico 2008/2009.

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

1999

LR 11 febbraio 1999 n. 10 Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza

2003

LR 25 agosto 2003 n. 17 Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia

2004

LR 2 aprile 2004 n. 5 Legge quadro per la famiglia
LR 30 settembre 2004 n. 15 Riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone Modificata con LR 15 maggio 2006 n. 13

2006

LR 10 luglio 2006, n. 19 Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia. Con questa legge vengono superate la LR 17/03 e la LR 5/04

2007

LR 21 marzo 2007 n. 71 Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

LR 11 febbraio 1999, n. 10 Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza art. 3 Commissione consultiva per i problemi dei minori
Disegno di legge regionale n. 10 del 2006 sull'istituzione del garante

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

LR 10 luglio 2006 n. 19 Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia. (In questa norma si prevede l'istituzione dell'Osservatorio regionale per le politiche per l'infanzia. Le attività di monitoraggio della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza vengono svolte, dal 2002, in collaborazione con l'istituto degli Innocenti di Firenze)

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE SARDEGNA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

Non è possibile parlare dell'attuazione in Sardegna della L. 285/97 senza evidenziare che tale norma è stata preceduta da una importante Legge regionale, la n. 4 del 25 gennaio 1988 sul riordino delle funzioni socio assistenziali (successivamente abrogata dalla LR 23/2005).

Tale norma è stata origine della riorganizzazione dell'assetto istituzionale, organizzativo e finanziario dell'assistenza sociale nell'ambito del territorio regionale ed ha, altresì, provveduto ad esplicare sotto forma di piani pluriennali le finalità generali, gli obiettivi strategici e le azioni prioritarie rivolte a problematiche sociali di particolare rilevanza, azioni specificate per tipologia degli interventi e standards gestionali dei servizi che il legislatore regionale ha inteso promuovere privilegiando l'area dell'infanzia e adolescenza, degli anziani non autosufficienti, dei sofferenti mentali.

Di fatto, il Piano socio assistenziale regionale delineato dalla LR 4/88 sopra richiamata già prevede il raccordo con i servizi sanitari, istituzionali, il terzo settore, a garanzia dell'efficacia del sistema di intervento nell'area sociale, in quanto dipendente dall'azione sinergica dei vari soggetti.

Delinea di fatto le linee programmatiche ottimali per aggredire le distorsioni e gli sprechi e per affrontare i problemi peculiari del territorio individuando le risorse e le risposte più congrue, avviando, ove risulti necessario, stabili processi di collaborazione tra i vari soggetti delle politiche sociali: Comuni singoli e associati, Province, Comunità montane, Aziende USL, Ministero di Grazia e Giustizia, Uffici Periferici del Ministero dell'Interno (Prefetture), Uffici periferici del Ministero della Pubblica Istruzione, privato sociale, volontariato, associazionismo e promuove la realizzazione di interventi di promozione e mantenimento della salute psicofisica e di prevenzione del disagio, stabilendo e privilegiando uno stretto rapporto tra sanità e servizi sociali che consenta e imponga in particolare un accordo tra Comune e ASL, mettendo in atto interventi capaci di innescare processi di cambiamento che coinvolgano strati sempre più ampi della comunità.

In conformità agli obiettivi strategici del 1° Piano socio assistenziale regionale, approvato per il triennio 1990-1993 ma con vigenza prorogata fino al 1998, la progettazione nell'area dell'infanzia e adolescenza aveva dunque già avuto modo di sviluppare alcune innovative tipologie di servizi quali laboratori, ludoteche, servizi di assistenza educativa, attività di animazione e di socializzazione, interventi territoriali di promozione dell'affidamento familiare, servizi di informazione e centri di accoglienza di pronto intervento, di aggregazione sociale, asili nido e comunità alloggio.

Nel 1998 è stato inoltre adottato il 2° Piano socio assistenziale, approvato dal Consiglio Regionale il 29/07/1998 con vigenza prevista per il triennio 1999-2001, che confermava la strategia progettuale nell'area dell'adolescenza e, tenuto conto dei principi stabiliti dalla L. 285/97, riservava alle politiche per l'infanzia specifica azione programmatica, intendendo riaffermare il diritto dei minori alla tutela della salute psicofisica, alla educazione, alla socializzazione, assumendo i seguenti obiettivi:

1) valorizzare e sostenere le forze e le energie della famiglia finalizzate alla cura e alla crescita sana e armoniosa della propria prole;
2) sviluppare servizi e interventi per l'infanzia che vedano il minore quale soggetto portatore di diritti e bisognoso di una protezione che li assicuri una armonica crescita psicofisica all'interno della famiglia e della comunità.

Dall'articolato della legge 285/97 emergono coincidenze strategiche con la normativa socio assistenziale regionale, ma anche orientamenti innovativi per la promozione di servizi educativi

rivolti ai bambini di età da 0-3 anni, non sostitutivi dei nidi, e di interventi rivolti a tutti i bambini e agli adolescenti per la promozione di un loro protagonismo come gruppo sociale e di offerte di opportunità nella vita quotidiana.
Elemento di rilevante coincidenza con la normativa regionale di settore è la logica di integrazione degli interventi e delle competenze e la sollecitazione degli enti locali ad esercitare un ruolo di governo dell'insieme delle risorse presenti a livello territoriale, superando la frammentarietà di dialogo dentro e tra le amministrazioni pubbliche.
Tuttavia, nell'approfondire il tema dell'applicazione della prima fase di applicazione della L. 285/97 in Sardegna è necessario evidenziare che la normativa regionale si discosta nelle procedure, non prescrivendo vincolanti modalità associative tra i soggetti concorrenti alla progettazione dei servizi, flessibilità non ammessa dalla L. 285/97 che indica l'accordo di programma, ai sensi dell'art. 27 della L. 142/90, come unico strumento di formale intesa.

A fronte di un quadro di riferimento regionale in cui la programmazione dei servizi sociali con soluzione progettuale, come prevista dalla L. 285/97 veniva praticata dagli Enti Locali da circa un decennio, lo stato di attuazione della legge si è comunque discostato dal pieno raggiungimento degli obiettivi attesi, a causa del permanere di problemi di natura istituzionale, organizzativa e culturale, che hanno riguardato:

- la frammentazione delle competenze tra le diverse amministrazioni (Comuni, Province, ASL, Scuola) e tra i diversi soggetti impegnati nel settore, che si è portata dietro una visione parziale dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza, conseguente ad una politica e ad una organizzazione tradizionalmente basata sulle competenze attribuite alle diverse istituzioni da norme di settore, o in risposta ai bisogni di categorie specifiche di cittadini con problemi particolari, piuttosto che sui soggetti concepiti in modo unitario;
- una certa residualità dell'attenzione dell'infanzia nelle politiche sociali territoriali, con un conseguente prevalere delle risposte di tipo assistenziale riparatorio su quelle preventive;
- una innovazione modesta sul piano progettuale a livello locale, anche se con differenze territoriali.

Ad ogni modo, entro l'anno 1998 sono stati rispettati i termini di approvazione dei piani territoriali con la formalizzazione degli accordi di programma nei tempi stabiliti dalle direttive della Conferenza Stato-Regioni.

Nel corso del primo triennio La Giunta Regionale con Deliberazione n. 59/127 del 29/12/1998 ha disposto l'impegno della somma corrispondente alla quota del fondo statale relativa all'anno 1997, con ripartizione in favore n° 7 ambiti territoriali di intervento, ammettendo a finanziamento n° 11 progetti: la valutazione di ammissibilità al finanziamento di soli 11 progetti riguardanti 7 ambiti, sul totale dei 23 ambiti territoriali regionali, ha comportato una rigorosa selezione in conformità ai criteri attuativi imposti dalla stessa legge.

Ulteriori difficoltà sono emerse, inoltre, nel corso degli anni 1999-2000 allorché si è reso necessario riorientare e ridefinire la progettazione degli interventi e, in alcuni casi, completare la formalizzazione delle intese associative, nella piena condivisione dell'opportunità di estendere nella Regione lo sviluppo dei servizi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, assicurandone la massima diffusione agli ambiti territoriali con pieno utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.

A fronte dei provvedimenti istituzionali di competenza regionale in sostanza si è operato con il massimo impegno per trovare il raccordo tra la L. 285/97 e il più ampio orizzonte delle politiche statali e regionali per l'infanzia e l'adolescenza, con la realizzazione graduale sul territorio di patti educativi tra i vari livelli pubblici e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie.

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 di ordine politico e/o dalla scarsa partecipazione dei referenti tecnici.

L'alternanza di molte amministrazioni locali e il turn-over degli operatori ha infatti rallentato e, in alcuni casi ostacolato, la continuità esperienziale maturata nel corso della prima annualità del lavoro comune. Superando il vincolo di rigorose scadenze è stata privilegiata la massima diffusione degli interventi e la coerenza tra decorrenza dei progetti e tempi attuativi previsti dal piano territoriale.

La soluzione di flessibilità prescelta è stata finalizzata a garantire la congruenza tra progettazione e gestione degli interventi e, contestualmente, l'affidabilità degli indicatori di monitoraggio, in costruzione a livello regionale e territoriale per valutare l'impatto della legge nella realtà dei servizi e nelle comunità locali.

In questo quadro di riferimento, l'introduzione della L.285/97 ha comunque apportato positivi stimoli al cambiamento e all'innovazione, non solo per l'approccio culturale adottato nell'affrontare il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche per quanto riguarda la programmazione e l'attuazione degli interventi, che hanno comportato per tutti i soggetti interessati la necessità di sperimentare nuovi ruoli, nuove competenze fondate sul raccordo intra e interistituzionale, sul coinvolgimento della comunità territoriale e sull'integrazione dei servizi.

1.1.2 seconda triennalità

La gestione abbastanza lenta e faticosa della prima triennalità ha portato a far slittare il secondo periodo di attuazione della L285/97 agli anni 2004-2006, avviandosi in concomitanza della "stagione" del Fondo sociale nazionale indistinto e di altre importanti novità legislative regionali.
Nel secondo triennio è infatti da segnalare l'approvazione della LR n. 23 del 23 dicembre 2005 e del relativo atto di indirizzo e programmazione adottato *Linee guida per l'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona,* approvato con DGR 23/30 del 30 maggio 2006, che rappresenta uno degli atti principali destinati a ricomprendere in un quadro unitario di intervento il complesso delle politiche e degli interventi sociali, ivi inclusi quelli destinati all'infanzia ed all'adolescenza.

La DGR 24/43 del 2004 – ultimo atto di indirizzo specifico per la legge 285/97 in regione - ha disposto l'aggiornamento delle linee di indirizzo agli Enti locali per la seconda programmazione degli interventi 285 e la contestuale assegnazione agli ambiti distrettuali della quota del fondo statale, annualità 2000 - 2002, ripartita su parametro demografico, definendo le priorità di intervento per il secondo triennio:

- sostegno alla genitorialità,
- implementazione di nuovi modelli di affido familiare,
- attività di prevenzione e tutela per donne e minori maltrattati,
- istituzioni di èquipe mediche socio-psico-pedagogiche,
- mediazione familiare,
- istituzione di centri gioco per i bambini,
- promozione dello sviluppo personale dell'istruzione e del protagonismo dei minori,
- sperimentazione per l'umanizzazione dei reparti ospedalieri che accolgono i bambini,
- promozione dell'integrazione dei minori stranieri.

I progetti che sono stati portati avanti nel corso del triennio 2004-2006 all'interno dei piani territoriali sono stati 20.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

L'attuazione della L. 285/97 nella Regione Sardegna è stata supportata da iniziative informative offerte agli ambiti territoriali in occasione di programmati corsi di aggiornamento, coincidenti con la presentazione dei contenuti del 2° Piano Socio Assistenziale per il triennio 1999-2001.

Su specifica richiesta degli enti interessati, l'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale ha inoltre assicurato l'offerta di consulenza ed il supporto tecnico tramite i funzionari referenti della programmazione socio assistenziale.

Anche negli anni 2001-2002 è proseguito lo svolgimento di iniziative informative, di promozione e di assistenza tecnica, intraprese dalla Regione per favorire la messa a regime dei progetti finanziati con il fondo statale e la stessa programmazione regionale si è raccordata con lo sviluppo dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, avviati con la legge in oggetto, supportando annualmente, con fondi integrativi, molteplici progetti obiettivo e interventi straordinari in favore della stessa area.

Dalle relazioni al Parlamento che la Regione ha inviato non si hanno notizie in merito ad iniziative adottate con riferimento al secondo periodo di attuazione della legge.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Nel primo triennio di attuazione della legge il monitoraggio è stato avviato con l'analisi dei diversi interventi progettuali proposti nei piani territoriali.

La prima fase del monitoraggio è stata realizzata con la raccolta di dati mediante l'utilizzo di strumentazione cartacea, elaborando un quadro informativo, attendibile, omogeneo e comparabile a livello regionale. Lo strumento di rilevazione adottato ha privilegiato una modalità descrittiva dei dati territoriali, che ha consentito una sintesi schematizzata della lettura ed analisi della documentazione attinente ai piani di attuazione della L. 285/97 negli ambiti territoriali.

La seconda fase del monitoraggio è stata rappresentata dall'esigenza di coinvolgere i referenti degli ambiti territoriali nella rilevazione di informazioni di base e periodiche sullo stato di attuazione dei progetti, con costanti interventi di accompagnamento e consulenza tecnica da parte dei funzionari regionali.

Nella fase successiva, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato avviato il monitoraggio dei piani territoriali di intervento sulla base di schede condivise e proposte dal "Gruppo tecnico interregionale politiche minorili".

Le schede proposte dal "Gruppo tecnico interregionale politiche minorili" hanno concorso al monitoraggio sistematico dello stato di attuazione della L.285/97, a garanzia del conseguimento degli obiettivi di promozione della qualità della vita dell'infanzia e adolescenza, riconoscendone la validità in termini di strumento funzionale e complementare della valutazione delle politiche sociali regionali. Esse hanno rappresentato in sintesi uno strumento operativo finalizzato alla più specifica rilevazione dei progetti, per il controllo di gestione e di qualità degli interventi, nel sistema della programmazione regionale.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Dall'intervista realizzata nel 2006 al referente regionale per l'attuazione della legge 285/97, in occasione della predisposizione della relazione annuale sullo stato di attuazione della legge, si è ravvisata, a giudizio della referente intervistata, una difficoltà diffusa a livello di tutti gli ambiti territoriali, nella capacità di lettura delle esigenze e delle problematiche che permeano la vita delle

famiglie e dei bambini, in quanto è risultato estremamente difficile disporre dei dati che permettano di leggere i cambiamenti della condizione dei minori in Regione, senza la presenza di un Osservatorio che fornisse dati quali-quantitativi certi e conseguenti spunti di riflessione.
L'esperienza dell'Osservatorio regionale per le politiche sociali, istituito con L.R. n. 8 del 26/02/1999, è stata scarsamente significativa e non ha prodotto i risultati utili a sostenere e orientare le scelte programmatorie locali.
La recente legge 23/05 ha tuttavia previsto l'istituzione di un nuovo Osservatorio sociale regionale che, assieme all'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona (PLUS), sarà in grado di sostenere una lettura più efficace delle reali esigenze emergenti dal territorio e di supportare gli Enti preposti nelle loro funzioni programmatorie a livello territoriale.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

La legge 4/88 aveva posto la base del futuro assetto organizzativo del moderno "welfare", come già sarebbe stato delineato con la L. 328/2000.

In qualche modo il percorso dell'attuazione della L. 285/97 sul territorio regionale è stato sempre inevitabilmente influenzato dall'esistenza di un modello che già aveva in sé un carattere anticipatorio e sperimentale rispetto all'innovazione più tipica della legge 285/97, legata alle dimensioni della collaborazione itneristituzionale, alla focalizzazione del miglioramento della qualità della vita dei minori attraverso nuovi legami intergenerazionali, il sostegno della funzione educativa della famiglia e la promozione dei loro diritti soggettivi e rispetto alla stessa legge 328/00.

Pertanto, in qualche modo, la legge 285/97 ha viaggiato sin dal principio su un binario parallelo e spesso coincidente rispetto al modello di integrazione che sarebbe stato successivamente fatto proprio dalla L. 328/00. È, tuttavia, con l'avvio dei PLUS (Piani locali unitari dei servizi alla persona) concretizzatosi a partire dall'anno 2007 che si è realizzato il passaggio effettivo dal "sistema 285" a quello della più ampia programmazione sociale integrata ispirata ai principi della legge 328/00.

3.2 EFFETTO VOLANO

In qualche modo l'effetto volano si è concretizzato nella misura in cui molti dei progetti finanziati nella prima triennalità sono stati armonizzati ed integrati con i servizi presenti sul territorio. Questo elemento, evidenziato meglio nei paragrafi successivi dà certamente l'idea di una volontà di stabilizzazione e di consolidamento dei progetti attivati sul territorio.
L'effetto volano inteso come finanziamento di progetti/servizi non direttamente finanziati con la L. 285/97, ma strettamente connessi con il suo spirito, può inoltre essere colto attraverso l'indicazione delle prospettive future di sviluppo regionale, che si stanno indirizzando verso la riqualificazione del servizio educativo territoriale, verso l'incremento di azioni di sostegno e supporto all'istituto dell'affidamento familiare, verso l'istituzione dei Centri per la famiglia.

3.3 IL DATO CULTURALE

La L. 285/97 ha rappresentato un elemento forte e positivo che ha garantito:

- l'innovazione culturale e sociale degli interventi che hanno permesso il riconoscimento dei diritti e del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, ampliando ed integrando il sistema dei servizi già esistenti;
- la copertura territoriale dei progetti presentati permettendo altresì il coinvolgimento di professionalità competenti e sensibili e la partecipazione attiva dei soggetti del terzo settore alle

diverse fasi di applicazione della legge. Il giudizio complessivamente è positivo ed è riscontrabile nel fatto che la programmazione della L. 285/97 si è progressivamente connessa a tutta la programmazione territoriale rivolta all'infanzia e all'adolescenza in maniera più organica. L'avvio della seconda programmazione è da intendersi non tanto come una proroga degli interventi avviati nel primo periodo di attuazione della legge, bensì come armonizzazione con i servizi attivati nel territorio;

- una nuova cultura nella programmazione e gestione dei servizi sociali che non vengono più visti come un insieme di singoli interventi ma come un piano di sviluppo;
- la centralità dell' Ente Locale che assume un ruolo di regia della gestione delle risorse.

Elemento significativo e qualificante, che ha innovato l'approccio alla programmazione delle politiche sociali in genere, è la pratica della collaborazione e della concertazione interistituzionale, nonché il legame tra pubblico e privato, intesi come valorizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione delle politiche per i minori (principio di sussidiarietà).

4. Le Prospettive future

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

La L. 285/97 ha dato avvio nella programmazione sociale regionale ad un percorso che individua nella concertazione, nella partecipazione, nella condivisione e nella collaborazione fra tutte le istituzioni coinvolte, una metodologia innovativa che assicura alla persona un intervento integrato e qualitativo.

Gli obiettivi programmatori e le scelte prioritarie che si prefigurano nelle politiche regionali vanno verso la direzione del potenziamento e della riorganizzazione dei servizi già esistenti.
Si sta procedendo alla riqualificazione e riorganizzazione del servizio adozioni con la costituzione delle équipes territoriali.
Si è provveduto inoltre alla realizzazione dei nidi e micronidi nella pubblica amministrazione. A quest'ultimo riguardo è stato approvato il Piano straordinario per lo sviluppo dei Servizi socio-educativi per l' infanzia, con l'obiettivo di riqualificare l'offerta per i servizi socio-educativi per l'infanzia, siglando un Protocollo d'intesa tra la Direzione Regionale dell'Ufficio Scolastico del Ministero della Pubblica Istruzione, la Direzione Generale dell'Ass.to Reg.le Pubblica Istruzione e tra la Direzione Generale delle Politiche Sociali dell'Ass.to Reg.le Igiene, Sanità e Assistenza Sociale per l'istituzione delle "Sezioni primavera", servizio innovativo destinato alla prima infanzia.
Ulteriore atto di intesa è stato siglato tra la Prefettura, la Direzione Generale delle Politiche Sociali dell'Ass.to Reg.le Igiene, Sanità e Assistenza Sociale, Comune di Cagliari, la Provincia di Cagliari – del Medio Campidano e di Carbonia Iglesias, il TM, gli organi di pubblica sicurezza, il Centro di Giustizia Minorile, il Centro servizi amministrativi per la Provincia di Cagliari, il terzo settore, per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali a danno di minori.
Sono stati istituiti i Centri antiviolenza e le case di accoglienza per le donne vittime di violenza e i loro figli minori, al fine di garantire loro adeguata solidarietà, sostegno e soccorso, tutelando non solo le donne ma anche i figli minori vittime della violenza assistita.
Verrà riqualificato e promosso il servizio educativo territoriale e ricentrato l'istituto dell'affido, la tappa finale saranno i centri per la famiglia: un fondamentale punto di riferimento per la famiglia in condizione di disagio, dove far convogliare tutti i servizi realizzati nei confronti della famiglia.
La politica per l'infanzia e l'adolescenza in tutti questi anni ha avuto un notevole impulso confluendo progressivamente nella programmazione sociale locale.
Rilevante importanza ha assunto la "messa in rete dei soggetti istituzionali chiamati a realizzare i diritti dell'infanzia", che si conferma come la giusta strategia per costruire una sostenibilità degli

interventi realizzati con le risorse della L. 285/97, anche una volta esauriti i finanziamenti.
Il livello di integrazione tra i soggetti coinvolti nella programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, privati e pubblici, del territorio regionale è in definitiva soddisfacente e costituisce un momento positivo per assicurare un raccordo regionale e territoriale effettivo fra enti locali, istituzioni scolastiche, aziende sanitarie, magistratura, forze dell'ordine, terzo settore e volontariato.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Maria Teresa *Cognome* Collu
Assessorato Assessorato igiene, sanità e assistenza sociale
Servizio Servizio programmazione sociale
Indirizzo Via Roma 253
CAP 09123 *Città* Cagliari *Prov.* CA
Telefono 070-6065411 *Fax* 070/6065438
email mtcollu@regione.sardegna.it
pagine web
http://www.sardegnasociale.it/index.php?xsl=348&s=11&v=9&c=3354&nc=1&nf=1

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Sardegna	L. 3.388.922.675	L. 9.022.631.483	L. 9.037.127.134	L. 8.510.022.000	L. 7.828.129.738		
	€ 1.750.232,5	€ 4.659.800,28	€ 4.667.286,66	€ 4.395.059,58	€ 4.042.891,62	€ 4.042.892	€ 23.558.162,64

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

  Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97
  1998
  D. G. R. n. 3/14 del 30/01/1998 disciplina e declinazione per l'anno 1998 dei criteri di valutazione dei progetti obiettivo
  Deliberazione G.R. n. 19/4 del 28/04/1998. Atto di indirizzo attuativo della L. 285/97 e di definizione degli ambiti territoriali. La stessa Deliberazione è stata definitivamente approvata dalla Giunta Regionale con n:33/12 del 14/07/1998 preso atto del parere favorevole espresso dalla Commissione Consiliare nella seduta del 17/06/1998.
  Circolare Assessorile n. 5061 del 01/06/1998 concernente gli indirizzi applicativi della L.285/97 nella Regione Sardegna

Deliberazione G.R. n. 39/9 del 09/09/1998 – Proroga termini dal 31/08/1998 alla data del 18/09/1998 di approvazione dei piani attuativi nei singoli ambiti territoriali.

DGR n. 59/127 del 29/12/1998 ha approvato la ripartizione delle quote del "Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza" già accreditato alla Regione Sardegna per gli anni 1997 e 1998 e in previsione di entrata per l'anno 1999, disponendone la destinazione agli ambiti territoriali ed in favore dei Comuni compresi nei Distretti Sanitari delle Aziende USL, coincidenti con gli ambiti territoriali.

1999

Deliberazione G.R. n. 52/108 del 28/12/1999 – Ripartizione somme a disposizione del Bilancio Regionale 1998 e programmate per l'anno 1999

2000

D.G.R. n. 55/74 del 29/12/2000 – Ripartizione somme a disposizione del Bilancio Regionale 1999 e programmate per l'anno 2000

2004

DGR n.24/43 del 27.05.2004 definizione ambiti territoriali, aggiornamento delle linee di indirizzo agli Enti Locali per la seconda programmazione degli interventi ai sensi della legge 285/97 e contestuale ripartizione trasferimenti statali relativi ai residui 2003 e agli stanziamenti per il 2004.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

1998

DCR 29 luglio 1998 Piano socioassistenziale per il triennio 1998-2000

2002

DGR 30 settembre 2002 n. 34/14 Adeguamento della LR 4/1988 e predisposizione del Piano regionale socio-assistenziale 2003-2005 alla luce delle indicazioni della L. 328/2000 e del Piano Sociale Nazionale

2004

DGR 24/43 del 27 maggio 2004 L. 285/97 adempimenti regionali: definizione ambiti territoriali, aggiornamento linee di indirizzo agli Enti locali, ripartizione trasferimenti statali relativi ai residui 2003 e agli stanziamenti per il 2004

2005

DGR 10 febbraio 2005 n. 4/21 e 2 agosto 2005 n. 38/21 Piano regionale dei servizi sociali e sanitari

2006

DGR 30 maggio 2006 n. 23/30 "Linee guida per l'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona" (LR 23 dicembre 2005 n. 23)

D.G.R. n. 42/10 del 4.10.2006 "Linee di indirizzo per il programma sperimentale di Inclusione sociale";

D.G.R. n. 45/22 del 7.11.2006 "Realizzazione di nidi e micronidi nella pubblica amministrazione";

Protocollo di Intesa tra la Prefettura, Regione, Comune di Cagliari, la Provincia di Cagliari – del Medio Campidano e di Carbonia Iglesias, il TM, gli organi di pubblica sicurezza, il Centro di Giustizia Minorile, il Centro servizi amministrativi per la Provincia di Cagliari, il terzo settore, per la realizzazione di interventi integrati contro la violenza, i maltrattamenti e gli abusi sessuali a danno di minori.

Protocollo d'Intesa tra la Prefettura, la Direzione Generale delle Politiche Sociali dell'Ass.to Reg.le Igiene, Sanità e Assistenza Sociale, Comune di Cagliari, la Provincia di Cagliari – del Medio Campidano e di Carbonia Iglesias, il TM, gli organi di pubblica sicurezza, il Centro di

Giustizia Minorile, il Centro servizi amministrativi per la Provincia di Cagliari, il terzo settore

2008
D.G.R. n. 12/24 del 26.02.2008 "Centri antiviolenza e case di accoglienza per donne vittime di violenza. Prima attuazione della L.R. 7 agosto 2007, n. 8;

D.G.R. n. 21/43 del 8.04.2008 "Piano straordinario per lo sviluppo dei Servizi Socio-educativi per la Prima Infanzia.

Regolamento n. 3 del 10 luglio 2008 L.R.23/2005, art. 43. Organizzazione e funzionamento delle strutture sociali. Proposta regolamento di attuazione.

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

1988
LR 25 gennaio 1988 n. 4 Riordino delle funzioni socio assistenziali
1999
LR 26 febbraio 1999 n. 8 Disposizioni in materia di programmazione e finanziamenti per i servizi socio-assistenziali. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1988, n. 4 "Riordino delle funzioni socio-assistenziali"
2005
LR 23 dicembre 2005, n. 23 Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1998. Riordino delle funzioni socio-assistenziali. Il regolamento di attuazione di questa legge è in fase di elaborazione
2007
L.R. 7 agosto 2007, n. 8 "Norme per l'istituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne vittime di violenza e per i loro figli minori".

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

L.R. n. 8 del 26/02/1999 istituzione dell'Osservatorio delle Politiche Sociali
La Regione sta lavorando all'avvio di un nuovo osservatorio sociale regionale come prevede la nuova legge di riordino dei servizi alla persona (LR 23/05) con l'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona (PLUS)

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE SICILIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

1.1.1. start up e prima triennalità

Nella Regione Sicilia, è possibile riassumere l'iter effettuato per dare esecutività al dettato normativo nel seguente modo:

- da parte della Presidenza della Regione, l'individuazione dell'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali quale ramo dell'amministrazione competente per l'applicazione della legge, ed in particolare la Direzione Affari Sociali, già responsabile per le politiche sociali in Sicilia;
- l'assegnazione del carico di lavoro al gruppo "Area minorile" della Direzione Affari sociali, istituito sulla scorta del nuovo impegno derivante per l'Assessorato, nell'intento di valorizzare al meglio le risorse esistenti e quindi poter dare maggiore impulso all'implementazione della legge;
- la definizione delle linee d'indirizzo regionali e l'individuazione degli ambiti territoriali, a seguito di apposita conferenza di servizio con i rappresentanti delle 9 Province Regionali, dei due Comuni riservatari di Palermo e Catania e dell'ANCI.

Alcune prime direttive, definite attraverso lo scambio avvenuto con i rappresentanti degli enti locali e volte a sostenere l'avvio di iniziative di diffusione e promozione dei contenuti della legge, sono state emanate a mezzo nota circolare indirizzata ai Presidenti delle Province Regionali, ai Sindaci di Catania e Palermo, all'ANCI, alle Aziende USL, ai Provveditorati agli Studi e al Centro per la Giustizia Minorile.

Tale fase è stata anche occasione di incontro e confronto con alcuni organismi rappresentativi del terzo settore operante in Sicilia.

Si è pervenuti in tal modo, in linea con il contenuto dell'Accordo Stato-Regioni dell'11.12.1997, all'emanazione delle linee d'indirizzo regionali (Decreto Assessore Enti Locali n.977 del 30.4.1998); visti i compiti di regia complessiva assegnati alla Regione, sono stati individuati:

- gli ambiti territoriali d'intervento, definiti a livello provinciale;
- i criteri e le priorità d'intervento;
- la metodologia di lavoro per la predisposizione ed esecuzione dei singoli progetti;
- lo strumento della concertazione tra servizi degli enti locali, del Provveditorato agli Studi, delle Aziende USL, del C.G.M. e il privato sociale presente nel territorio, sia nella fase di progettazione che in quella attuativa;
- l'opportunità di creare in sede provinciale un comitato tecnico interistituzionale costituito da rappresentanti dei comuni ricompresi in ciascun ambito e degli uffici ed Onlus prima richiamati, luogo della concertazione, avente compiti di consulenza e supporto, nonché di esame dei singoli progetti, per pervenire alla definizione del piano territoriale complessivo;
- i criteri per la ripartizione del fondo, in base ai seguenti indicatori: popolazione minorile (80%); presenza di minori in strutture di ricovero (10%); carenza di strutture per minori 0/3 anni (10%);
- l'ammontare delle somme assegnate a ciascun ambito per l'intero triennio 1997/'99;
- la necessità anche per i Comuni di Palermo e Catania di aderire agli indirizzi generali emanati a livello regionale.

Nelle suddette linee d'indirizzo (successivamente integrate per quanto attiene i termini per l'approvazione dei Piani territoriali con Decreto Ass.le n.1940/'98 e per quanto attiene la definizione di propri progetti da parte delle Province Regionali per aree e servizi a carattere

sovracomunale con Decreto Ass.le n.1977/'98), è stata altresì sottolineata l'opportunità di pervenire ad Associazioni di Comuni per aree geografiche e zone omogenee, per contiguità territoriale, culturale e sociale, al fine di limitare il rischio di una frammentazione degli interventi e di una parcellizzazione delle risorse.
La Regione ha quindi assunto una funzione di accompagnamento verso gli ambiti territoriali nel difficile compito di pervenire alla definizione delle Associazioni di Comuni e contestualmente dei piani d'intervento, e quindi, nei 4 mesi successivi all'emanazione del D.A. 977/'98, alla stipula degli Accordi di Programma tra tutti i soggetti chiamati in causa dall'art.2 della stessa L.285/97.
Questo periodo ha visto il pieno coinvolgimento delle amministrazioni provinciali e dei comuni dell'isola i quali hanno mostrato capacità di aderire allo spirito e alle finalità della legge, divenendone essi stessi promotori.
In tutti gli ambiti provinciali si è provveduto alla costituzione di comitati tecnici rappresentativi sia delle istituzioni che dei diversi soggetti del privato sociale. Si è in tal modo pervenuti all'adozione di piani territoriali che hanno visto l'adesione di tutti i Comuni dell'isola, delle istituzioni di cui all'art.2 della L. 285/97 nonché, in taluni casi, anche dei Tribunali dei Minori e delle Prefetture.
I mesi finali dell'anno 1998 sono stati dedicati all'esame ed all'approvazione dei piani territoriali, a conclusione di una serie di incontri tenuti con i referenti provinciali e locali e, quindi, alla luce degli elementi emersi da tale confronto. Con appositi decreti assessoriali sono stati approvati i nove piani territoriali degli ambiti provinciali e i due piani delle città riservatarie.
I progetti approvati sono stati in tutto circa 200, di cui 10 per interventi di rilievo sovracomunale predisposti direttamente dalle province regionali; coinvolgono, come già detto, tutti i 390 comuni siciliani, aggregati in 75 sub-ambiti provinciali con un comune capofila referente per ciascun sub-ambito.

Il primo triennio di applicazione della legge 285/97 in Sicilia ha avviato un percorso di collaborazione tra i diversi soggetti chiamati alla definizione e realizzazione dei "Piani territoriali di intervento", attraverso la stipula di Accordi di Programma tra tutti gli Enti locali e le altre istituzioni previste dalla legge e il coinvolgimento del "privato sociale".
In molte realtà in cui le opportunità per i bambini si limitavano all'offerta di servizi tradizionali a carattere assistenziale, sono state sperimentate iniziative di tipo innovativo e in generale si è sviluppato un diffuso interesse per i temi dell'infanzia.
Nel periodo preso in esame, l'Assessorato Enti Locali, competente in materia di politiche sociali, ha inteso imprimere impulso a tutti i soggetti interessati (istituzioni e privato sociale) mediante apposite conferenze di servizio allargate, presso la sede della Presidenza della Regione e presso lo stesso Assessorato, con i rappresentanti dei soggetti operanti in Sicilia (Province Regionali, ANCI, Aziende USL, Sovrintendente scolastico, Provveditorati agli studi, Centro per la Giustizia Minorile, Tribunali per i minorenni, Prefetture, organismi rappresentativi del privato sociale) al fine di operare una riflessione congiunta sul primo triennio di attuazione della legge e sul proseguimento delle attività nel secondo triennio.

1.1.2 seconda triennalità
A seguito di tali conferenze di servizio, l'Assessorato, con Decreto assessorile n. 653 del 20.6.2001 (l'ultimo atto di indirizzo specifico attinente alla L285/97), per il triennio 2000/2002:
- ha individuato gli ambiti territoriali di intervento;
- ha ripartito tra gli ambiti le somme relative alle tre annualità;
- ha approvato le linee di indirizzo regionali sulla legge 285/97 per il triennio 2000/2002

Nel D.A. n. 653 del 2001 sono stati individuati obiettivi che rappresentano le indicazioni programmatiche generali per la predisposizione dei Piani territoriali, fermo restando che la Regione attribuisce agli enti locali l'individuazione delle aree prioritarie di intervento sulla base della conoscenza dei bisogni sociali espressi all'interno della comunità locale e dell'analisi delle risorse presenti:

- promozione di una logica di "Piano della L. 285/97" attraverso l'utilizzazione di tutte le risorse delle comunità locali e la costruzione di una azione coordinata ed integrata tra le istituzioni coinvolte con l'accordo di programma;
- attuazione di iniziative ed interventi concertati in una logica di prevenzione;
- promozione all'interno di ciascun ambito territoriale di un migliore equilibrio, rispetto al precedente triennio, tra i diversi interventi ipotizzati agli artt. 4, 5, 6 e 7 della l. 285/97;
- promozione di iniziative che favoriscano forme di partecipazione e di aggregazione spontanea tra i bambini e i ragazzi;
- promozione di una cultura dell'accoglienza da parte della comunità nei confronti dei bambini e delle famiglie in difficoltà, con attenzione per le diversità etniche, linguistiche, culturali, promozione dell'affido familiare;
- promozione di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo assistenziali; potenziamento e qualificazione di servizi per l'accoglienza temporanea di minori vittime di maltrattamento, abuso e violenza, di prostituzione minorile, di temporanea incapacità alla cura dei bambini da parte del nucleo familiare; viene richiesto che tali servizi, in rete con le risorse del territorio, vengano orientati al superamento delle condizioni di bisogno e alla definizione di percorsi di vita autonomi;
- promozione della comunicazione sociale sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza e dei diritti del bambino.

Alla luce dell'esperienza del precedente triennio e tenuto conto delle esigenze organizzative e di funzionalità emerse nei tavoli di concertazione e nelle conferenze di servizio, si è ritenuto per il 2° triennio di attribuire maggiore autonomia ai precedenti sub-ambiti definendo quindi i nuovi ambiti territoriali e il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nei piani.

I nuovi ambiti sono divenuti 67, rappresentando territori più omogenei rispetto a quelli Provinciali e tendenzialmente coincidenti con i distretti sanitari.

Ai Comuni è stata riconosciuta la piena titolarità della progettazione operativa e della gestione coordinata degli interventi. Il Comune capofila dell'ambito territoriale è stato individuato dai Comuni ricompresi nell'ambito medesimo in base a popolazione, dotazione organica, e funzionalità dell'ufficio di servizio sociale.

Il Comune capofila ha assunto il ruolo di coordinamento del gruppo tecnico di coordinamento e si è reso responsabile del piano, del monitoraggio, verifica e valutazione in relazione alle direttive regionali.

E' stata prevista la collaborazione delle Province con la Regione nella promozione e informazione su temi dell'infanzia e dell'adolescenza, nel monitoraggio sullo stato di attuazione dei piani territoriali dell'intero territorio provinciale, nel sostegno tecnico agli ambiti territoriali.

I Piani territoriali triennali d'intervento proposti dai 67 ambiti territoriali e dalle città riservatarie di Palermo e Catania sono stati approvati con Decreti assessoriali dell'anno 2002 in applicazione delle "Linee guida", emanate con D.A. 653 del 20.6.2001.

Nel corso dell'anno 2003 l'Assessorato regionale degli Enti Locali, attualmente Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali, ha attivato in Sicilia il secondo triennio delle attività finanziate con il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, in attuazione della legge 285/97.

Contestualmente all'approvazione dei 67 Piani territoriali nel 2002 è stata erogata a ciascuno dei comuni capofila una prima tranche del finanziamento, pari al 60% della prima annualità.

Nel corso del 2003 è stata erogata la seconda tranche della prima annualità (40 %), previa acquisizione della scheda di primo monitoraggio dell'avvio delle attività, come previsto nelle direttive regionali.

Inoltre, ai Comuni che tramite apposita scheda hanno rendicontato l'utilizzazione delle somme relative al primo anno, è stata erogata la seconda annualità di finanziamento.

L'indirizzo fornito dalla Regione e l'esperienza maturata dagli ambiti hanno sviluppato negli operatori una maggiore consapevolezza delle finalità della legge, favorendo il pieno coinvolgimento

di tutti i soggetti istituzionali previsti. Alla stipula degli accordi di programma, infatti, hanno partecipato tutti i comuni siciliani, le ASL, il Centro per la giustizia minorile, moltissime istituzioni scolastiche, che, attraverso la programmazione partecipata, hanno cercato di interpretare concretamente i bisogni delle rispettive comunità locali, utilizzando al meglio le risorse già esistenti e soprattutto avviando un processo di applicazione di nuove metodologie di lavoro.
Pur permanendo esperienze critiche e più lente nell'acquisizione dei contenuti innovativi della legge, si può senz'altro affermare che in generale è cresciuta nelle figure professionali, amministrative e tecniche, la capacità di lavorare insieme e soprattutto la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali.
La programmazione del secondo triennio ha inoltre valorizzato l'apporto delle organizzazioni del privato sociale, spesso coinvolte, anche in forma associata, già in fase di progettazione degli interventi, oltre che nella gestione degli stessi.
I piani territoriali approvati, relativi al secondo triennio, contengono 580 progetti, suddivisi in interventi prevalentemente triennali o biennali, molti dei quali perseguono finalità trasversali a più articoli della legge, ai destinatari e alle fasce d'età.
Circa la metà dei progetti sono stati volti all'attuazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero (art.6). Altrettanto consistente è il numero delle iniziative a sostegno della relazione genitori-figli e per il contrasto della povertà e della violenza (art.4), nell'ambito delle quali si segnala la crescente attenzione ai temi dell'affidamento familiare e della prevenzione e assistenza nei casi di abuso e di sfruttamento sessuale, di abbandono e di maltrattamento e violenza sui minori (art.4,lett.d) e lett.h). Rilevante è infine il numero degli interventi che mirano alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7). Meno significativa la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5).

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L. 285/97

1.2.1 start up e prima triennalità:

La Regione ha assunto, in una fase di start up, una funzione di accompagnamento degli ambiti territoriali nel difficile compito di pervenire alla definizione delle Associazioni di Comuni e contestualmente dei piani d'intervento, e quindi, nei 4 mesi successivi all'emanazione del D.A. 977/'98, alla stipula degli Accordi di Programma tra tutti i soggetti chiamati in causa dall'art.2 della stessa L.285/97.
Questo periodo ha visto il pieno coinvolgimento delle amministrazioni provinciali e dei comuni dell'isola che, nonostante il limitato tempo a disposizione, hanno mostrato capacità di aderire allo spirito e alle finalità della legge, divenendone essi stessi promotori.
Il personale regionale assegnato per la L.285/97 è stato coinvolto in un'azione di consulenza nella fase di definizione dei piani, anche attraverso la partecipazione alle conferenze di servizio tenutesi presso i diversi ambiti.

1.2.2 seconda triennalità

Al termine del primo triennio, si registra la predisposizione di varie attività di carattere informativo e formativo.

Presso la Provincia di Messina, con il coinvolgimento di tutti i 108 Comuni della provincia e del Terzo Settore e del volontariato sono state promosse, in data 15 e 16 febbraio 2001, le "Giornate per la promozione della legge 285/97- Esperienze e progetti per la nuova triennalità". Tale iniziativa si è svolta in collegamento con analoghi incontri e momenti di confronto realizzati su tutto il territorio nazionale dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.

In adesione al programma formativo predisposto di concerto tra le Regioni ed il Centro nazionale di

documentazione ed analisi, si segnala la partecipazione di 22 funzionari, (4 regionali, 8 degli ambiti provinciali e 10 provenienti dai Comuni capofila) al seminario "La legge 285/97 oltre il 2000", svoltosi a Como il 5/6 dicembre 2000.

Il 16 dicembre 2002 si è svolta a Taormina una Giornata dedicata ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel corso della quale amministratori e dirigenti regionali e di enti locali, esperti ed operatori del settore hanno messo a confronto esperienze e spunti di riflessione sull'applicazione della legge 285 nel secondo triennio e sulle politiche sociali alla luce della l. 328/2000 e delle linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione Siciliana, approvate con Decreto Presidenziale 4 novembre 2002 (in G.U.R.S. n.53 del 22.11.2002).
Contemporaneamente allo svolgimento di un percorso ludico-formativo, con iniziative di gioco e di intrattenimento per gli alunni delle scuole elementari e medie siciliane, presso il Centro convegni è stato presentato il complesso delle iniziative formative che la Regione intende realizzare per implementare l'attuazione della legge 285/97 e delle nuove linee di welfare, attraverso apposita convenzione stipulata con il FORMEZ.
Il programma di formazione, che si è articolato nel corso del 2003, è stato destinato a funzionari degli enti locali, delle Asl, dei Centri di giustizia minorile e delle scuole coinvolti nella realizzazione delle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza.
Sono stati realizzati cicli di seminari sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e socio-sanitari, con un coinvolgimento di circa cento operatori, selezionati in base alle competenze e alla responsabilità della attuazione degli interventi socio–educativi e socio-sanitari per i minori nell'ambito della Regione, dei Comuni capofila, delle Asl, del Centro giustizia minorile e dell'Ufficio scolastico regionale.
Nel mese di ottobre 2003 è stato inoltre organizzato un Convegno regionale sul tema della devianza minorile, con la partecipazione di esponenti dei Tribunali per i minori e degli Enti gestori delle comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria, strutture con oneri a carico del Bilancio della Regione.

Tra il 2003 ed il primo semestre del 2004 si è svolto un intenso e proficuo programma di formazione,in convenzione tra l'Assessorato ed il FORMEZ, con cicli di seminari e convegni regionali sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e socio-sanitari. Sono stati coinvolti oltre 100 operatori, selezionati in base alle competenze e alla responsabilità dell' attuazione degli interventi socio –educativi e socio-sanitari per i minori nell'ambito della Regione, dei Comuni capofila, delle Asl, del Centro giustizia minorile e dell'Ufficio scolastico regionale.
Sono stati inoltre organizzati Convegni regionali sul tema della devianza minorile, con la partecipazione di esponenti dei Tribunali per i minori e degli Enti gestori delle comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria, strutture con oneri a carico del Bilancio della Regione.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Le modalità di monitoraggio dei Piani territoriali del primo triennio si sono esplicitate attraverso l'iinvio periodico all'amministrazione regionale da parte degli uffici responsabili sul territorio dei seguenti documenti:

- relazione sullo stato di attuazione delle attività programmate, sugli strumenti organizzativi, sulle unità e sui profili professionali utilizzati, sui tempi e sulle modalità di esecuzione, nonché sui risultati raggiunti - apposita articolata richiesta per un primo monitoraggio è stata inoltrata nel mese di giugno '99 ai diversi ambiti;

- scheda analitica degli oneri sostenuti, sia per l'acquisizione dei mezzi strumentali che per l'impiego in convenzione di enti e di singole professionalità, corredata dalla documentazione giustificativa della spesa.

Con le direttive per il 2° triennio, invece, la Regione ha chiesto agli enti locali che i piani territoriali individuassero obiettivi generali, chiari e condivisi e che fossero articolati in progettualità immediatamente esecutive, con scansione temporale annuale, definite in base all'analisi dei bisogni e delle risorse.

Le direttive 2000/2002 individuano tre connessi livelli di valutazione dei processi e dei risultati:

- il livello regionale, che ha funzioni di indirizzo complessivo, coordinamento e sostegno dei piani territoriali, con l'apporto e il coinvolgimento delle Province regionali;
- il livello di ambito territoriale, che ha funzioni di programmazione, progettazione e gestione dei piani territoriali;
- il livello di singolo progetto, che ha funzioni di progettazione e gestione degli specifici interventi.

Il Gruppo tecnico di coordinamento, composto dai referenti dei Comuni e degli enti firmatari, integrato con professionalità del privato sociale, coordinato dal Comune capofila, è referente nei confronti della Regione per documentazione, monitoraggio e verifica del Piano e dei progetti.

A livello di progetto viene individuato il responsabile della gestione e della documentazione sull'andamento del progetto, in costante rapporto con il gruppo tecnico di coordinamento.

Al fine di poter rilevare lo stato di attuazione dei piani territoriali della seconda triennalità, la Regione ha elaborato apposita scheda inserita all'allegato 6 delle direttive emanate con il D.A. 653/2001, da compilarsi a cura del responsabile del Piano.

I piani territoriali riferiti al secondo triennio sono stati corredati di analisi dei costi e piano di finanziamento, con la specifica indicazione delle diverse quote a carico della legge 285, dei fondi propri degli enti coinvolti, dei fondi regionali, di altri fondi nazionali o europei.

E' stato, inoltre, previsto il cofinanziamento da parte dei Comuni in misura non inferiore al 10% della spesa totale; la quota di cofinanziamento può essere composta da risorse economiche, professionali e strutturali.

Ai fini di una puntuale articolazione della documentazione (relazioni di piano e di progetto) gli uffici competenti all'esame e valutazione dei Piani hanno richiesto agli ambiti territoriali apposite integrazioni ai Piani medesimi e ai relativi Accordi di programma e sono stati impegnati in attività di supporto e consulenza nei confronti dei responsabili dei Comuni capofila.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Con Decreto Assessoriale n. 2067 del 13.12.2000, nell'ambito delle iniziative tendenti a promuovere le politiche per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In una prima fase, tra il 2000 ed il 2004, l'Osservatorio di cui sopra ha svolto svariati compiti finalizzati alla conoscenza della condizione del minore e della famiglia, tra cui la stesura di un rapporto annuale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza ed il sostegno per l'elaborazione della programmazione degli interventi nelle aree materno infantile, adolescenti, giovani e famiglie.

Sotto questo punto di vista, è evidenziabile il ruolo dell'Osservatorio nel sostenere con dati oggettivi la programmazione territoriale.

Successivamente, con Decreto n. 834 del 31 marzo 2004 le attività dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza sono state assorbite, a seguito dell'approvazione della LR 10/2003, dall'Osservatorio permanente sulle famiglie, di cui all'articolo 18 della LR n.10 del 31/7/2003.

Uno strumento, inoltre, utilizzato dalla Regione al fine di favorire l'espletamento dell'analisi dei bisogni del territorio quale momento prodromico all'elaborazione del Piano, è rappresentato dalla somministrazione agli enti Capofila degli ambiti territoriali di schede da compilare concernenti la struttura socio-demografica della popolazione minorile, il rilevamento dei servizi esistenti, i dati

relativi ai minori in difficoltà e le risorse economiche disponibili.
Gli enti locali, quindi, sono stati chiamati ad individuare i problemi specifici dell'area di intervento e a definire gli obiettivi ritenuti prioritari nel Piano territoriale, partendo dall'analisi della situazione minorile locale e dei servizi esistenti nel territorio e attraverso iniziative di concertazione quali conferenze di servizio, assemblee cittadine, riunioni nelle scuole, iniziative promozionali e informative.
Anche questo meccanismo, oltre all'azione di indagine e analisi dell'Osservatorio, ha certamente favorito una corrispondenza coerente tra analisi dei bisogni e progetti attivati a livello territoriale.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Con Decreto presidenziale 4 novembre 2002 sono state approvate le Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario in Sicilia, in armonia con le disposizioni della L. 8.11.2000, n.328 (pubblicate in G.U.R.S. n.53 del 22.11.2002).
In tal modo la Regione ha inteso utilizzare gli strumenti di programmazione, partecipazione, coordinamento ed integrazione dei servizi sociali con gli interventi e le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro, anteponendo la prevenzione dei fattori di disagio sociale e la rimozione e riduzione delle condizioni che ostacolano la piena partecipazione delle persone e delle famiglie alla vita sociale, alla logica degli interventi di emergenza e di contenimento.
Attraverso la creazione di un sistema integrato di servizi nell'intero territorio regionale, la Sicilia ha inteso attuare un modello federalista solidale su scala regionale, finalizzato ad incrementare il livello di benessere di tutti i cittadini, valorizzando il ruolo della persona e della famiglia.
Negli anni immediatamente successivi al 2002 (anno di approvazione delle Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana), si è verificato che i piani territoriali per l'infanzia siano rimasti distinti rispetto ai piani di zona previsti dalla programmazione ex 328.
È da segnalare, infatti, che gli ambiti territoriali non sono coincisi perfettamente con i distretti: gli ambiti territoriali sono 67, oltre alle città riservatarie Palermo e Catania, mentre i piani di zona fanno riferimento ai distretti socio sanitari che sono 55.
Si è ritenuto necessario mantenere distinte le programmazioni, in considerazione del fatto che i canali di finanziamento erano diversi.
Man mano che gli ambiti territoriali hanno completato la programmazione 285, hanno travasato le migliori esperienze nei piani di zona, anche se questo sconta la difficoltà di tipo finanziario di far rientrare nei Piani sociali di zona tanti tipi di programmazione.
Sebbene l'area del socio sanitaria sia più preponderante, si è teso comunque a valorizzare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza anche attraverso l'introduzione da parte della Regione di vincoli di spesa, in maniera da orientare i territori verso la salvaguardia delle politiche per i minori.

3.2 EFFETTO VOLANO

Il realizzarsi dell'effetto volano inteso come finanziamento di progetti – interventi - servizi non direttamente finanziati con la L. 285/97 ma strettamente connessi con il suo spirito può essere colto attraverso i seguenti elementi di seguito evidenziati.
Con Decreto Assessoriale n. 4251 del 27.11.2002 è stata ricostituita la Commissione regionale per i problemi della devianza e della criminalità, in conformità con gli indirizzi formulati dalla Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il volontariato, operante presso il Ministero di Giustizia.
La Commissione regionale, presieduta dall'Assessore degli enti locali, oggi Assessore per la famiglia, è composta da magistrati designati dal CSM, di cui due particolarmente esperti nelle problematiche minorili, da rappresentanti della Regione e dell'Amministrazione della Giustizia, del Centro giustizia minorile per la Sicilia e del Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria, da

rappresentanti del Terzo settore, nonché da esperti nelle materie socio-assistenziali.
La Commissione provvede al rilevamento, alla documentazione ed allo studio dei problemi inerenti al coordinamento, integrazione e programmazione degli interventi di competenza dell'Amministrazione penitenziaria, del Centro giustizia minorile, della Regione e degli enti locali, nel campo della prevenzione della devianza e dell'area penale minorile; provvede all'elaborazione di protocolli d'intesa ed alla valutazione periodica della loro attuazione; cura, altresì, i rapporti con la Commissione nazionale.
In seno alla stessa Commissione regionale, oltre ad una sottocommissione per la materia della devianza degli adulti, opera una sottocommissione tecnica per il coordinamento delle attività del sistema dei servizi dell'area minorile, con i seguenti compiti: rilevazione dei bisogni, raccolta ed informatizzazione dei dati, formulazione di intese operative per l'individuazione di percorsi comuni e di metodologie di lavoro integrate, programmazione, sperimentazione e monitoraggio di progetti innovativi, promozione di ricerche mirate, pubblicazione e diffusione dei risultati e delle attività svolte dagli enti e dai servizi interessati alla materia.

Nell'ambito delle misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, in coerenza con lo spirito della legge 149/2001, oltre a favorire il potenziamento dei progetti tendenti alla promozione e sensibilizzazione sul tema dell'affido familiare, la Regione continua a sostenere, da diversi anni, sul proprio Bilancio il consistente onere finanziario scaturente dalla gestione, da parte dei comuni, di comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile a carattere amministrativo e civile.
Al fine di sviluppare la prevenzione del disadattamento e della criminalità minorile, con il contributo della Commissione regionale per i problemi della devianza, di cui sopra si è riferito, è stata ampliata la rete dei servizi a dimensione familiare su tutto il territorio regionale. E' stata avviata inoltre la sperimentazione di comunità di prima accoglienza e diagnosi, con oneri a carico della Regione.
In applicazione della l.r. 18.12.2000 n.26 sono stati erogati contributi in favore dell'associazione Telefono Arcobaleno, al fine di garantire la prosecuzione del programma di lotta alla pedofilia ed in favore dell'associazione Telefono Azzurro, per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso all'infanzia.
Con i relativi fondi è stato prodotto e distribuito ad enti locali ed alle istituzioni scolastiche della Sicilia materiale divulgativo per favorire l'approfondimento da parte degli operatori delle specifiche tematiche di che trattasi. Sono stati inoltre organizzati corsi per la formazione degli stessi operatori.
Oltre ad azioni di prevenzione, formazione ed informazione sono state previste azioni di presa in carico e trattamento, da realizzare attraverso equipe specializzate, costituite da specifiche professionalità integrate.
In applicazione della L.476/98, l'emanazione di direttive interassessoriali in raccordo con l'Assessorato Sanità ha avviato un percorso di collaborazione interistituzionale tra i due Assessorati regionali, i Tribunali dei minorenni, gli enti locali e gli enti autorizzati. In particolare è stato creato un sistema informativo (Modello Sicilia) con il quale si procederà alla costituzione di una Banca dati regionale della materia, in attuazione di specifico Protocollo d'intesa con il Ministero di giustizia.

Nel mese di dicembre 2003 è stato firmato tra la Regione Sicilia e lo Stato l'Accordo di programma quadro per il "Recupero della marginalità sociale e per le pari opportunità", che in base alla delibera CIPE 142/99 assegna alla Regione la somma di 34 milioni di euro e nella priorità programmatica C) prevede il finanziamento di progetti, di istituzioni o di enti del privato sociale, per le finalità di sostegno a minori e giovani privi di supporto familiare e di accoglienza e aiuto per minori e donne vittime di violenza e maltrattamento familiare. Tra le azioni previste: comunità di tipo familiare per l'accoglienza temporanea; progetti di inserimento socio-lavorativo per minori e giovani che, a completamento del percorso educativo in comunità alloggio, hanno necessità di accoglienza

residenziale in gruppi appartamento; creazione di case rifugio ad indirizzo segreto per minori e donne che hanno subito violenza; servizi- filtro per minori e donne in difficoltà.

3.3 IL DATO CULTURALE

L'impianto innovativo della L.28.8.1997 n.285 ha posto l'accento sulla necessità, per la Sicilia, di puntare al definitivo superamento di logiche meramente assistenziali e al potenziamento del sistema dei servizi esistenti, promuovendo al contempo l'instaurarsi di positive connessioni tra le istituzioni e tra queste e il terzo settore.
La 285/97 è stata una buona "palestra" di apprendimento di metodologia di lavoro per tutti coloro che hanno avuto occasione di lavorare sul tema, sia a livello regionale che territoriale.
Si è creata un'idea di universalità delle politiche per l'infanzia che non riguarda solo le fasce del disagio, ma opera ad un livello di più ampio respiro.
In questi anni è cresciuta nelle figure professionali, amministrative e tecniche, la capacità di lavorare insieme e soprattutto la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali.
La comunità locale è stata sempre più percepita dagli operatori come il luogo all'interno del quale occorre attivare il processo di comunicazione e di integrazione fra le istituzioni, i servizi, gli enti e le famiglie.

4. Le Prospettive future

4.1 PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Non è possibile parlare delle prospettive di sviluppo delle politiche in favore di infanzia e adolescenza, in Sicilia, senza tener conto dell'introduzione di una fondamentale normativa regionale di cui si è già fatto cenno in precedenza: la LR 31 luglio 2003 n. 10 *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia.*
Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione Sicilia
Da una diffusa consapevolezza legata al fatto che è importante creare un patto intergenerazionale valorizzando il ruolo dei diversi componenti tra cui minori, anziani, disabili, al fine di evitare la solitudine e l'emarginazione che purtroppo è in forte aumento nella nostra società e recuperando all'interno della famiglia dimensioni di benessere e di qualità della vita, è scaturita una legge cardine del sistema sociale siciliano.
I contenuti della normativa di cui sopra ben identificano le prospettive di sviluppo delle politiche per i minori e per la famiglia che, sempre di più, vedono un percorso coincidente di tutela:

- riconoscere l'alto valore sociale della maternità e della paternità, tutelando il diritto alla procreazione, valorizzando e sostenendo l'esercizio delle responsabilità genitoriali;
- tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia concorrendo a rimuovere le situazioni che incidono negativamente sull'equilibrio psicofisico di ciascun soggetto, al fine di favorire l'armonico sviluppo delle relazioni familiari di coppia ed intergenerazionali;
- sviluppare iniziative di solidarietà alle famiglie al cui interno figurino disabili, finalizzandole ad agevolare il loro mantenimento in seno al medesimo nucleo familiare;
- rendere compatibili le esigenze derivanti dagli impegni di lavoro dei coniugi con quelle della famiglia, riconoscendo a pieno titolo il lavoro domestico e di cura, in quanto attività essenziale per la vita della famiglia e per il contesto sociale di riferimento;
- attuare il principio di libera scelta da parte del cittadino e della famiglia nell'articolazione e nel funzionamento della rete degli interventi e dei servizi di sostegno alla persona;
- valorizzare, in attuazione del principio di sussidiarietà, favorendo tutte le forme di autorganizzazione solidaristica tra o per le famiglie, l'associazionismo familiare rivolto a dare

impulso alle reti primarie di solidarietà ed alla cooperazione, per favorire forme di autorganizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie;
- promuovere attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei nuclei monoparentali, delle vittime di violenza sessuale, nonché dei minori abusati o deviati;
- assicurare la realizzazione, da parte degli enti locali, di iniziative finalizzate al sostegno dei nuclei familiari di persone immigrate, anche per consentire l'inserimento dei minori nel ciclo scolastico educativo;
- sviluppare iniziative di solidarietà alle famiglie senza un reddito minimo di sussistenza ed al cui interno figurino minori o disabili, finalizzandole ad agevolare la loro esistenza ed il loro mantenimento in seno al medesimo nucleo familiare;
- mantenere e sviluppare una rete di servizi ad iniziativa pubblica che favorisca la universalità di accesso a quelli di sostegno alla persona.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Gabriella *Cognome* Garifo
Assessorato Assessorato per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali
Servizio Servizio 2 -Interventi per la tutela e la valorizzazione della famiglia
Indirizzo Via Trinacria 34/36
CAP 90144 *Città* Palermo *Prov.* PA
Telefono 091-7074277 *Fax* 091-7074121
email gabriella.garifo@regione.sicilia.it
pagine web al 30/8/08 non sono presenti pagine informative sulla legge

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Sicilia	L. 10.219.651.068	L. 27.208.765.940	L. 27.252.402.849	L. 26.657.529.000	L. 24.521.509.548		
	€ 5.278.009,31	€ 14.052.154,89	€ 14.074.691,47	€ 13.767.464,77	€12.664.302,79	€12.664.303	€ 72.500.926,23

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

1998

Decreto Assessore Enti Locali n.977 del 30.4.1998: emanazione delle linee d'indirizzo regionali successivamente integrate per quanto attiene i termini per l'approvazione dei Piani territoriali con Decreto Ass.le n.1940/'98 e per quanto attiene la definizione di propri progetti da parte delle Province Regionali per aree e servizi a carattere sovracomunale con Decreto Ass.le n.1977/'98

2001

Decreto assessoriale dell'Assessorato Enti Locali n. 653 del 20.6.2001, per il triennio 2000/2002: individuazione degli ambiti territoriali di intervento, ripartizione tra gli ambiti delle somme relative alle tre annualità, approvazione delle linee di indirizzo regionali sulla legge 285/97 per il triennio 2000/2002.
D.D.G. 3282 del 20.12.2001: impegno in favore dei comuni capofila degli ambiti territoriali la somma stanziate relativamente alle annualità 2000 e 2001 e ripartizione delle somme agli ambiti territoriali.

Il decreto soprarichiamato è, in ordine cronologico, l'ultimo atto di riferimento della L. 285/97 (escludendo gli atti di stanziamento delle somme).
Il 2006 è l'anno del definitivo passaggio dalla programmazione 285 a quella di stampo 328. Alcuni progetti 285 sono ancora in corso. I piani di zona si sono avviati nel corso dell'anno 2007.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2000

Direttiva interassessoriale del16.6.2000, emanata in raccordo con l'Assessorato regionale alla Sanità, e riguardante la convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e le modifiche alla legge 184/83 in materia di minori stranieri

2001

Decreto Assessorato Enti Locali 20 giugno 2001n. 653 Disposizioni per i diritti e le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza per il triennio 2000-2002

2002

DGR luglio 2002 Linee guida di indirizzo ai Comuni per la redazione dei Piani di zona triennio 2001-2003, in attuazione della legge 328/00. Verso il piano socio-sanitario
Decreto Presidenziale 4 novembre 2002 n. 243 Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana (DGR 27 settembre 2002 n. 305 Verso il Piano sociosanitario della Regione siciliana. Linee guida di indirizzo ai Comuni per la redazione dei piani di zona - Triennio 2001-2003 in attuazione della legge 328/00). Tale atto è stato successivamente aggiornato con vari decreti presidenziali tra cui il DP 220/2006

2005
DGR 26 ottobre 2005 n. 474 Programmazione degli interventi di cui al documento Analisi, orientamenti e priorità legge 328/2000 triennio 2004/2006

2006
Decreto Presidenziale 8 maggio 2006 n. 220 Approvazione della stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento Analisi, orientamenti e priorità legge 328/2000 triennio 2004-06 (DGR 6 aprile 2006 n. 171)

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO
LR 9 maggio 1986 n. 22 Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia
Legge regionale 28 aprile 2003 n.6 istituzione dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali
LR 31 luglio 2003 n. 10 Norme per la tutele e la valorizzazione della famiglia
DDL Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione Sicilia

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE
È operativo l'Osservatorio per la famiglia che ha ereditato le competenze dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, istituito con D.A. n. 2067 del 13.12.2000

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**
  Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
  Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
  Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
  Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
  Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004
  Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2005
  Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

REGIONE TOSCANA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità

L'attuazione della legge 285/97 ha preso avvio in Toscana nel corso del 1998 con due atti di indirizzo della Regione:

- la Delibera del Consiglio Regionale del 5 maggio 1998 n° 109 "Attuazione per il triennio 97/99 della legge 285/97. Definizione degli ambiti territoriali di intervento. Riparto della quota regionale del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Indirizzi e modalità procedurali, verifica e rendicontazione";
- la Delibera della Giunta Regionale del 20 luglio 1998 n° 816 "Schema accordo di programma per la definizione piani territoriali di intervento: Schema redazione progetti".

Con questi due provvedimenti si fornivano ai 33 ambiti territoriali (oltre a Firenze città riservataria), coincidenti con le zone sociosanitarie (già individuate come ambiti di programmazione e gestione associata dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari dalla L. R. n. 72/97 di riordino dei servizi sociali), gli indirizzi e gli strumenti operativi per la predisposizione del piano territoriale di intervento, la sua approvazione e gestione, nonché si provvedeva al riparto delle risorse stanziate dal fondo 285, prevedendo anche l'utilizzo della riserva del 5% per le attività formative.

Materialmente la progettazione negli ambiti territoriali ha avuto luogo tra la primavera e l'estate del 1998, con la scadenza per la presentazione alla Regione dei piani territoriali approvati con l'accordo di programma entro il 31 agosto 1998.

La prima fase del ciclo pianificatorio si è conclusa nell'inverno 1998, con i provvedimenti di approvazione dei piani territoriali e di impegno di spesa da parte della Regione.

I progetti pertanto hanno preso avvio alla fine del 1998 e la loro conclusione si è avuta nel corso del 2000.

Gli atti di indirizzo hanno previsto una durata triennale per i piani territoriali 285, con la possibilità di revisioni in corso d'opera da parte degli ambiti territoriali.

Complessivamente la progettazione (339 progetti) si è orientata verso gli interventi compresi negli articoli 4 e 6 della L. 285/97, che hanno mediamente assorbito nel triennio oltre il 50% delle risorse attribuite i primi, mentre di poco inferiore al 30% i secondi. La parte rimanente si è distribuita tra i progetti relativi ai restanti due articoli 5 e 7.

Nelle zone più piccole, con minore popolazione, che hanno avuto quote di finanziamento più basse i piani si sono concentrati su pochi interventi che hanno continuità nel triennio.

Nelle zone che hanno avuto quote di finanziamento più corpose la progettazione si è invece molto articolata e ha teso a cogliere tutte le opportunità della legge.

Nella quasi totalità dei piani il costo globale è stato molto più elevato dei contributi derivanti dalla legge, da cui si dimostra una corretta applicazione del principio di sussidiarietà **e quindi** l'impegno **diretto** degli EE.LL..

Seconda triennalità

Il secondo periodo di attuazione della legge 285/97, relativo all'utilizzo dei fondi statali 2000-2002 e coincidente sul piano operativo e progettuale con le annualità dal 2001 al 2003, vede rilevanti cambiamenti nelle modalità di attuazione della legge stessa.

Il 2001 è un anno ponte per la programmazione 285. Infatti a partire da tale anno si passa da un piano territoriale 285 triennale a un piano annuale (tanto da rendere improprio parlare di seconda triennalità se non come somma di pianificazioni annuali); da un piano territoriale unico ad un piano territoriale unitario e coordinato fra due pianificazioni zonali.

Nel 2001 la regione adotta due atti di indirizzo per l'utilizzo del Fondo nazionale infanzia, uno per le finalità a carattere sociale degli interventi e uno per quelle a carattere educativo.
Il piano territoriale 285, pur mantenendo una unitarietà formale (esiste un solo piano territoriale 285 in altre parole), si articola adesso attraverso il coordinamento di due processi programmatori locali distinti:

- uno contente i progetti esecutivi coerenti con le finalità degli articoli 4 e 7 della legge e quindi orientati a porre in campo azioni di tutela e di intervento socio assistenziale. L'atto di riferimento è la Delibera del Consiglio regionale 28 marzo 2001 n. 77, Attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, articoli 4 e 7. Definizione degli ambiti territoriali di intervento. Riparto della quota regionale del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per l'anno 2000. Indirizzi e modalità procedurali, di verifica e rendicontazione, per la progettazione di area sociale sugli articoli 4 e 7 della legge 285/97. E' questo l'atto che formalmente da avvio ai nuovi Piani territoriale 285 "secondo periodo triennale";
- l'altro contenente le progettazioni coerenti con le finalità degli articoli 5, 6 e 7 e dunque orientati a porre in campo azioni a carattere educativo, ricreativo e promozionale. L'atto di riferimento è la Delibera del Consiglio Regionale 28 febbraio 2001, n. 56, Aggiornamento per l'anno 2001 del Piano Regionale di indirizzo per gli interventi educativi. Articolo 7 comma 2, L.R. 14 aprile 1999, n. 22 "Interventi educativi per l'infanzia e gli adolescenti", per la progettazione di area educativa sugli articoli 5, 6, 7 della legge 285/97. In questo caso i "progetti 285" confluiscono nel piano zonale per gli interventi educativi per l'infanzia e l'adolescenza, essendo riconosciuta la sostanziale coincidenza di finalità e forme organizzative tra quanto previsto dalla legge 285 e la LR 22/99, " Interventi educativi per l'infanzia e l'adolescenza".

Nella delibera di indirizzo per la formazione del Piano territoriale 285 relativa all'anno 2001 si prevede inoltre che il piano territoriale di intervento 285, unitariamente coordinato con gli interventi previsti dagli articoli 5, 6, 7 compresi nel piano zonale per gli interventi educativi, si integri con altri piani di settore e in particolare con il piano zonale di assistenza sociale di cui alla LR 72/97.
Il 2001 è infatti anche l'anno in cui la Regione approva il nuovo Piano integrato sociale regionale per l'anno 2001 (Delibera Consiglio Regionale n. 118 del 5 giugno 2001) e prevede entro la fine dell'anno l'approvazione dei piani sociali di zona di durata annuale.

A partire dall'anno 2001 si crea quindi un assetto caratterizzato da un doppio circuito di programmazione territoriale per quanto riguarda le politiche per l'infanzia e l'adolescenza promosse con la legge 285, che porta ad evidenziare da un lato la vocazione "socio assistenziale" della legge, per le progettualità coerenti con le finalità degli articoli 4 e 7 e dall'altro quella educativa e promozionale, per le progettualità confluite nei piani zonali degli interventi educativi coerenti con le finalità degli articoli 5, 6 e 7 della legge.

Si prefigura al tempo stesso il completo riassorbimento del piano territoriale 285 nel sistema regionale della programmazione che fa perno su due contenitori: il piano sociale regionale da un lato e il piano educativo regionale, nonché, a livello locale, i corrispettivi piani zonali.

Si tratta di un'articolazione sostenuta dalle norme che la Regione aveva nel frattempo adottato, come la LR 72/97 relativa alla programmazione di area sociale e la LR 22/99 per la programmazione di area educativa per infanzia e adolescenza e che risultano coerenti con lo spirito della legge 285/97.

Se da un lato si sfruttano alcune economie di scala, come la coincidenza del livello di definizione degli ambiti territoriali, il meccanismo di formazione e approvazione del piano territoriale, lo schema di governance, gli strumenti di monitoraggio e valutazione, la logica della progettazione, dall'altro, si evidenzia a livello locale qualche appesantimento legato alla predisposizione, a distanza di poco tempo l'una dall'altra, di due pianificazioni zonali (il piano territoriale 285 e il piano zonale per gli interventi educativi) con tempi molto contenuti per la definizione dei progetti di intervento.

Per il 2002 la parte educativa della legge 285 continua ad essere programmata dentro il piano zonale degli interventi educativi, come disposto dalla Delibera del Consiglio regionale n. 43 del 13 marzo 2002 Approvazione del "Piano regionale di indirizzo per gli interventi educativi 2002-2004". Articoli 6 e 7 della legge regionale 14 aprile 1999, n. 22 (Interventi educativi per l'infanzia e gli adolescenti).

Sempre nel corso del 2002 la Regione approva la LR 32/02 che prevede l'adozione di un testo unico delle disposizioni regionali in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro per la progressiva costruzione di un sistema integrato delle politiche afferenti a tali aree di intervento. La LR 32/00 sostituisce la LR 22/99. Il destino della 285 non cambia e rimane ancorato alla programmazione zonale educativa. Le forme della programmazione territoriale sono tuttavia adeguate al dispositivo previsto dalla LR 32/00, che prevede un sistema di gorvernance locale più complesso e articolato rispetto al modello 285, con compiti di programmazione e coordinamento assegnati anche alle province.

A partire dal 2002 la parte sociale dei progetti 285 confluisce definitivamente nei piani sociali di zona. Nella delibera del Consiglio regionale n. 122 del 24 luglio 2002, che approva il Piano integrato sociale regionale per il triennio 2002-2004, si prevedono specifici obiettivi di intervento relativi all'area diritti dei minori, si stabilisce che gli ambiti territoriali utilizzino almeno il 15% delle risorse a budget trasferite con il Fondo sociale regionale, per la promozione e il sostegno delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza: una soluzione finalizzata ad evitare che il carattere indistinto del Fondo sociale comprometta la continuità degli interventi avviati nelle zone socio sanitarie negli anni precedenti. Si prevede inoltre l'individuazione in ogni ambito territoriale di un referente tecnico unico per l'area minori. Si dispone infine che la Regione si doti di uno specifico Piano regionale d'azione per i diritti dei minori, cosa che avviene nel 2003, con la Delibera del Consiglio regionale 23 dicembre 2003, n. 238.

Per l'anno 2002 i progetti riconducibili alle finalità della 285 sono stati 366.

Dal 2003 in poi

A partire dal 2003 la programmazione ex legge 285 confluisce nella programmazione zonale poiché il sistema regionale ha ormai ridisegnato un quadro completo di politiche sociali ed educative coordinate e basate sulla pianificazione zonale; in questo ambito sono programmati e sviluppati gli interventi e i servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Anche per effetto dell'abolizione del vincolo di destinazione sul fondo sociale nazionale le tracce del dispositivo tipico di attuazione della legge 285/97 (inteso come risorse vincolate, l'elaborazione di un piano territoriale di intervento articolato in progetti esecutivi coerenti con le finalità degli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge) sono recuperabili attraverso una lettura per analogia con lo spirito della legge, in quanto contenuto nei due dispositivi di programmazione zonale che la Regione aveva adottato negli anni precedenti:

- il piano sociale di zona;
- il piano zonale per gli interventi educativi per l'infanzia e l'adolescenza.

La gestione delle risorse ex legge 285 nell'ambito della programmazione zonale evidenzia del resto il passaggio da una logica di lavoro per progetti, e quindi a termine, allo sviluppo dei servizi dedicati e consolidati del territorio.
Attraverso i sistemi di monitoraggio e di rilevazione previsti dalla programmazione regionale sono rilevate le caratteristiche degli interventi educativi e sociali rivolti alla popolazione minorile, anche se le tipologie degli intervento sono più adatte a rappresentare la realtà della domanda e dell'offerta nel complesso dei vari ambiti di intervento piuttosto che secondo le categorie previste dalla legge 285.

Per quanto riguarda la programmazione sociale tra il 2002 e il 2004 l'atto di indirizzo regionale di riferimento è la delibera del Consiglio regionale n. 122 del 24 luglio 2002 che approva il Piano integrato sociale regionale 2002-2004 e i relativi aggiornamenti annuali, la cui validità è stata inoltre prorogata fino al 2006 con appositi atti deliberativi.
Per il 2007 e le annualità successive il riferimento è il nuovo Piano integrato sociale regionale 2007-2010 approvato con Delibera di Consiglio regionale il 31 ottobre 2007, n. 113.
Occorre segnalare inoltre che la Regione nel 2005 approva una nuova legge di riordino generale del sistema dei servizi sociali, che sostituisce la LR 72/97.
La LR 24 febbraio 2005, n. 41 Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, che prevede l'adozione a livello territoriale dei piani integrati di salute e la creazione delle Società della salute (consorzi di enti locali e Asl) deputati, in via sperimentale, alla realizzazione della programmazione integrata degli interventi sociali e socio sanitari.
I piani sociali di zona vengono così ad essere progressivamente sostituiti dai piani integrati di salute, inizialmente in tutte quelle zone dove si costituiscono le Società della salute (nel 2007 erano 18 su 34 zone) e in prospettiva, entro la conclusione dell'ultimo piano integrato sociale regionale 2007-2010, in tutte le zone.

Per quanto riguarda la programmazione di area educativa per il periodo 2003-2005, l'atto di indirizzo regionale di riferimento è la Delibera del Consiglio regionale n. 137 del 29 luglio 2003, che approva il Piano di indirizzo generale integrato ex articolato 31 legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 e, per il periodo 2006-2010, la delibera del Consiglio regionale 20 settembre 2006 n. 93 di approvazione del nuovo Piano di indirizzo generale integrato 2006-2010.
Questi atti, pur non citando espressamente la legge 285/97 forniscono indicazioni programmatiche per la progettazione degli interventi rivolti all'infanzia e l'adolescenza, analoghi a quelli che la 285 aveva inteso promuovere e che trovano adesso collocazione nell'ambito di 3 macro tipologie di interventi afferenti al sistema dell'apprendimento che, assieme ai sistemi dell'orientamento e del lavoro definisce il sistema integrato regionale che contribuisce a rendere effettivo il diritto all'apprendimento per tutto l'arco della vita.
All'interno del sistema dell' apprendimento sono comprese sia l'area della formazione formale sia quella non formale, intendendo per apprendimento formale tutte le iniziative svolte in un contesto organizzato e strutturato, dove sia espressamente previsto un progetto educativo scelto con intenzione dal soggetto e al termine del quale sia prevista una certificazione. Per educazione non formale s'intende, al contrario, tutte quelle attività pianificate, ma non esplicitamente progettate come apprendimento, anche se contenenti importanti elementi formativi.
È all'interno di questo sistema che si possono rintracciare le tipologie di intervento riconducibili a quelle che la legge 285/97 prevedeva nel suo articolato:

- i servizi educativi per la prima infanzia (comprendenti oltre ai nidi di infanzia tutte le tipologie di servizi cosiddetti integrativi al nido);
- i Centri per l'infanzia e l'adolescenza e le famiglie, contenitori di progetti per attività a carattere ludico, aggregativo, laboratoriale, socializzante ispirati ai principi della continuità educativa;
- i servizi informagiovani, luoghi di accesso per adolescenti e giovani con informazioni sia sul mondo scolastico, che lavorativo che ludico ricreativo, talvolta modulati con interventi con

funzioni di consulenza, ascolto e orientamento
- i piani integrati di area, contenitori di progetti per limitare la dispersione scolastica, favorire l'inserimento scolastico di soggetti in situazione di disabilità, svantaggio e provenienti da altre culture.

Ciò conferma lo sviluppo delle potenzialità e delle risorse che la legge 285 aveva attivato e che hanno trovato adeguata espressione nella programmazione territoriale.

Alla programmazione territoriale, che trova espressione nell'elaborazione da parte degli ambiti territoriali della pianificazione zonale (sia di matrice sociale o educativa) e che segue una logica bottom up nella di lettura e analisi della domanda e organizzazione delle risposte, si affiancano – sin dal 1998 - i PIR, programmi integrati regionali e i programmi di iniziativa e interesse regionale.
Entrambi sono concepiti secondo una logica di intervento top-down, dal livello regionale verso le zone e le singole realtà comunali.
I primi derivano dal piano regionale di sviluppo. Definiscono le priorità operative anche per le programmazioni settoriali, come possono essere quelle sociali, sanitarie ed educative ad es. I secondi costituiscono modalità operative trasversali dentro la programmazione settoriale, (Piano integrato sociale regionale e Piano di indirizzo generale integrato). Sono azioni prioritarie, buon prassi di carattere innovativo declinate in ciascun ambito settoriale.
Entrambe sono strumenti di carattere strategico per la crescita, l'innovazione e lo sviluppo regionale e si integrano con la programmazione territoriale. Questi programmi contengono al loro interno singole azioni progettuali rivolte anche alla promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in termini di creazione di servizi e opportunità, ma il loro carattere prevalente è quello di essere orientati agli obiettivi strategici di sviluppo che la regione ha fissato nel Documento programmatico pluriennale di governo e alle scelte prioritarie di legislatura.

Le tematiche afferenti all'infanzia e all'adolescenza sono ricompresse nel PIR famiglia, a suggellare una concezione di intervento che legge le azioni rivolte ai minori strettamente connesse alle politiche di sostegno familiare. Per il periodo 2006-2010 il riferimento è ai seguenti dispositivi:
- Programma integrato regionale 2.1 Qualità della formazione: a partire dall'infanzia lungo l'arco della vita;
- Programma integrato regionale 2.5 Assistenza e integrazione per la non autosufficienza
- Programma integrato regionale 2.6 Inclusione e cittadinanza degli immigrati nella multiculturalità
- Programma Toscana sociale, azione Sostegno alle famiglie
- Programma Toscana sociale, azione Sviluppo delle reti di inclusione e protezione sociale.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Prima triennalità
Le iniziative di informazione e di raccordo messe in campo dalla Regione Toscana per l'attuazione della legge si sono concretizzate nel corso del 1998 attraverso riunioni informative con gli Amministratori di tutti i Comuni della Regione (n° 34 zone socio sanitarie e n° 287 Comuni), allargata ai funzionari dei Comuni e delle Aziende sanitarie locali e alle segreterie tecniche di zona. In questi incontri sono stati illustrati i contenuti degli atti di indirizzo per l'avvio della 285 riguardanti in particolare:
- gli indirizzi per la formazione e la gestione dei piani territoriali di intervento e per l'elaborazione dei progetti esecutivi di cui agli artt. 4, 5, 6, e 7 della L. 285/97;
- la procedura per la formazione del piano;
- i rapporti con le organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

- i criteri per la scelta dei progetti da approvare e finanziare;
- il sistema di controllo e valutazione;
- la procedura di approvazione del piano territoriale;
- l'assegnazione dei finanziamenti;
- gli strumenti di attuazione e rendicontazione;
- la costituzione di un gruppo stabile di lavoro istituito presso la Regione con funzioni di coordinamento e consulenza alle zone socio-sanitarie per l'attuazione della legge;
- l'adesione alle iniziative di formazione e scambi organizzate a livello nazionale in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza da parte dei funzionari regionali e da parte dei rappresentanti delle 34 zone socio-sanitarie;
- l'individuazione di 34 referenti tecnici delle zone socio-sanitarie, indicati dalle Conferenze dei Sindaci e dal Comune di Firenze;
- gli strumenti per favorire una omogeneità nella programmazione e gestione del piano come lo schema di accordo di programma e lo schema per la stesura dei progetti;
- l'attivazione all'interno dell'Osservatorio Sociale (istituito con la L. R. n. 72/97) di azioni specifiche mirate alla rilevazione delle condizioni dei minori in Toscana.

Oltre a queste attività di coordinamento tra il 1999 e il 2000 la Regione ha promosso iniziative di informazione e sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia, attraverso l'organizzazione de *La settimana dell'infanzia*, (un contenitore di iniziative riflessione e studio, di festa e animazione locale), in collaborazione con le 10 amministrazioni provinciali.

Utilizzando le riserve del fondo per le attività di scambi e formazione è stata finanziata la partecipazione, tra il 1998 e il 2002, degli operatori dei progetti e degli ambiti territoriali alle iniziative formative organizzate sia a livello nazionale dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che e a livello interregionale con le regioni Abruzzo e Umbria.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 Azioni e strumenti

In fase di avvio della legge attraverso le due delibere contenenti gli atti di indirizzo, la Regione ha cercato di uniformare il flusso informativo e documentale a supporto delle azioni di monitoraggio e valutazione dei piani territoriali, predisponendo anche appositi strumenti e procedure per le zone.
E' stata predisposta una "griglia" di rilevazione dello stato di avanzamento dei progetti, che recepiva le indicazioni della scheda di ricognizione predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che è stata inviata a tutte le 34 zone. La griglia è stata presentata e discussa con i referenti tecnici di zona prevedendo 3 fasi di monitoraggio a scadenza 30 aprile 1999, 31 ottobre 1999 e 30 aprile 2000.
La rilevazione ha alimentato il flusso informativo utile alla predisposizione della periodica relazione regionale sullo stato di attuazione della legge, inviata al Centro nazionale di documentazione per la redazione della bozza di relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge.
Tale impostazione è rimasta operativa fino al 2002. Dal 2003 il sistema di monitoraggio ha subito delle modifiche e le informazioni sono state convogliate, da un lato nel sistema di monitoraggio dei piani sociali di zona, e dall'altro nel sistema informativo relativo agli interventi educativi; i risultati sono stati pubblicati nelle relazioni sociali che hanno accompagnato l'adozione dei piani integrati sociali regionali per gli anni 2002-2004 e 2007-2010, nonché del piano integrato generale di indirizzo 2003-2005 e 2006-2010.

2.2 Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti

I tempi per la predisposizione del primo piano territoriale di durata triennale e dei due successivi di durata annuale sono stati molto ristretti, considerando che la scadenza per la elaborazione e approvazione del piano territoriale era a cavallo del periodo estivo nel primo caso e coincidente con pianificazioni analoghe nel secondo. Di fatto la programmazione locale ha dovuto realizzarsi in tempi molto stretti per la lettura e l'analisi della domanda e dei bisogni espressi.

Gli atti di indirizzo regionali sono intervenuti a sostegno della coerenza della progettazione in termini di adeguatezza all'analisi dei bisogni e dei contesti territoriali, anche attraverso la messa a disposizione di appositi strumenti di progettazione e l'organizzazione di specifiche attività formative a cui si sono affiancati i materiali documentari prodotti dal Centro nazionale e, in particolare, i due manuali di supporto all'attuazione della legge 285/97.

A livello regionale ci si è mossi nel primo triennio di attuazione della legge per monitorare la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 451/97, attraverso la predisposizione e diffusione di due rapporti regionali sulla condizione di bambini e adolescenti in Toscana, relativi agli anni 1998 e 1999, redatti, nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sociale regionale, dal Centro regionale di documentazione gestito dall'Istituto degli Innocenti di Firenze.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

In questo capitolo si prova a risponde a tre interrogativi di fondo che cercano di cogliere quale sia il portato dell'esperienza di lavoro con la legge legge 285/97 in relazione a tre macro dimensioni:

- una organizzativa, con la quale si cerca di capire, attraverso una rilettura del percorso attuativo della 285, cosa abbia prodotto in termini di cambiamenti, innovazioni, acquisizioni e miglioramenti sul modo di programmare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Il banco di prova, comune a tutte le realtà regionali, è dato dal confronto con l'applicazione della legge 328/00;
- una di sviluppo, cosiddetta "effetto volano", con la quale si cerca di cogliere in che direzione, modo e misura l'esperienza della 285 abbia potuto contribuire a far evolvere nella regione l'insieme degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e dal punto di vista della stabilizzazione e trasformazione in servizi dei progetti innovativi o della loro qualificazione;
- una culturale, che cerca di far luce sul fatto se sia stata mantenuta negli anni una attenzione culturale nell'agenda politica regionale alla promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia nella declinazione socio assistenziale che in quella educativo promozionale, che riconoscesse quindi l'esistenza dell'infanzia come categoria sociale permanente e duratura della società e non tanto componente di risulta di politiche che invece hanno come bersaglio altre soggettività sociali.

3.1 Bilancio della attuazione e della integrazione 285/328

L'esperienza della legge 285/97 ha fin da subito trovato in Toscana un terreno favorevole alla sua applicazione, per quanto concerne i modelli di programmazione e la logica innovativa del lavoro per progetti, sostenuta dalle due leggi regionali di settore, la legge 72 del 1997 prima e la legge 41 del 2005 poi. Va infatti rilevato come la confluenza del dettato della legge 285 nell'ambito degli ordinari strumenti di programmazione regionale - rilevata a partire dal 2002 e in modo continuativo dopo l'abolizione nel 2003 del vincolo sull'utilizzo del Fondo sociale nazionale - è stata preparata da un contesto normativo favorevole e sviluppata grazie all'apporto delle competenze e capacità maturate a livello locale nella impostazione e progettazione di interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

Solo una parte degli interventi e delle risorse finanziarie per l'infanzia e l'adolescenza che la 285 aveva organicamente raccolto nel piano territoriale è confluita nei piani sociali di zona.
Fin dal 2001 infatti la 285 è stata distribuita, come risorse e dispositivo di programmazione, da un lato nella programmazione sociale e dall'altro in quella degli interventi educativi. Ne è stata quindi mantenuta l'eredità, almeno sul piano culturale e in un certo qual modo anche di spesa, almeno fino al 2006, grazie al vincolo di budget per le zone per quanto riguarda le risorse trasferite con il Fondo sociale regionale e l'adozione nel 2003 di uno specifico piano d'azione regionale per i diritti dei minori, quale piano di indirizzo settoriale nell'ambito del piano integrato sociale regionale.

La legge 285/97 si è quindi integrata in un'unica logica programmatoria attraverso gli strumenti previsti dalla legge 328/00 e dalla legge regionale 72/97 prima e dalla legge 41/05 dopo, nell'ottica di costruire un sistema integrato di interventi. La Regione ha infatti confermato la scelta degli ambiti territoriali,delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria dei servizi sociali.
I Comuni, attraverso l'organizzazione delle trentaquattro zone socio sanitarie, hanno progettato e realizzato il sistema locale dei servizi sociali con la collaborazione e le intese stipulate con le Province, con le Aziende sanitarie, il privato sociale.
Le tappe salienti di questo percorso sono rappresentate da:
- l'individuazione definitiva degli ambiti, o zone socio sanitarie, come contesti di riferimento;
- la messa a punto degli strumenti di analisi e di osservazione delle realtà territoriali;
- l'atto di programmazione locale individuato nel Piano sociale di zona e nei Piani integrati di salute approvati dalla Conferenza dei Sindaci dell'articolazione zonale;
- l'individuazione di referenti territoriali, o segreterie tecniche, per raccogliere informazioni specifiche relative al contesto territoriale;
- la nomina di un referente unico dell'area minori e di un responsabile unico in materia di adozione, individuati a livello di ogni zona socio-sanitaria;

Tali scelte organizzative e programmatorie delineano un continuum sul tema dell'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza scaturito dall'applicazione della legge 285 e proseguito attraverso l'attuazione dei principi sanciti dalla legge 328/2000, cui si ispira a sua volta la legge regionale di settore 41/2005

3.2 L'Effetto volano

Per valutare la portata dell'applicazione della legge nella specificità del contesto regionale, con l'intento di coglierne l'impatto esterno al suo specifico campo di applicazione, pare utile rilevare l'adozione di altre leggi, atti e iniziative pubbliche, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge 285/97.
Sia durante i primi anni di attuazione della legge 285/97e in modo più consistente negli anni successivi non sono mancate azioni a livello regionale volte a mantenere viva una specifica attenzione ad aree di intervento rivolte in modo specifico alla tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
L'azione regionale si è orientata verso la specificazione di percorsi e modelli organizzativi relativi a settori di intervento, sia in ambito sociale che educativo, orientati a definire non solo livelli strutturali ma anche qualitativi degli interventi, ad avviare azioni di studio e ricerca, a sostenere lo sviluppo di percorsi di formazione e aggiornamento professionale degli operatori.
A questo riguardo sono da ricordare:
- la stipula di un primo protocollo di intesa nel 1999 tra Regione e Tribunale per i minorenni di Firenze per l'informatizzazione degli archivi relativi alle adozioni e ai procedimenti civili;
- l'approvazione della legge regionale 31/2000, che assegna all'Istituto degli Innocenti di Firenze compiti conoscitivi e funzioni di supporto dell'attività di programmazione regionale in materia

di infanzia, adolescenza e famiglia e la gestione delle attività del Centro regionale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza;
- la progettazione e realizzazione di iniziative di formazione e aggiornamento professionale (in via continuativa dal 1998) per gli operatori delle comunità per minori, per quelli che operano nei servizi di mediazione familiare, dell'affidamento familiare e delle adozioni nazionali e internazionali;
- la riorganizzazione dei servizi per le adozioni sul livello di area vasta con la conseguente istituzione di quattro centri per l'informazione sui temi dell'adozione nazionale ed internazionale e la preparazione delle coppie aspiranti all'adozione, in attuazione dell'Accordo di programma siglato tra Regione, Comuni e Aziende Sanitarie e approvato con Delibera di giunta regionale n. 1218 del 12 novembre 2001;
- l'elaborazione di una Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori approvata con Delibera di Giunta regionale 313 del 25 marzo 2002;
- la definizione di programmi di assistenza e di recupero di minori maltrattati e abusati con la Delibera della Giunta Regionale n. 960 del 17 settembre 2002;
- il Piano d'azione diritti dei minori, approvato con Delibera del Consiglio regionale 238 del 23 dicembre 2003;
- le linee guida Indirizzi in materia di affidamento dei minori a famiglia e ai servizi residenziali socio educativi, approvati con delibera di Giunta regionale n. 139 del 27 febbraio 2006;
- il regolamento regionale, di cui all'articolo 62 della LR 41/05 relativo ai requisiti strutturali, organizzativi e professionali per il funzionamento delle comunità familiari per bambini, adolescenti e mamme in difficoltà, in vigore con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 15/R del 26.3.2008;
- la creazione di un sistema informativo regionale infanzia e adolescenza (Siria), finalizzato a raccoglie e analizzare i dati della domanda e dell'offerta dei servizi socio educativi, che produce annualmente dei rapporti sullo stato dei servizi educativi per la prima infanzia in toscana;
- la pubblicazione di guide operative per la progettazione dei servizi[1], la rilevazione, analisi e valutazione della qualità nei servizi socio educativi per la prima infanzia[2];

Questo insieme di iniziative, peraltro non esaustivo e a cui vanno ad aggiungersi anche quelle contenute nei programmi integrati regionali (PIR), come ad esempio l'azione Mamma segreta per la prevenzione degli abbandoni alla nascita e la tutela della madre al diritto alla segretezza del parto – promosso nell'ambito del Programma Toscana sociale, azione "Sostegno alle famiglie" - , può essere letto come un segnale della crescita dell'attenzione al mondo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel segno del consolidamento di quei livelli culturali di attenzione che la legge 285/97 ha contribuito a promuovere, attraverso la qualificazione del sistema degli interventi e del mondo delle professioni come testimoniato dall'adozione delle due leggi da un lato e le iniziative di studio e formazione dall'altro.
Ad ulteriore conferma di ciò può segnalarsi ad esempio la crescita complessiva del sistema di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia (frutto certamente di un complesso di misure di politica e di investimenti non certo riconducibili al solo impulso della legge 285/97) che ha visto attestare crescere dal 2000 al 2006 il sistema di offerta in risposta ai bisogni della popolazione dei più piccoli dal 13,3% al 29,3%nel 2005 un sostegno al 25,5%.

---

1 Regione Toscana Direzione generale Politiche formative, beni e attività culturali, Fumagalli [et al] *Servivi educativi per la prima infanzia. Guida alla progettazione,* Pisa, Plus Università di Pisa 2003.
Regione Toscana Direzione generale Politiche formative, beni e attività culturali, Istituto degli Innocenti Direzione area documentazione ricerca e formazione, *Grandi opportunità per piccoli cittadini. Le politiche della Regione per una Toscana che cresce,* Istituto degli Innocenti, Firenze 2007

2 *La qualità dei servizi educativi per la prima infanzia. Il nuovo sistema di valutazione dei nidi e dei servizi educativi integrativi,* Firenze, Istituto degli Innocenti 2006

3.3 Il dato culturale

Con i Piani sociali di zona e i piani zonali educativi, al cui interno la Regione ha fatto confluire anche la parte degli interventi relativi a infanzia e adolescenza, è iniziato un percorso per pervenire ad una programmazione integrata degli interventi e dei servizi sociali, socio sanitari ed educativi, promuovendo l'evoluzione di politiche locali, non più intese come interventi su singole categorie di cittadini, ma come sviluppo della capacità dei governi delle comunità locali.

In questo senso la centralità soggettiva della categoria sociale infanzia e adolescenza viene mantenuta e la sua visibilità va ricercata nel raffronto tra le finalità generali dei Programmi integrati regionali all'interno del Programma regionale di sviluppo 2006-2010 e la declinazione che queste assumono nelle relative azioni operative e priorità definite dalla attraverso i due principali piani di indirizzo settoriale:

- il piano di indirizzo regionale integrato 2006-2010, per l'area educativa
- il piano integrato sociale regionale 2007-2010;

Si riporta al riguardo lo schema tratto dalla Delibera di approvazione del Piano integrato generale di indirizzo 2006-2010.

Schema 1 – Relazione tra obiettivi generali del Programma regionale di sviluppo (PRS) e obiettivi generali del Piano integrato generale di indirizzo 2006-2010 (PIGI).

PRS 06-10	Obiettivi generali PRS	Obiettivi generali contenuti nel PIGI	Obiettivi specifici contenuti nel PIGI	Finalità operativa e tipi di azioni
Programma integrato regionale 2.1 – Qualità della formazione: a partire dall'infanzia lungo l'arco della vita	Integrare i processi di formazione lungo tutto l'arco della vita, a partire dall'infanzia, coniugando coesione sociale, formazione delle risorse umane, maggiore competitività del sistema regionale e un sistema della formazione strutturato e integrato con quelle dell'istruzione e del lavoro	Politiche per il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Obiettivo globale 1: Consolidare il sistema regionale integrato per il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, per assicurare un quadro di orientamento, di educazione, istruzione, di formazione iniziale e di formazione continua che consenta di raggiungere alti livelli di formazione e professionalità, elevata coesione sociale e di connettere l'alta formazione alle esigenze dell'economia locale	1.1 Sostenere l'esercizio della libertà di scelta degli individui nella costruzione di percorsi di sviluppo personale, culturale, formativo e professionale attraverso un'offerta integrata di attività e servizi nei settori dell'educazione, istruzione, orientamento e formazione, in un quadro di effettiva mobilità verticale e orizzontale nel sistema	a) Fornire alla popolazione le più ampie opportunità educative e di socializzazione tese a supportare la realizzazione di percorsi personali di apprendimento e di educazione complementari ed integrativi dei momenti formali di istruzione e formazione. Azione a.1 servizi educativi per l'infanzia Azione a.2 Attività di educazione non formale per l'infanzia, adolescenti e giovani

4. Le Prospettive future

La fisionomia delle future politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza pare giocarsi su un mix di diversi fattori, la cui combinazione dipenderà dall'esito del confronto con alcune sfide relative a:

- l'evoluzione dei bisogni e della domanda sociale in questo ambito;
- la tenuta degli assetti della programmazione territoriale di fronte alla sfida dell'integrazione, del coordinamento, del monitoraggio e della valutazione delle politiche;
- la sostenibilità finanziaria delle azioni di welfare.

Per quanto riguarda il primo aspetto siamo in presenza di una condizione caratterizzata da veloci cambiamenti (basti pensare al fenomeno migratorio) che richiede la progettazione di un sistema di interventi flessibile e adattabile.

Le risposte attivate negli anni sono state varie e diversificate e hanno quindi interessato tutte le aree di intervento e assistenza.

Tra le componenti oggetto di intervento nelle politiche sociali ed educative due appaiono catalizzare una maggiore attenzione per il futuro, tali da costituire la cifra delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, ed entrambe si pongono in relazione al processo di unificazione europea:

- lo sviluppo, la qualificazione e la crescita di un sistema di servizi socioeducativi per la prima infanzia, collegato agli obiettivi dell'Agenda europea di Lisbona, con il traguardo entro il 2010 del 33% di servizi accessibili alla popolazione 0-3 anni;
- la realizzazione di un welfare che riconosce il carattere universale dei diritti di cittadinanza, che sappia coniugare, come prevede l'Agenda sociale europea 2005-2010, la crescita economica con la crescita sociale, intesa come crescita dei diritti della cittadinanza sociale. In tale contesto assumo un rilevo centrale gli obiettivi di sviluppo e qualificazione del sistema dei servizi sociali a sostegno della vita delle famiglie e dei minori (sostegno alle responsabilità di cura e genitoriali, affidamenti, adozioni, maltrattamenti e abuso, accoglienza e integrazione di stranieri, assistenza e inclusione sociale per il contrasto della povertà e delle marginalità sociali).

Per quanto riguarda il secondo aspetto appaiono importanti gli equilibri che si riusciranno a creare, in termini di coordinamento del complesso di azioni, con l'applicazione della legge regionale sulle società della salute, organismi consortili tra comuni e aziende sanitarie per la gestione integrata dei servizi sociali e socio-sanitari.
Anche l'articolato livello della programmazione, quella territoriale da un lato, con i piani integrati di salute (ove presenti le società della salute o i piani di zona per le zone socio sanitarie) e quello regionale dall'altro, con i PIR, rappresenta una realtà su cui misurare nel concreto l'integrazione dei servizi e l'effettiva affermazione dei diritti di cittadinanza.
Sul piano del monitoraggio e della valutazione dei fenomeni sociali e delle relative politiche, gli obiettivi specifici indicati sia nel piano integrato sociale regionale che in quello di area educativa, prefigurano lo sviluppo di flussi informativi e di modelli di analisi che permettano una più compiuta lettura della condizione di vita della popolazione e di rilevazione dei dati di offerta a supporto della programmazione.

Il tema delle risorse e della loro adeguatezza costituisce anch'esso un fattore sensibile, dirimente rispetto al futuro delle politiche per l'infanzia e a quelle di welfare più in generale.
La mancata definizione da parte dello Stato dei livelli essenziali di assistenza sociale ha determinato di conseguenza il rinvio dell'erogazione di risorse certe.
Si rileva inoltre una relazione in crescita tra le risposte sempre più mirate e qualificate offerte dai servizi e l'aumento della domanda, anche in relazione a fenomeni nuovi e complicati quali quello dei minori stranieri non accompagnati.
L'allungamento della vita media, la mancanza di sufficiente ricambio generazionale legato al calo delle nascite, la crescente debolezza delle reti solidarietà familiare, creano ingenti pressioni sulla spesa sociale. Inoltre la presenza ormai consolidata di varie comunità di immigrate determina bisogni sempre più differenziati soprattutto sul in relazione ai servizi sociali e alle esigenze abitative. Si pongono quindi serie difficoltà per mantenere o migliorare il livello attuale del welfare.
L'idea di fondo del Piano integrato sociale regionale è che la spesa sociale non copre solo i bisogni legati alla salute dei cittadini ma concorre ad affermare i diritti di cittadinanza poiché "spendere nel sociale" produce anche occasioni di lavoro, di investimento e di innovazione.
Per tale ragione il nuovo Piano integrato sociale propone con forza la stipula a livello locale di patti interistituzionali tra regione e autonomie locali per la definizione e il sostegno dei livelli di base di cittadinanza sociale, per lo sviluppo delle politiche del welfare con riferimento alla quantità delle risorse, alla loro durata pluriennale e al loro utilizzo per le finalità e le priorità stabilite dalla programmazione.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Giovanni *Cognome* Lattarulo
Assessorato Assessorato alle politiche sociali **e sport**
Servizio Direzione Generale Diritto alla salute e politiche di solidarietà – Settore **Cittadinanza Sociale**
Indirizzo Via di Novoli, 26
CAP 50127 *Città* Firenze *Prov.*
Telefono 055-4383313 *Fax* 055-4383124
email giovanni.lattarulo@regione.toscana.it
pagine web: sul sito della regione non risultano attive pagine web con informazioni relative all'attuazione della legge[3]

Riparto fondo statale 285

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Toscana	L. 3.566.207.073	L. 9.494.640.101	L. 9.509.885.527	L. 9.775.723.000	L. 8.992.412.217	€ 4.644.193	€ 25.993.937
	€ 1.841.792,25	€ 4.903.572,38	€ 4.911.445,99	€ 5.048.739,59	€ 4.644.193,33		

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1999 (fonte: relazione 1999)

- Delibera del Consiglio Regionale del 5 maggio 1998 n° 109 "Attuazione per il triennio 97/99 della legge 285/97.Definizione degli ambiti territoriali di intervento. Riparto della quota regionale del Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Indirizzi e modalità procedurali, verifica e rendicontazione"
- Delibera della Giunta Regionale del 20 luglio 1998 n° 816 "Schema accordo di programma per la definizione piani territoriali di intervento: Schema redazione progetti"
- Delibera della Giunta Regionale del 9 novembre 1998 n° 1329 "Piani territoriali attuativi L. 285/97. Approvazione (Del. C.R. 109/98)"

3 Informazione verificata al 30 agosto 2008

- Delibera della Giunta Regionale del 16 novembre 1998 n° 1381 "Piani territoriali attuativi L. 285/97. Approvazione (Del. C.R. 109/98)"
- Delibera della Giunta Regionale del 14 dicembre 1998 n° 1566 "Piani territoriali attuativi L.285/97. Approvazione (Del. C.R. 109/98)"

2001 (fonte: relazione 2001)

- delibera dei Consiglio Regionale n. 77 del 28 Marzo 2001 "Attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, articoli 4 e 7. Definizione degli ambiti territoriali di intervento. Riparto della quota regionale dei Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per l'anno 2000. Indirizzi e modalità procedurali, di verifica e rendicontazione";
- delibera dei Consiglio Regionale n. 56 del 28 Febbraio 2001 " Aggiornamento per l'anno 2001 del Piano Regionale di indirizzo per gli interventi educativi. Articolo 7 comma 2, L.R. 14 aprile 1999, n. 22 "Interventi educativi per l'infanzia e gli adolescenti"

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

- Delibere della Giunta regionale n. 795 del 25/07/2000 e n. 1288 del 4/12/2000 "Protocollo operativo tra servizi ed enti autorizzati e protocollo metodologico per gli operatori in materia di adozione"
- DCR 5 giugno 2001 n. 118 *Piano Integrato Sociale Regionale per l'anno 2001*
- DGR 12 novembre 2001 n. 1218 Accordo di programma per l'applicazione delle leggi in materia di adozione tra la Regione Toscana, i Comuni capofila delle zone sociosanitarie e le ASL
- DGR 25 marzo 2002 n. 313 Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori
- DCR 9 aprile 2002 n. 60 *Piano sanitario regionale 2002-2004 - Linee guida per la formazione del Piano integrato sociale 2002-2004 - Modifica dell'Allegato 1 della deliberazione del Consiglio regionale 1 febbraio 2000, n.31 (Istituzione delle Commissioni regionali per l'accreditamento ai sensi della legge regionale 23 febbraio 1999, n.8 e successive modificazioni)*
- Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 128 del 29 maggio 2002 *"Approvazione accordo di programma per l'applicazione delle leggi in materia di adozione"*
- DCR 24 luglio 2002 n. 122 *Piano integrato sociale regionale 2002-2004* prorogato al 2005
- DGR 17 settembre 2002 n. 961 *Linee guida per la redazione dei piani sociali di zona 2002-2004*
- DCR 29 luglio 2003 n. 141 e DCR 27 luglio 2004 n. 108 Aggiornamenti (rispettivamente a anno 2003 e anno 2004) del Piano integrato sociale regionale 2002-2004.
- DCR 108/04 sono stati promossi i Programmi di interesse regionale (PIR) che prevedono azioni specifiche per i minori e le famiglie
- DGR 4 agosto 2003 n. 819 Linee guida per l'aggiornamento del Piano Sociale di zona 2002-2004. Seconda annualità
- DCR 24 settembre 2003 n. 155 *Atto di indirizzo regionale per l'avvio della sperimentazione della Società della salute*
- DCR 23 dicembre 2003 n. 238 *Modifica dell'allegato A alla Deliberazione del Consiglio Regionale 24 luglio 2002, n.122. Approvazione del Piano di Azione "Diritti del Minori " e del Piano di azione "Inclusione sociale e contrasto alla povertà"*

- DGR 12 luglio 2004 n. 682 *Linee Guida per la realizzazione dei piani integrati di salute*
- DCR 27 luglio 2004 n. 108 aggiornamento dell'ultima annualità del Piano integrato sociale regionale 2002-2004
- DGR 8 agosto 2005 n. 827 *LR 40/05, art. 21: identificazione percorsi di avvio per la costruzione del Piano Integrato di Salute*
- DGR 24 ottobre 2005 n. 1046 *Attuazione per l'anno 2005 del Piano Integrato Sociale regionale 2002/2004* (proroga del PISR 2002-04 e dei PIR previsti nella DCR 108/04)
- DGR 27 febbraio 2006 n. 139 Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socioeducativi ai sensi dell'art. 53, comma 2, lettera e) della LR 41/05
- DGR 178 del 2006 Riparto delle risorse regionali destinate per l'anno 2006 alle zone sociosanitarie per l'attuazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali: determinazioni
- DGR 19 giugno 2006 n. 442 *Indicazioni alle Società della Salute per la prosecuzione della sperimentazione per l'anno 2006*
- DGR 17 luglio 2006 n. 522 *DGR 19 giugno 2006 n. 442. Integrazione. "Indicazioni alle Società della Salute per la prosecuzione della sperimentazione per l'anno 2006"*
- DGR 825 del 2006 Riparto delle risorse derivanti dal FNPS destinate per l'anno 2006 alle zone sociosanitarie per l'attuazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali: determinazioni
- DCR 26 luglio 2006 n. 80 Modifiche alla deliberazione del Consiglio regionale 24 settembre 2003, n. 155 Atto di indirizzo regionale per l'avvio della sperimentazione della Società della salute
- DGR 11 dicembre 2006 n. 937 Attuazione per l'anno 2006 del PISR 2002/2004
- DCR 31 ottobre 2007 n. 113 *Piano Integrato Sociale Regionale 2007-2010*
- DGR 5 novembre 2007 n. 787 *Approvazione del provvedimento attuativo per l'anno 2007 del Piano Integrato Sociale Regionale 2007- 2010 (PISR)*
- DGR 26 marzo 2008, n. 15/R *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)*
- DGR 4 agosto 2008, n. 625 Approvazione schema patto interistituzionale per il sostegno ai livelli base di cittadinanza sociale.

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L.328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

- LR 24 febbraio 2005 n. 40 *Disciplina del servizio sanitario regionale* (testo integrato con le modifiche di cui alle LR 67/05 e 72/05)
- LR 24 febbraio 2005 n. 41 *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- Nella L. 41/05 *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale* all'art. 10 **è previsto un organismo di p**ubblica tutela
- **E' stata presentata** una proposta di legge regionale sull'istituzione del garante per l'infanzia

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- le funzioni dell'Osservatorio sono gestite in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze in virtù della LR 20 marzo 2000 n. 31 *Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza*

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 1999
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2000
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2001
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2002
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2003
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2004
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2005
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2006
  - Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1998-1999 e prima triennalità

Ai sensi dell'articolo 5 della legge Provinciale 386/89 ("Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria") i fondi assegnati alla Provincia autonoma di Trento ex legge 285/97 (così come quelli del DPR D.P.R. 9 ottobre 1990, n.309 come modificato dalla legge 18 febbraio 1999 n.45 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenze") vengono utilizzati in questo territorio secondo le corrispondenti normative provinciali, con facoltà di prescindere da qualunque adempimento previsto da suddette leggi di settore.
La Provincia autonoma di Trento gode inoltre di potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza e beneficenza (articolo 8, dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige) e per effetto della stessa ha provveduto al riordino del settore socio-assistenziale con la legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 "Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento".
Le attività connesse al Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituito con Legge 285/97, rientrano perciò nella disciplina della legge provinciale, relativamente agli interventi di aiuto e sostegno alla persona, al nucleo familiare e a gruppi.

Nonostante tale assetto organizzativo dei servizi territoriali fondato sull'autonomia governativa e legislativa, la Provincia ha voluto cogliere lo spirito innovativo della legge 285/97 come occasione di rinnovamento e di sperimentazione rivolta a soggetti che attuano politiche sociali, così come di stimolo negli approcci e nella gestione dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza, per favorire la nascita di nuove forme d'intervento nella rete dei servizi esistenti e di un più forte collegamento tra la Provincia e gli Enti e le Comunità Locali, per una progettualità territoriale integrata e rispondente alle necessità.

Sotto il profilo organizzativo, nell'attesa della futura riforma istituzionale provinciale e quindi di una ridefinizione dei nuovi ambiti territoriali di intervento, la Provincia non ha sviluppato la metodologia dei piani territoriali di intervento in attuazione della legge 285/97, ed ha ritenuto opportuno considerare un unico ambito coincidente con l'intero territorio provinciale, viste anche le ridotte dimensioni dello stesso. L'organizzazione pre-esistente, che viene mantenuta, vede 13 enti gestori (11 comprensori più i comuni di Trento e Rovereto) referenti della gestione dei servizi socio-assistenziali e di specifici piani e progetti, ivi compresi quelli rivolti ai minori. La legge provinciale 14 del 1991 ha infatti delegato ai Comuni la programmazione sui servizi sociali, prevedendo la possibilità per gli stessi di associarsi in Comprensori ai quali delegare a loro volta queste funzioni. I Comprensori si sono formati sulla base della vicinanza fisica dei Comuni associati e della naturale morfologia del territorio. La gestione attraverso i Comprensori permette una omogeneità di intenti ed azioni, mantenendo la vicinanza alle singole realtà locali.
L'organizzazione di riferimento per l'attivazione e la gestione dei servizi socio-assistenziali, e tra questi quelli rivolti ai minori, è dunque il Servizio o l'Ufficio dei 13 Enti gestori ed il territorio di ogni Ente quello al quale fare riferimento per l'attuazione di specifici piani e progetti.
Gli Enti gestori hanno più di altri la conoscenza dei bisogni sociali e delle risorse del territorio di loro competenza, sono perciò in grado di raccogliere le segnalazioni avanzate dai vari soggetti e dagli osservatori privilegiati. Gli stessi sono anche in grado di verificare la rispondenza dei servizi

ai bisogni, di proporne eventuali miglioramenti o adattamenti e di attivarne di nuovi. Gli Enti Gestori trasmettono alla Provincia i dati informativi su bisogni e servizi, attraverso relazioni annuali, coinvolgendo nei programmi e nei resoconti consuntivi, i Comuni per conto dei quali esercitano le funzioni sociali loro attribuite.

Gli adempimenti relativi alla gestione della legge sono assegnati all'Assessorato alle politiche sociali e alla salute, servizio attività socio assistenziali, così come previsto dal programma approvato con deliberazione di Giunta provinciale n .7986 di data 30/12/1999.
Gli atti pubblici adottati dalla Giunta, su proposta dell'Assessorato alle Politiche Sociali ed alla Salute, sono quelli relativi al riparto dei finanziamenti sia tramite specifici capitoli di diretta competenza, sia attraverso il Fondo socio-assistenziale provinciale.

Il primo fondo 1997 viene utilizzato in parte direttamente dal Servizio provinciale per le attività socio-assistenziali per la realizzazione di interventi di ricerca, formazione e aggiornamento, in parte per integrare la spesa assunta dal fondo provinciale socio-assistenziale per la realizzazione di interventi e di iniziative di tipo integrativo familiare e di offerta di spazi anche ricreativi per minori e adolescenti. Questa seconda parte del fondo viene assegnata, in base a criteri di priorità (già adottati dal Servizio), agli Enti gestori.

Seconda triennalità

In riferimento al periodo 2000-2003, le iniziative intraprese a livello provinciale relativamente agli interventi previsti dalla legge 285/97 riguardano soprattutto un maggior coordinamento tra i diversi settori preposti ad una politica integrata dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare con la scuola e la sanità, per la definizione di una programmazione centrata sulla collaborazione sistematica con altri soggetti istituzionali e della società civile, che si occupano di minori in un'ottica di prevenzione e di pianificazione territoriale articolata in progetti d'intervento triennali.
Sotto la regia dell'Assessorato alle Politiche Sociali e alla Salute, per mezzo del Servizio Attività socio-assistenziali e del Servizio Attività di Gestione Sanitaria, viene assunta una funzione di collegamento dipartimentale con i diversi servizi provinciali competenti e di raccordo in riferimento ai soggetti esterni interessati.

Attraverso delibere annuali emesse dalla Giunta provinciali, vengono definiti criteri e modalità per la presentazione, l'esame ed il finanziamento delle progettualità triennali, rivolte sia ad iniziative di promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi della legge 285/97 (progetti promozione), sia a quelle di prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze e alcoldipendenza correlata, ai sensi del DPR 309/90 e ss.mm. (progetti droga).

Nell'anno 2000, con deliberazione di Giunta provinciale n.1864 del 21 luglio 2000, si provvede alla costituzione di un'unica commissione tecnica a livello provinciale, composta da rappresentanti del sociale, dell'istruzione, della sanità, dei centri di giustizia minorile e da esperti, con il compito di esaminare e valutare dette progettualità sulla base di parametri di valutazione dalla stessa elaborati e approvati dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 2428 del 29/09/2000.

La Provincia sottolinea l'importanza di aver costituito un'unica commissione di valutazione che comprende sia i "progetti promozione" (ex l. 285/97) che i "progetti droga" (ex dpr. 309/90), pur mantenendo separati i rispettivi fondi di finanziamento, al fine di disporre di una gestione coordinata e unitaria, nonché semplificata, delle procedure relative ai progetti esecutivi. Tale scelta è inoltre orientata a garantire organicità alle iniziative territoriali, in un quadro coerente con le linee generali di prevenzione e rispondente ad effettivi bisogni del territorio, evitando duplicazioni e promuovendo sinergie.

La gestione unificata permette inoltre di mantenere la supervisione a livello provinciale delle politiche di prevenzione, stimolando l'integrazione tra servizi, e di introdurre momenti di verifica e monitoraggio delle stesse. Essa inoltre faciliterà la graduale implementazione della nuova riforma istituzionale che ridefinirà gli ambiti territoriali.

Gli atti normativi recepiscono gli obiettivi più innovativi della L. 285/97, tenendo conto del contesto trentino che risulta già in parte attrezzato, sia nel grado che nella diversificazione, di servizi destinati alla prima infanzia e all'adolescenza. La Provincia punta perciò su progettualità ancora non finanziate dalla normativa provinciale, con particolare riferimento a cinque principali finalità, confermate nel corso di tutti i trienni di programmazione 285 (DGP 1617/2001):

- azioni positive volte ad attivare la comunità in tutte le sue componenti per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei bambini e degli adolescenti ;
- iniziative a carattere preventivo di contrasto di comportamenti antisociali degli adolescenti;
- interventi di sviluppo delle competenze educative degli adulti;
- iniziative volte allo sviluppo di risorse e opportunità per i minori stranieri;
- interventi socio-educativi innovativi per la prima infanzia.

In questi anni viene adottato anche il nuovo "Piano sociale e assistenziale per la provincia di Trento: linee guida e misure attuative" anno 2002 – 2003, approvato con deliberazione G.P. n. 581 del 22 marzo 2002, e prorogato l'anno successivo con deliberazione G.P. n. 3240 del 19 dicembre 2003.
Tale piano sociale richiama la necessità di un superamento dei limiti di una programmazione per progetti, che nel medio - lungo periodo tende a produrre una scomposizione del processo decisionale in atti distinti e separati, non sempre sufficientemente coordinati tra loro.
Ulteriori iniziative a carattere promozionale - preventivo vengono finanziate attraverso altre leggi, provinciali come la L.p. 35/83 e L.p. 14/91 o nazionali, come il D.P.R. 309/90 e la L.45/99.

Numero progetti esecutivi finanziati e destinatari raggiunti

I progetti avviati dagli Enti gestori nel 1998 sono stati 8, quelli avviati direttamente dalla Provincia 3.
Nel 2000-2001 sono stati finanziati 28 progetti droga per un complessivo di spesa ammessa pari a Lire 3.397.252.000, e 14 progetti promozione per un totale di Lire 2.582.413.743.
Nel triennio 2002 – 2004 vengono finanziati 17 progetti promozione (13 realizzati dagli enti gestori per un ammontare di Lire 2.431.662.000; 4 progetti diretti del servizio provinciale).

Dal 1997 al 2002 (1° e 2° triennalità) le risorse accertate in entrata rispetto alle due triennalità 1997/99 e 2000/02 assommano a lire 5.338.800,02. In uscita si sono impiegate lire 7.157.299.915 per finanziare 39 progetti sui bandi e lire 808.746,31 per la realizzazione di attività e 7 progetti direttamente promossi dalla Provincia, per un totale quindi di 46 progetti esecutivi attivati in provincia di Trento. Oltre a questi vi sono le attività promozionali di cui all'art. 23 L.P. 14/91, il cui finanziamento agli Enti gestori è stato integrato con i fondi della 285/97 per un importo complessivo pari a lire 5.336.244,62.

Nel 2002 vengono finanziati i progetti promozione da realizzarsi nel triennio 2003 – 2005: 12 progetti degli enti gestori, per un importo complessivo di € 1.127.571,30 e 2 nuovi progetti provinciali, per € 250.000,00 (per un totale di 14 progetti e un finanziamento complessivo di € 1.37.571,30).
Con determinazione del dirigente n. 388 di data 23 dicembre 2002, viene riservato un importo di Euro 95.223,11 destinato al programma di spesa per la realizzazione, nel triennio 2003-2005, di attività connesse all'attuazione e verifica della Legge 285/97.

Dal 2003 in poi

Tra il 2003 e il 2004 la Provincia stabilisce una pausa di riflessione rispetto al finanziamento di nuovi progetti, per concentrare l'attenzione sugli aspetti formativi, informativi e valutativi.
Gli atti pubblici adottati dalla Giunta, su proposta dell'Assessorato alle Politiche Sociali della P.A.T, sono quelli relativi alla prosecuzione del finanziamento di ulteriori sei mesi, fino al 31 dicembre 2004, dei progetti triennali relativamente al primo bando anno 2000, in considerazione della necessità di mettere a punto e applicare ai progetti un nuovo sistema di valutazione partecipato. Tale proroga viene approvata con deliberazione della Giunta provinciale n. 1227 del 4 giugno 2004 e successiva determinazione del dirigente, per l'assegnazione di un ulteriore finanziamento ai progetti interessati.

Tra gli altri atti emanati, vi è il documento dell'Assessore alle Politiche Sociali "Innovare le Politiche sociali: quale Welfare per il Trentino del 2000". Tale documento costituisce la base di riflessione iniziale su cui è viene avviato in provincia di Trento un processo di revisione e riforma degli assetti per la programmazione delle politiche sociali, ivi compresi i servizi a carattere preventivo/promozionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

In questo arco di tempo, la Provincia autonoma di Trento elabora e mette in atto un sistema di valutazione multi – stakeholders, attraverso il quale vengono rifinanziati, ai sensi della legge provinciale 14/91, 24 progetti su 46 già finanziati in passato ai sensi della legge 285/97.

All'interno della normativa emessa dalla Provincia vi è una attenzione programmatica specifica per il settore dei minori, che emerge innanzitutto nel "Piano di interventi in materia di politiche familiari", attraverso il quale dal 2004, la Provincia focalizza i propri interventi sul benessere familiare, puntando su una politica promozionale e non assistenziale.

L'ultimo atto che fa riferimento alla legge 285/97, è la D.G.P. n. 138 del 3 febbraio 2006, con la quale viene riassunto il processo di valutazione dei progetti 285 che ha portato alla scelta di continuare a sostenere alcuni di essi portandoli a regime dentro il sistema dei servizi. I progetti meritevoli, per la cui cernita ci si è avvalsi del suddetto processo "multi-stakeholders", che ha coinvolto tutti gli attori interessati, dagli enti gestori agli utenti, vengono mantenuti con un finanziamento nel primo anno dell'80%, e dal secondo anno in poi con la partecipazione di risorse del terzo settore e delle comunità di valle per il 40%.

Nella Provincia Autonoma di Trento non è in funzione la programmazione zonale.
La legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 ha approvato "Le norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino" e si è pertanto in attesa del Regolamento di attuazione della legge, e della conseguente riforma della legge sul welfare. In detta cornice normativa i piani territoriali potranno trovare completa realizzazione, con piena autonomia decisionale e finanziaria posta in capo alle amministrazioni locali delle comunità di valle, anche nel campo delle politiche preventive a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

La struttura competente presso l'Assessorato Provinciale alla Salute e Attività Sociali svolge in questo periodo attività di informazione, coordinamento e verifica circa l'andamento dei progetti finanziati, sia per piccoli gruppi sia con convocazioni plenarie di tutti i soggetti finanziati. Tale attività fa emergere l'importanza di favorire il confronto e l'interscambio delle esperienze tra i protagonisti sia pubblici che privati della gestione dei progetti esecutivi, oltre alle molteplici questioni organizzative relative alla gestione dei progetti, agli aspetti finanziari, alla rendicontazione sull'attività svolta e ai risultati conseguiti.

In particolare si realizza il 26 marzo 2002 un incontro di verifica e coordinamento con tutti i responsabili dei "progetti promozione", promosso a livello provinciale, dal quale emergono utili indicazioni per la progettazione futura, oltre all'interesse dei soggetti territoriali per un lavoro integrato di valutazione congiunta circa l'impatto territoriale delle progettualità messe in campo.

Per quanto riguarda la formazione/informazione va sottolineata l'iniziativa realizzata nella primavera-estate 2003 promossa direttamente dalla Provincia in diversi territori dal titolo: "Gli adulti si interrogano sul rapporto con i giovani". Attraverso incontri in diverse località del Trentino, vengono condotti incontri differenziati di riflessione e dibattito, rivolti ad amministratori, operatori e cittadini.

L'iniziativa è finalizzata non solo ad informare sulle diverse tematiche educative e relazionali tra adolescenti e adulti ma, soprattutto, ad offrire agli interlocutori di diversa provenienza istituzionale, professionale e della società civile, un'occasione di confronto finalizzato a tradurre in pratica le indicazioni e gli stimoli emersi negli incontri.

Nel 2005 viene organizzato un seminario "Giovani oggi in Trentino, due giorni di approfondimento, scambio e riflessioni a partire dai progetti sostenuti dalla Provincia Autonoma di Trento", diretto a far conoscere i progetti finanziati con la legge 285/97 e a permettere uno scambio di opinioni fra diverse realtà istituzionali sulle tematiche legate al mondo dei giovani e degli adolescenti.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Nei suoi report annuali, la Provincia evidenzia l'esigenza di un attento monitoraggio volto a favorire e salvaguardare le potenzialità e le specifiche creatività dei diversi territori. Questo viene attuato attraverso il coordinamento dell'ente pubblico, al fine di garantire la qualità dei servizi e la capacità di rispondere in modo adeguato ai bisogni del territorio.
Per la programmazione della L. 285/97 viene previsto che la Provincia si avvalga di un gruppo interistituzionale nell'ambito dei Servizi provinciali, con l'apporto di rappresentanti degli Enti gestori territoriali e di soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale, maggiormente coinvolti nel processo di progettazione dei servizi. Questo gruppo si avvale della collaborazione degli esperti della Commissione tecnica - che valuta e approva i progetti - ed ha il compito di concorrere a realizzare le attività di programmazione, monitoraggio e valutazione, in stretto rapporto con i protagonisti del territorio.

Nel 2004, sotto la regia dell'Assessorato e del Servizio per le Politiche sociali si decide di porre in particolare evidenza gli aspetti valutativi e di razionalizzazione delle politiche sociali in corso, partendo proprio dai progetti messi in campo con la L. 285/97 nei due trienni finanziari 1997/1998/1999 e 2000/2001/2002. In sintonia con quanto previsto dalla stessa 285 in merito alla valutazione, viene avviato nel primo semestre 2004 lo studio e la messa a punto di un sistema valutativo partecipato, coinvolgendo i progettisti, gli enti gestori territoriali di riferimento e gli stakeholders.

Nel 2005 il modello di valutazione viene applicato in via sperimentale a tutti i progetti finanziati ai sensi della legge 285/97 in Provincia di Trento. Gli obiettivi sono:

- Consentire di effettuare una valutazione di congruità tra obiettivi raggiunti e risorse impiegate;

- Permettere una verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni;
- Verificare l'impatto sociale che i progetti finanziati hanno sui beneficiari dell'intervento e sulla comunità;
- Fornire indicazioni per l'identificazione degli elementi di successo o meno dei diversi progetti;
- Identificare i progetti e le attività da sostenere e promuovere in funzione della performance sociale ed economica realizzata.

Il processo di valutazione viene articolato in quattro fasi, coinvolgendo quindi a diverso livello tutti i soggetti pubblici e privati interessati.
La prima fase coinvolge i soggetti che hanno partecipato alla progettazione e alla gestione degli interventi, i quali, tramite un questionario di autovalutazione suddiviso in otto sezioni (24 domande complessive a risposta aperta) vengono chiamati ad esprimere un proprio giudizio qualitativo e quantitativo, concretizzato in un punteggio complessivo finale.
Il secondo momento di valutazione riguarda, tramite la compilazione di un apposito questionario, gli Enti gestori della Provincia di Trento (11 Comprensori e i Comuni di Trento e Rovereto) nel cui territorio di riferimento si è svolto il progetto.
La terza fase della valutazione prevede la partecipazione delle persone che a diverso titolo hanno avuto un ruolo attivo nel progetto (partecipanti, famiglie, associazioni, istituzioni) i quali, attraverso momenti di confronto (focus group), gestiti da funzionari della Provincia, possono esprimere un proprio giudizio sul progetto e stabiliscono in modo condiviso un punteggio complessivo finale.
La quarta ed ultima fase del processo di valutazione viene affidata alla Commissione per la sintesi valutativa ex post ed in itinere dei progetti di cui alla Legge 285/97 appositamente nominata dalla Giunta provinciale e composta da funzionari pubblici e da personale esperto di processi valutativi nel campo sociale. Alla Commissione viene affidato innanzitutto il compito di esprimere un proprio giudizio sui progetti realizzati, stabilire una pesatura dei quattro vettori (autovalutazione, valutazione Ente gestore, valutazione stakeholders tramite gestione di specifici focus group, valutazione della Provincia Autonoma di Trento) che compongono il processo valutativo.
In seguito la Commissione inserisce i progetti in aree di priorità (alta, media, bassa), stilando così una graduatoria finale e formula opportune prescrizioni tecniche in modo da orientare il progetto stesso rispetto a quanto pianificato in precedenza. La Commissione esprime la propria valutazione sulla base dei giudizi valutativi già espressi dai precedenti soggetti e della conoscenza del bisogno sociale espresso a livello territoriale, nonché tenendo conto dell'organizzazione dei servizi già esistente sul territorio.
Per determinare il punteggio complessivo finale (somma di tutte le fasi della valutazione) la Giunta provinciale stabilisce delle diverse pesature, sia per le sezioni che per le quattro fasi della valutazione.

Gli aspetti innovativi che caratterizzano questo modello di valutazione sono riconducibili ai seguenti aspetti:

- esplicitazione, trasparenza e valutazione dei risultati raggiunti;
- coinvolgimento nel processo valutativo dei beneficiari dell'intervento (stakeholders) e degli Enti gestori;
- applicazione di una scala di valutazione parametrica qualitativa e quantitativa;
- introduzione del concetto di autovalutazione;
- dinamismo del progetto il quale, a seguito degli esiti valutativi e delle prescrizioni emerse durante il percorso di valutazione, viene riprogettato in base alle nuove esigenze.

I progetti inseriti in fascia di priorità alta e media vengono finanziati ai sensi della legge provinciale 14/91 con percentuali più alte, seppure decrescenti, nel corso degli anni. Alla fine di ogni anno di

progetto viene comunque svolto un momento di valutazione da parte del progettista, per monitorare i risultati raggiunti ed eventualmente rivedere gli obiettivi prefissati.

Ai fini del processo valutativo, la documentazione elaborata risulta la seguente:
a) checklist per l'autovalutazione dei progetti sociali strutturata in 8 sezioni e 24 domande;
b) checklist per la valutazione degli Enti gestori dei progetti sociali;
c) una scala di valutazione nel quale si individuano i pesi da assegnare tramite attribuzione di un giudizio qualitativo e quantitativo parametrico assegnato tramite nove criteri.

Si evidenzia infine che i progettisti e gli Enti gestori hanno compilato i rispettivi questionari direttamente da Internet, all'indirizzo www.valutazionesociale.provincia.tn.it. La Provincia infatti ha elaborato uno specifico software, denominato "V@luta", direttamente accessibile dall'organizzazione tramite la password assegnata.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Assegnando agli Enti gestori individuati dalla L.P. 14/91 il coordinamento territoriale della legge 285, la Provincia ha inteso valorizzare i soggetti politici che, esercitando le funzioni per conto dei comuni, hanno più di altri la conoscenza dei bisogni sociali e delle risorse del territorio di loro competenza. Gli Enti possono raccogliere le segnalazioni avanzate dalla comunità e dagli osservatori privilegiati (tra i quali in primis la scuola) e sono in grado di verificare la rispondenza dei servizi ai bisogni, di proporne eventuali miglioramenti o adattamenti e di attivarne di nuovi. Gli Enti Gestori trasmettono alla Provincia i dati informativi su bisogni e servizi, attraverso relazioni annuali, ovviamente coinvolgendo nei programmi e nei resoconti consuntivi i comuni per conto dei quali gli Enti Gestori esercitano le funzioni sociali attribuite.

Nella approvazione dei progetti presentati per il finanziamento 285 (vedi ad es. Delibera n. 1617 del 22-06-2001), la Provincia di Trento considera tra i parametri di valutazione anche la rispondenza dell'intervento ai bisogni del territorio, attribuendo a questo criterio uno dei punteggi più alti.
Nella delibera di costituzione del comitato tecnico di valutazione (Delibera n. 1864 del 21-07-2000) si dichiara inoltre che "la commissione opera sulla base del lavoro istruttorio predisposto dai rispettivi servizi di riferimento e, per quanto riguarda i "progetti promozione" tiene conto del parere di impatto territoriale espresso dagli osservatori privilegiati del territorio di riferimento, identificati istituzionalmente nei responsabili dell'area sociale, scolastica e sanitaria, parere acquisito direttamente dal Servizio provinciale alle attività socio assistenziali".

Tra i documenti richiesti all'atto di presentazione delle domande di finanziamento, rientra anche (delibera 1617 del 2001) la scheda di valutazione di impatto territoriale nella quale sono indicati, tra gli altri:

- con riferimento ai contenuti del progetto, le caratteristiche di innovazione e il grado di congruenza con i bisogni e con le priorità di intervento rilevati e/o riconosciuti nel territorio;
- con riferimento ai risultati attesi del progetto la previsione dei miglioramenti / cambiamenti previsti rispetto alla situazione data, ovvero la previsione del valore aggiunto alle attività già svolte sul territorio e la individuazione di indicatori per la valutazione dei risultati.

Anche nella redazione dei documenti da presentare per l'approvazione, gli enti sono chiamati a identificare il bisogno, esplicitare obiettivi realistici, la quantificazione delle risorse necessarie, l'individuazione delle responsabilità e gli indicatori in base ai quali potranno esser fatti il monitoraggio e le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi posti alla base del progetto.
Si sottolinea inoltre che i progetti devono "inserirsi in un quadro che tenga conto delle esigenze del territorio" e non "consistere unicamente in studi di documentazione e ricerca, volti a mappare le

risorse e a individuare i bisogni, in quanto attività preliminari alla presentazione dei progetti stessi, fatte salve specifiche progettualità che in tal senso sono previste e valutate necessarie a livello provinciale".
Infine sono considerati prioritari, tra gli altri, i progetti che "rispondono ai bisogni scoperti o non sufficientemente coperti del territorio, con particolare attenzione ai gruppi di adolescenti a rischio presenti sul territorio, allo sviluppo degli interventi preventivi rivolti alla prima infanzia e al sostegno della genitorialità (sperimentazioni di progetti pilota)".

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Gran parte delle azioni rivolte ad aggiornare il sistema di governo delle politiche sociali e assistenziali della Provincia di Trento s'inserisce in linea di continuità tra le norme della LP 14/91 e le linee di indirizzo della legge quadro nazionale 328/00 di riforma nazionale dell'assistenza.
Dal punto di vista finanziario è previsto un unico Piano Provinciale con rendicontazione separata per la L.285/97. Una piena sintonia con il sistema programmatorio prefigurato dalla legge 285 la si potrà raggiungere in attuazione delle indicazioni programmatiche introdotte dal Piano sociale e assistenziale per la Provincia di Trento 2002-03 e dalla nuova legge che dovrà recepire la L.328/00 oltre che dalla preannunciata legge di Riforma istituzionale in Provincia di Trento.
Il documento di pianificazione provinciale oltre ad individuare obiettivi, responsabilità, modalità e contenuti della attività di programmazione, mette in guardia dai rischi di una pianificazione che non può essere giocata solo in termini burocratici e formali, ma che deve essere costruita socialmente, cioè accompagnata da strategie partecipative di comunità, che motivano, coinvolgono, responsabilizzano i soggetti sociali a realizzare e a fare propria l'attività di programmazione.
E' importante infatti, che la comunità per mezzo delle sue molteplici componenti e rappresentanze, in primis istituzionali, si appropri fino in fondo delle progettualità di cui alla 285, nella consapevolezza che lavorare per l'infanzia e l'adolescenza è un occasione preziosa per far crescere tutta la comunità. E questa consapevolezza e chiarezza di finalità è determinante per garantire continuità a quanto si è creato.

I Comprensori non elaborano Piani di zona. L'Assessorato all'Istruzione utilizza uno strumento definito Piani di zona (che non sono i piani previsti dalla L. 328/00), per gli interventi relativi ai giovani. La riforma del welfare provinciale in corso prevede invece i Piani sociali di comunità (comprensoriali). La nuova struttura avrà come perno il piano sociale provinciale, e si basa su una idea di benessere sociale integrato nei servizi ed esteso al di fuori degli spazi sociali tradizionali. Si parte infatti dal presupposto che per garantire la sostenibilità del welfare occorre coinvolgere soggetti anche economici, poiché la coesione sociale concorre a creare le condizioni per sviluppare economicamente il territorio. La sfida è cambiare l'approccio alle politiche sociali: da improduttive, farle diventare elemento di forza dell'economia.
La legge 328/00 non è mai stata recepita formalmente, ma con la riforma i suoi contenuti verranno adottati e valorizzati.

3.2 EFFETTO VOLANO

Come già detto, l'ultimo atto che fa riferimento alla legge 285/97, è la D.G.P. n. 138 del 3 febbraio 2006, con la quale viene riassunto il processo di valutazione dei progetti 285 che ha portato alla scelta di continuare a sostenere alcuni di essi portandoli a regime dentro il sistema dei servizi. I progetti meritevoli sono stati mantenuti con un finanziamento nel primo anno dell'80% in mano alla Provincia, e dal secondo anno in poi con la partecipazione di risorse del Terzo settore e delle Comunità di valle per il 40%.

In esso la Provincia stabilisce dunque come continuare a finanziare i progetti ancora in corso con fondi 285, e stabilisce per alcuni la prosecuzione con presa a carico della Provincia stessa.
Si porta a titolo di esempio, un progetto di servizi integrativi alla prima infanzia, per il quale si auspica la messa a regime al termine del periodo di finanziamento 285:

- relativamente al progetto "Ambarabacicicocò" – Coop. Città Futura la Commissione, riconoscendo l'importanza che tali servizi integrativi a sostegno della prima infanzia si possano stabilizzare nel tempo, nell'ambito della nuova normativa sui servizi socio educativi alla prima infanzia, propone l'assegnazione di un finanziamento pari al 60% della spesa media annua ammessa a finanziamento al momento di attivazione del medesimo o sostenuta e risultante dal consuntivo per la gestione (se inferiore) nel precedente periodo di attività, fino al 31 dicembre 2006, con decorrenza dal giorno successivo alla scadenza prevista per il progetto triennale già finanziato ai sensi della legge 285/97. Dopo tale periodo si auspica la totale presa in carico dell'intervento da parte dei competenti servizi provinciali.
(TRATTO DAL VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA PROVINCIALE)

3.3. DATO CULTURALE

Nella Provincia autonoma di Trento, i servizi e i progetti dedicati al settore minori sono stati oggetto di attenzione sia attraverso i fondi delle leggi nazionali, che di quelli provinciali. Stante le valutazioni riportate nelle relazioni annuali, risulta che la legge 285 abbia in generale stimolato la promozione di interventi che si rivolgessero maggiormente al livello di prevenzione e promozione dell'agio, e non solo di riparazione. Inoltre la legge 285 ha rafforzato il processo di revisione e riforma del welfare provinciale, in particolare nella dimensione della integrazione tra servizi.
La legge 285 è stata una bella parentesi, che ha creato coinvolgimento e innovazione. Forse non è stata abbastanza chiara fin dall'inizio la temporaneità di questo strumento. Anche rispetto al modello di valutazione, ci sono state delle difficoltà: non avendo previsto a priori degli indicatori, la valutazione è stata molto complessa.
Nella Provincia Autonoma di Trento, è stata svolta una valutazione di tipo qualitativo, che è andata a misurare il livello di gradimento dei servizi da parte degli utenti, e partendo da questa analisi, la Provincia ha determinato quali progetti sostenere economicamente per garantirne il proseguimento.
Il processo è stato largamente condiviso, tanto che non ci sono state contestazioni rispetto a quelli "bocciati". La selezione è dunque partita dalla contingenza economica (risorse limitate), ma il criterio è stato il giudizio degli utenti confrontato con l'auto-valutazione del progettista del servizio/intervento/progetto: dalla sommatoria di questi valori ponderati, si è costruita una graduatoria dei progetti, e quelli giudicati non gestiti bene sono stati lasciati fuori. Il modello di valutazione così elaborato è stato usato anche per altri servizi.
La legge 285 ha consentito una specializzazione dei servizi, ovvero dalle iniziative classiche come per esempio un "centro aperto", si sono potuti sperimentare strumenti nuovi e specifici come il voucher per l'utilizzo dei servizi.
La grande diversità tra i progetti ha reso difficoltosa la valutazione secondo una griglia comune.
A conclusione di ogni triennalità, la Provincia ha convocato seminari sugli esiti, invitando tutti gli attori coinvolti: famiglie, utenti, attori della programmazione.
L'esperienza 285 è proseguita con altri fondi, responsabilizzando i territori; i servizi scelti sono stati messi a regime, quindi non si sente particolarmente la mancanza di questa legge, perché nel territorio c'è disponibilità di risorse.

4. Le Prospettive future

In Trentino come in altre regioni, le agenzie educative classiche stanno cedendo, sono in crisi, e i giovani ne risentono. E' diffusa la cultura dello sballo, del rischio esasperato, con gravi problemi anche di sicurezza personale. Questo nel Trentino emerge sotto forma di problemi di alcolismo e nell'aumento dei suicidi.
Un'altra problematica emergente riguarda i minori stranieri non accompagnati, rispetto ai quali si stanno cercando risposte adeguate: per esempio, si è creato il modello delle "residenze assistite", forme di accoglienza a metà strada tra il domicilio autonomo (impraticabile per la minore età) e i gruppi appartamento (troppo stretti per questa tipologia di minori).
Si evidenzia un problema legato alle adozioni internazionali, i cui esiti non sono affatto certi, in quanto si nota un crescere della presenza di questi bambini e ragazzi nelle comunità alloggio.

Per le politiche future, il problema di fondo, che si evince anche dal bilancio sociale, è quanto si sta investendo sull'infanzia e l'adolescenza: è necessario chiedersi se sia sufficiente la quota spesa per questa categoria di utenti. Ora, mentre si sta costruendo un percorso positivo e stimolante che riguarda tutto il welfare, le politiche per i minori devono essere messe al centro della programmazione.

La famiglia è al centro degli interventi che riguardano bambini e adolescenti, con un insieme di azioni formative e informative ad essa rivolte, rispetto all'acquisizione di competenze genitoriali e educative, nonché al rafforzamento delle reti familiari. Questo per quanto riguarda la politica "promozionale" in generale.
Se invece si considera il settore dell'assistenza, il focus ritorna sul minore in quanto tale: vedi quindi i progetti come l'équipe multidisciplinare di figure professionali e mediche, che è il riferimento del Centro di crisi. Quest'ultimo, va configurandosi sempre più come Centro per l'infanzia che, attraverso l'équipe, possa funzionare in tutte le strutture che in Trentino si occupano di minori, al fine di avere una chiara lettura e valutazione del bisogno e affinché si possa predisporre un piano terapeutico ad hoc per il minore in carico ai servizi sociali.
L'integrazione socio-sanitaria è una strategia dovrebbe accompagnare questa esigenza. Si sta pensando anche ad una nuova figura, lo psicologo di comunità (intesa come comunità territoriale) che integri l'approccio clinico con quello sociale.
Si individua dunque nell'approccio della Provincia di Trento, un modello basato sulla prevenzione e promozione del benessere, applicato all'azione sulla famiglia, e un modello basato sull'assistenza e cura del disagio, applicato al minore in quanto tale, minore già in stato di bisogno.

Un sistema fortemente promosso dalla Provincia è quello della responsabilità sociale, considerata in modo ampio per tutte le politiche sociali. La responsabilità sociale è strettamente connessa a tutte le carte che a livello internazionale sanciscono i diritti dell'infanzia e dell'essere umano. Si stanno perciò sostenendo iniziative di attribuzione dello standard AA1000, che si è aggiudicato per primo, nel 2005, il Comune di Rovereto.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Luciano *Cognome* Malfer
Assessorato Assessorato alle politiche sociali
Servizio Dipartimento politiche sociali e del lavoro – Servizio per le politiche sociali e abitative
Indirizzo Via Zambra 42 Top Center
CAP 38100 *Città* Trento *Prov.*
Telefono 0461-493800 *Fax* 0461-493801
email serv.politichesocialieabitative@provincia.tn.it
pagine web http://www.sociale.provincia.tn.it/minori/main.htm

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Trento	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Lire	L. 691.161.623	L. 1.840.148.545	L. 1.843.097.661	L. 2.041.388.000	L. 1.877.815.562		
euro	356.955,19	950.357,41	951.880,50	1.054.288,92	969.810,80	969.811	5.253.103,82

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione.

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

(fonte: relazione 1999)

- la Provincia di Trento in base alla sua potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza e beneficenza (articolo 8, dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige) ha provveduto al riordino del settore socio-assistenziale con la legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 "Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di . Trento". Gli. interventi per i quali il Fondo nazionale è stato istituito con Legge 285/97, pertanto, sono alcuni di quelli che nella nostra provincia risultano in buona parte disciplinati dalla legge provinciale 14/91.

1999 (fonte: relazione 2001)

- Gli adempimenti relativi alla gestione della legge 285 sono stati assegnati all'Assessorato alle politiche sociali e alla salute, servizio- attività socio assistenziali nel programma di gestione approvato con deliberazione di Giunta provinciale n. 7986 di data 30/12/1999.

2000 (fonte: relazione 2001)

- delibera di Giunta provinciale n. 1104 del 12 maggio 2000, avente per oggetto: "Approvazione di criteri e modalità per la presentazione, l'esame ed il finanziamento di progetti triennali per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per la prevenzione ed il recupero dalle tossicodipendenze ed alcoldipendenza correlata"

2001 (fonte: relazione 2002)

- delibera di Giunta provinciale n. 1617 del 22 giugno 2001, "Approvazione di criteri e modalità per la presentazione, l'esame ed il finanziamento di progetti triennali per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per la prevenzione ed il recupero dalle tossicodipendenze ed alcoldipendenza correlata", a valere nel triennio 2002- 03- 04

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

- Piano provinciale socio-assistenziale 1997/99 approvato con deliberazione di Giunta provinciale n. 8205 di data 29/07/1997, prorogato con deliberazione di Giunta provinciale n. 7833 del 23/12/99
- DGP 22 marzo 2002 n. 581 *Piano sociale e assistenziale per la provincia di Trento 2002-2003. Linee guida e misure attuative*
- DGP 19 dicembre 2003 n. 3240 Proroga validità del "Piano sociale e assistenziale per la provincia di Trento 2002-2003".
- DGP 24 settembre 2004 n. 2186 Approvazione del Piano di interventi in materia di politiche familiari
- DGP 22 dicembre 2005 n. 2807 Determinazioni per l'esercizio delle funzioni socioassistenziali delegate ai sensi della LP 14/91
- DPG 30 dicembre 2004 n. 3232 " Approvazione delle risultanze della metodologia valutativa dei progetti sociali di cui alla L. 285/97, bando 2002, già finanziati con Determ. Dir. 260/00 e 239/04" e s.m.
- DPG 10 giugno 2005 n. 1233 " Approvazione delle risultanze della metodologia valutativa dei progetti sociali di cui alla L. 285/97, bando 2002, già finanziati con Determ. Dir. 301/01 e 302/01" e s.m.
- DGP 3 febbraio 2006 n. 138 " Approvazione delle risultanze della metodologia valutativa dei progetti sociali di cui alla L. 285/97, bando 2002, già finanziati con Determ. Dir. 384/02 e 382/02" e s.m.
- DPG 15 dicembre 2006 n. 2664 "Approvazione di un modello di accoglienza residenziale per minori stranieri non accompagnati denominato Residenza Assistita"
- Decr. Pres. Prov. 21 dicembre 2006 n. 24-77-LEG Regolamento di attuazione dell'art. 25 bis della L.P. 12 luglio 1991 n. 14 concernente i criteri e le procedure per l'erogazione dei prestiti sull'onore
- DPG 23 febbraio 2007 n. 363 Approvazione "Linee guida per il funzionamento dei servizi socio-educativi per i minori"
- DGP 4 marzo 2007 n. 517 Piano degli interventi dell'ufficio Centro per l'infanzia che fa riferimento alla L. 149/01 in tema di deistituzionalizzazione
- DGP 14 marzo 2007 n. 518 Piano di interventi in materia di politiche familiari 2007/2008
- DGP 30 novembre 2007 approvazione di un progetto sperimentale di integrazione dei servizi "Punti di ascolto per il cittadino. Reti territoriali per la coesione sociale" come previsto dall'articolo 45 della L.P. 27 luglio 2007, n.13
- DGP 28 dicembre 2007 n. 3100 e s.c. Determinazioni per l'esercizio delle funzioni socio-

assistenziali delegate ai sensi della LP 14/91

- DPG 08 febbraio 2008 n. 256 "Linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini"
- Decr. Pres. Prov. 12 febbraio 2008, n. 4-111/Leg. *Regolamento di esecuzione dell'articolo 28 bis della legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 (Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento), concernente l'anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela dei minori*
- *DPG 29 febbraio 2008 n. 494 " Prestiti sull'onore di cui gli articoli 25 bis L.P. 12 luglio 1991 n.14 e 35 L.P. 27 luglio 2007 n. 13: approvazione adempimenti attuativi, elementi variabili modello ICEF, modulo di domanda, schema tipo di convenzione con le banche"*
- *DGP 23 maggio 2008 n. 1280 "Anticipazione dell'assegno di mantenimento di cui articolo 28 bis della L.P. 12 luglio 1991 n. 14 –criteri e parametri per l'accertamento della condizione economica familiare (ICEF) e adempimenti a carico degli Enti Gestori.*
- *DGP 13 giugno 2008 n. 1501 "Art. 7 della legge provinciale 21 dicembre 2007, n. 23: approvazione di criteri e modalità per la presentazione, l'esame ed il finanziamento di progetti in materia di promozione della famiglia e di integrazione con le politiche scolastiche e del lavoro.*

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

- LP 12 luglio 1991 n. 14 *Ordinamento dei servizi socioassistenziali in provincia di Trento*
- LP 12 luglio 1991 n. 14 *Ordinamento dei servizi socioassistenziali in provincia di Trento, art. 25 bis concernente i criteri e le procedure per l'erogazione dei prestiti sull'onore*
- LP 12 luglio 1991 n. 14 *Ordinamento dei servizi socioassistenziali in provincia di Trento, art. 28 bis concernente l'anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela dei minori*
- LP 27 luglio 2007, n. 13 *Politiche sociali nella Provincia Autonoma di Trento*

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- LR 3 aprile 2007 n. 10 Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- Dall'anno 2004 esiste l'Osservatorio giovani IPRASE che è incaricato di monitorare la condizione dell'adolescenza

- **Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.**

  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 1999
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2001
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2002
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2003
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2004
  - Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – anno 2005
  - Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

PAGINA BIANCA

REGIONE UMBRIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

Con atto deliberativo della Giunta Regionale n. 8541 del 23/12/1997 la Regione Umbria avvia l'attività di programmazione della legge 285/97, istituendo allo scopo:

1) un Comitato interistituzionale, composto dagli amministratori referenti per la legge 285 dei Comuni capofila dei 12 ambiti territoriali, dalle Province di Perugia e Terni, dai Provveditorati agli Studi di Perugia e Terni, dal Tribunale dei minori di Perugia, da rappresentanti designati dal Forum del Terzo Settore, dalle ASL. Il Comitato, presieduto dall'Assessore regionale alle Politiche sociali, è allargato alla partecipazione delle Prefetture di Terni e di Perugia, al fine di favorire un coordinamento con gli interventi previsti dalla legge 3 agosto 1991 n. 216;
2) un Comitato Tecnico, composto da referenti tecnici per l'attuazione della legge, dai Comuni, Province, ASL, Provveditorati agli Studi.

I Comitati interistituzionali e tecnico regionali costituiscono per tutta la durata dei piani la sede di confronto, verifica e coordinamento.

Attraverso questo primo atto programmatorio l'amministrazione regionale mira a:
- definire e avviare interventi promozionali e di coordinamento;
- elaborare criteri e indirizzi;
- definire azioni e criteri per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi;
- perseguire l'integrazione e la continuità con le indicazioni e gli interventi in materia previsti nel Piano Sociale Regionale in corso di approvazione;
- realizzare un'azione di coordinamento con gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza attivati da altri uffici regionali.

In collaborazione con tali Comitati, tra gennaio e giugno 1998, vengono definiti e approvati con Delibera di Consiglio Regionale n. 559 del 24.06.1998:
- gli ambiti territoriali;
- gli indirizzi per l'attuazione della L. 285/97;
- il piano di riparto dei finanziamenti.

Con D.G.R. n. 5886 del 14.10.1998 vengono inoltre specificate ulteriormente le modalità per la definizione dei piani territoriali di intervento e dei progetti attraverso:
- la definizione di criteri e standard delle tipologie di intervento;
- la costituzione di un gruppo tecnico territoriale di progetto per ciascun ambito, referente per la progettazione, il coordinamento, l'attuazione ed il monitoraggio dei progetti;
- la definizione di programmi e azioni per il supporto tecnico, la formazione e per il monitoraggio dei piani e dei progetti.

Gli ambiti territoriali di intervento per il triennio 1997-1999 corrispondono ai territori ricompresi nella perimetrazione delle dodici USL, prima della riforma dell'assetto del Servizio sanitario regionale, coincidenti con i Distretti socio sanitari, così come definiti a livello regionale.
Per ogni ambito territoriale si individua un Comune capofila che ha il compito di coordinare la

progettazione degli interventi, promuovere l'accordo di programma e convocare la conferenza dei servizi.
Per ogni ambito viene inoltre predisposto un Piano territoriale consistente in alcuni progetti da realizzare attraverso un accordo di programma tra gli Enti locali e gli altri soggetti istituzionali.
Per l'elaborazione delle proposte di accordo di programma e di progetti viene individuato un Gruppo tecnico di progetto territoriale, coordinato dal Comune capofila, composto da responsabili e tecnici del settore, degli Enti locali e degli altri soggetti e da rappresentanti del Terzo Settore.
Il Comune capofila, sentiti i Comuni dell'ambito territoriale, designa il Gruppo di progetto territoriale.
I progetti afferenti a più ambiti territoriali sono presentati attraverso un accordo di programma tra gli ambiti territoriali interessati.
Le Province possono presentare progetti partecipando ad accordi di programma con i Comuni interessati.
Per i progetti che riguardano più ambiti territoriali e richiedono una programmazione coordinata, i Comuni possono avvalersi della funzione di coordinamento delle Province.

Tra gennaio e ottobre 1998 i Gruppi tecnici degli ambiti territoriali predispongono i progetti e gli accordi di programma, da gennaio 1999 definiscono gli atti per l'avvio dei progetti e mettono in atto le azioni di coordinamento, informazione e formazione.

Obiettivo centrale dell'azione della Regione è fin dall'inizio la realizzazione di una programmazione integrata tra le aree di intervento delle leggi n. 285/97, n. 451/97 e 34/96 (relativa ai consultori familiari e al progetto per la tutela materno-infantile), all'interno della cornice delle politiche sociali regionali.
Nel Piano Sociale Regionale, per quanto riguarda specificamente gli interventi di sostegno alla famiglia (genitorialità, relazioni intergenerazionali ed età adulta), la programmazione regionale mira a promuovere, a livello locale, tutti quei progetti in grado di valorizzare e supportare le risorse, le competenze e le relazioni familiari nell'espletamento di funzioni educative e di cura, e tutte quelle azioni tese al superamento di problemi sociali, economici e relazionali.

Gli obiettivi di breve periodo, funzionali alla messa a punto di una rete di servizi per l' infanzia e l'adolescenza, sono i seguenti:
- stimolare la progettazione e la programmazione a livello locale;
- fornire uno strumento di lavoro omogeneo per la progettazione e la realizzazione degli interventi;
- offrire un quadro chiaro e condiviso degli interventi in un linguaggio comune a tutti i soggetti interessati;
- individuare standard, requisiti di funzionalità dei servizi che rendano possibile la verifica degli interventi.

Rispetto ai contenuti della progettazione, attraverso l'attuazione della legge 285 la Regione intende operare prioritariamente per perseguire le seguenti finalità:
- sperimentare interventi innovativi in ambiti quali la condizione urbana, i servizi per la prima infanzia e il supporto alla genitorialità, la socialità e l'associazionismo dei ragazzi e delle ragazze;
- potenziare il complesso delle azioni preventive del disagio e della istituzionalizzazione in un'ottica di promozione della qualità della vita di tutte le bambine e i bambini;
- creare supporti in grado di rispondere adeguatamente alle emergenze.

Le priorità individuate riguardano in particolare lo sviluppo di azioni volte a migliorare la qualità della vita dell'infanzia nella quotidianità, attraverso la promozione della città educativa, delle

strategie di partecipazione di ragazzi e ragazze[1] e dei servizi per il tempo libero; i servizi integrativi al nido; l'attivazione di comunità residenziali di pronta accoglienza.

Il 1999 è di fatto il primo anno di attivazione della maggior parte dei progetti. Nel corso di questo periodo l'azione regionale è perciò mirata essenzialmente a stimolare l'avvio dei servizi e degli interventi e a promuovere il coordinamento e il confronto all'interno dei singoli ambiti e tra ambiti territoriali.

Le azioni di sostegno agli ambiti territoriali si concentrano sulla realizzazione di incontri del Comitato interistituzionale e dei Comitati tecnici regionali istituiti per l'attuazione delle legge 285/97. Vengono inoltre promosse in ciascun ambito territoriale riunioni per verificare lo stato di attuazione dei Piani, il funzionamento dei Gruppi tecnici territoriali e i problemi di coordinamento fra Comuni e altri soggetti firmatari degli accordi di programma, lo stato delle iniziative di formazione e informazione svolte a livello territoriale, i problemi relativi ai singoli progetti. Infine vi sono incontri per gruppi di Comuni e Province relativi a specifiche aree progettuali: la violenza ai minori e alle donne, la prostituzione coatta, l'adozione internazionale, l'affido, i centri per le famiglie.
Gli argomenti discussi negli incontri svolti tra i firmatari degli accordi di programma riguardano anche la programmazione del secondo triennio (finanziamenti, riprogettazione, Piani territoriali, ricostituzione dell'Accordo, ecc.).
Per la terza annualità del primo triennio, il fondo nazionale viene integrato con L. 26.7186.203 di risorse regionali.

Nel 1999 risultano 129 servizi/interventi censiti attraverso i questionari inviati ai Comuni, il 54% dei quali riguarda centri di aggregazione e ludoteche, attività laboratoriali e di animazione estiva, o attività ludiche in generale. I servizi per la prima infanzia e di sostegno alla genitorialità sono presenti nel 12% dei progetti. Con minore frequenza sono presenti invece interventi relativi alla Città educativa e ai Consigli Comunali dei Ragazzi.

Seconda triennalità

Le modalità di analisi, valutazione e approvazione dei Piani vengono riconfermate nella seconda triennalità, così come le modalità di finanziamento e assegnazione dei contributi.
Con la DCR n. 20 del 9/10/2000 "Indirizzi regionali per l'attuazione della Legge 285/97. Triennio 2000-2002. Riparto fondi anno 2000", la Regione Umbria approva le linee guida della programmazione su infanzia e adolescenza, che deve integrarsi con quella zonale.

Ulteriore atto integrativo della progettazione per il secondo triennio è la DGR n. 546 del 30/5/2001.

La prima necessità rilevata in tali indirizzi è quella di ricostruire Piani territoriali che raccolgano tutti gli interventi rivolti all'infanzia. L'iter previsto a tal fine consiste nello sviluppare la programmazione settoriale 285 in stretta interazione con i Piani sociali di zona di durata triennale, presentati per la prima volta nel 2000 sulla base delle indicazioni del primo Piano sociale regionale (Piano Sociale Regionale 2000/2002, adottato con DCR 20 dicembre 1999, n. 759).

Per facilitare la predisposizione contestuale dei Piani territoriali per l'infanzia con i Piani sociali di zona, vengono modificati ed uniformati gli ambiti territoriali (DGR n. 120 del 17.2.2000) che a partire da ora coincidono con quelli sociali e con quelli dei distretti sanitari.
Inoltre, per favorire il raccordo tra assessorati e uffici regionali (in particolare Sanità e Istruzione)

1 Interventi per l'ascolto e la partecipazione di bambine e bambini alla progettazione e alla realizzazione delle attività ad essi rivolte . Dal glossario dei servizi e interventi della Regione Umbria, http://www.sociale.regione.umbria.it/canale.asp?id=264

che intervengono sull'infanzia, la Regione predispone la creazione di gruppi di lavoro su specifiche materie e progetti di confine, quali ad esempio la violenza, l'adozione e l'affido.

Gli obiettivi specifici della programmazione territoriale 2000-2002, che riguardano infanzia e adolescenza, sono:

1. Superare una programmazione prevalentemente basata su Progetti per attivare una programmazione di ambito, che includa tutti gli interventi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con figli minori realizzati nel territorio, anche se non finanziati con la L. 285/97. Tale programmazione fa parte della più vasta programmazione del Piano sociale di Zona;
2. Dare continuità e potenziare i servizi attivati, attraverso la riduzione della frammentarietà degli interventi (favorendo ulteriormente la creazione di servizi a gestione intercomunale) e la garanzia di maggiore consistenza, in termini di tempi di apertura, di attività e di operatori, per l'offerta dei servizi;
3. Garantire per ogni ambito, accanto alle funzioni di raccordo progettuale, amministrativo e di monitoraggio svolto dal responsabile di ambito, funzioni di coordinamento tecnico dei Progetti/servizi, che ne assicurino il funzionamento, la presenza della formazione permanente, la valutazione della qualità e la programmazione periodica delle attività;
4. Sviluppare e coordinare interventi di contrasto al disagio con particolare riferimento ai temi dell'abuso, dell'immigrazione, dell'adozione e affido.

Particolare rilievo viene dato inoltre alle aree di intervento connesse a: servizi e interventi per il tempo libero e la città educativa, progetti per la realizzazione di Centri per le famiglie a supporto delle funzioni genitoriali e delle relazioni intergenerazionali, servizi e interventi per l'inserimento sociale dei minori immigrati, azioni in materia di maltrattamento, violenza e abuso sessuale verso le donne e l'infanzia.

Con Determinazione Dirigenziale n. 5501 del 20/6/2001 viene liquidata ai Comuni capofila dei 12 Ambiti territoriali la quota relativa alla prima annualità del secondo triennio di attuazione della legge 285/97.

Tra il 2000 e il 2001 si contano 50 progetti, di cui la maggioranza ha coinvolto, in media, meno di 100 destinatari; 20 sono stati i Progetti che hanno avuto come destinatari da 100 a 500 minori, 5 tra 500 e 1000 e 2 (nei capoluoghi di Provincia, Perugia e Terni) più di mille.

Taluni Piani territoriali sono risultati caratterizzati, in alcuni aspetti, più dall'essere una somma di Progetti esecutivi che uno strumento per la definizione di politiche più generali e integrate, nonché di finalità, obiettivi e criteri. Questo nodo critico è tanto più riscontrabile nei Piani relativi alla seconda triennalità, visto il processo che ha impegnato tutti i Comuni umbri nella stesura dei Piani di Zona previsti dal primo Piano Sociale Regionale. La coincidenza tra la "scadenza" della prima triennalità della 285 e l'avvio della programmazione generale di Ambito contenuta nei Piani di Zona fa sì che i maggiori sforzi da parte degli enti locali si concentrino su questi ultimi, sia per la novità del percorso attivato che per l'effettivo impegno che comporta la definizione di strategie ed obiettivi relativi all'intero sistema di welfare di Ambito. Ne consegue, così, che molti dei "secondi" Piani per l'infanzia e l'adolescenza risultino una "continuazione" dei precedenti, più o meno integrati nei Piani di Zona generali.

Dal 2003 in poi

Fino al 2003 la Regione continua a investire risorse per l'area infanzia e adolescenza tenendo conto delle indicazioni emanate nel 2000. In seguito, cerca di mantenere degli orientamenti fondati sulle medesime finalità senza però alcuna destinazione specifica di fondi.

A seguito del cambiamento nella destinazione dei finanziamenti, l'assetto esistente si è andato

modificando: non solo quello organizzativo dei Comuni, ma anche, a livello regionale, viene meno tutta una serie di strumenti che erano stati approntati per la presentazione dei progetti e dei Piani territoriali.
Il sistema vigente con la progettazione 285 aveva permesso la costruzione di un quadro che ben rappresentava l'impiego delle risorse e lo status quo a livello territoriale.
In seguito, di fatto, questi strumenti non sono stati più adoperati e l'ultima rilevazione sullo stato di realizzazione dei progetti e degli interventi è stata fatta nel 2002.
L'anno previsto per la conclusione dei Progetti del secondo triennio è il 2003 tuttavia, ancora nel 2006 era possibile che alcuni Ambiti disponessero di risorse non spese, provenienti dalla 285.
A livello regionale, il percorso formativo sulla qualità dei Servizi per l'infanzia, nonché i Seminari relativi ai vari ambiti di intervento, si concludono nel 2003. Alcuni di essi proseguono, come ad esempio quello sull'adozione, che continua anche nel 2004-2005, ma con i finanziamenti dedicati all'area minori non più provenienti dal fondo 285.

Lo sforzo dell'amministrazione regionale è stato sempre rivolto a proseguire nel finanziamento dell'area minori, per cui, ad esempio, anche con il riparto del fondo sociale del 2006 si è proceduto a collocare le risorse nei servizi che si rifacevano agli indirizzi della Legge 285. Nell'Atto di programmazione di riparto del 2006 "Deliberazione Giunta regionale del 20/12/2006, n. 2315" c'è infatti una macro area denominata "Diritti dei minori e responsabilità familiari".

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

Prima triennalità

Nella fase di avvio, la Regione predispone un programma di iniziative formative, informative e di pubblicizzazione sulla L. 285/97, da realizzare in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, con l'Agenzia di consulenza del Ministero per la Solidarietà sociale per la L. 285/97 (ASTER-X), con esperti in materia, in forma di interscambio tra Regioni.

Tra le iniziative di pubblicizzazione della nuova programmazione, nel novembre 1997 viene organizzato un convegno regionale di presentazione della legge.

Vengono poi attivati i seguenti progetti di formazione e di scambio interregionali, rivolti ai componenti dei gruppi tecnici territoriali di progetto degli ambiti, ai coordinatori tecnici dei progetti e agli operatori dei servizi:

- seminari di studio sulle tipologie dei servizi e degli interventi (Luglio 1998, D.G.R. n.3614 del 30.06.1998);
- partecipazione ai corsi di formazione nazionale interregionale promossi in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (anno 1999, determinazione dirigenziale n. 693 del 10.02.1999);
- programma di scambi e formazione interregionale regionale per la valutazione della qualità dei servizi attivati con la legge 285 (anni 1999 - 2000), articolato in più incontri seminariali. Il primo viene realizzato il 24 maggio 1999 "Aspetti metodologici della valutazione della qualità dei servizi socio-educativi per l'infanzia".

Seconda triennalità

Si conclude, nell'anno 2000, il biennio di formazione - sopra citato - previsto in attuazione dell'art. 2, comma 2 della Legge 285/97 e finanziato con il 5% della quota assegnata alla Regione dell'Umbria.

Il Progetto "Valutare e costruire la qualità dei servizi per l'infanzia" si rivolge ai responsabili tecnici degli ambiti territoriali per l'attuazione della Legge 285 e agli operatori coinvolti nei Progetti esecutivi e, al termine del biennio, permette di definire gli indicatori di qualità e gli strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia, con particolare riferimento a 4 tipologie:

- i servizi per i bambini da 0 a 3 anni, denominati Centri per i bambini e Centri per i bambini e le famiglie;
- i centri e le attività per il tempo libero di ragazzi e ragazze;
- i Centri di pronta accoglienza per minori non residenti;
- le azioni per favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della città e per rendere la città educativa.

Il percorso formativo viene sviluppato con il supporto di un Comitato scientifico composto da esperti del settore e prevede una serie di incontri di carattere seminariale che riguardano o i Centri per le famiglie e le politiche di supporto alla genitorialità, i servizi integrativi al nido, gli interventi per una città educativa e per il tempo di vita degli adolescenti e dei giovani e le comunità residenziali per minori. I seminari vengono articolati in confronti assembleari e in gruppi di lavoro nei quali gli operatori si suddividono secondo le diverse tipologie di servizio.

I risultati dell'attività formativa vengono poi raccolti nel volume "Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza – Indicatori e strumenti", edito dalla casa editrice Junior nel 2001, al fine di permetterne la divulgazione e di fissare in una sorta di "manuale" gli strumenti elaborati e predisposti nel biennio appena trascorso.

In tutti gli ambiti vengono condotte iniziative informative e promozionali sui servizi/interventi previsti nei Progetti, attraverso riunioni di lavoro, incontri pubblici e interventi su stampa, TV e radio locali.

Con la DGR n. 344 del 9/4/2001 la Regione lancia il "Programma regionale di formazione e scambio interregionale, supporto tecnico e monitoraggio Piani territoriali. Anni 2001-2002", di prosecuzione di quello concluso nel biennio precedente.

Il Programma di formazione relativo agli anni 2001 e 2002 si inserisce in continuità con quello messo in atto nel primo triennio di attuazione e prevede, in collaborazione con le Regioni Marche, Abruzzo, Lazio e Toscana, un percorso di formazione e supporto tecnico ai Comuni sul tema del monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia; un programma di seminari di formazione e pubblicizzazione sui temi della condizione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza; un programma di monitoraggio dei Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza.

Un momento importante di confronto e raccordo è costituito dagli appuntamenti seminariali previsti dal Programma (utilizzo 5%, ex art. 2, comma 2 L.285/97), durante i quali i responsabili degli Ambiti territoriali, i responsabili dei Progetti esecutivi e gli operatori dei servizi hanno l'occasione di incontrarsi tra loro e con i funzionari e gli esperti della Regione Umbria, condividendo il lavoro svolto e i problemi riscontrati.

L'attività di formazione nazionale vede la partecipazione di rappresentanti provenienti da 6 Ambiti Territoriali.

Per quanto riguarda le attività specifiche di Ambito, vanno segnalate le iniziative realizzate in particolare nei Comuni di Todi e Norcia, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, sulla progettazione territoriale integrata per l'adolescenza, che hanno riscosso un notevole successo sia di presenze che di apporto formativo.

Una importante iniziativa informativa messa in campo per favorire la promozione della L. 285/97 e dei servizi e interventi attivati è la realizzazione del sito web del Centro/Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza (http://www.regione.umbria.it/infanzia/Home.htm). Creato come primo

passo verso l'organizzazione del sistema informativo regionale sull'infanzia e l'adolescenza, il sito è pensato come un mezzo che possa facilitare la comunicazione tra la Regione e gli Enti locali e degli Enti locali tra loro, favorire la conoscenza delle attività svolte dagli Enti stessi nell'ambito delle politiche sociali rivolte ai minori, permettere una rapida diffusione della documentazione raccolta dall'Osservatorio e rappresentare un vero e proprio portale sul mondo dell'infanzia in Umbria. Nelle varie sezioni che lo articolano è possibile consultare notizie su conferenze, seminari ed eventi che riguardano i più piccoli, normativa regionale, nazionale ed internazionale, statistiche e rapporti elaborati dall'Osservatorio, links a siti utili.

Per quanto riguarda specificamente la Legge 285/97, il sito contiene:

- materiale relativo alla programmazione regionale e di ambito (Indirizzi regionali di attuazione e schede sui Piani territoriali e sui progetti esecutivi) e al monitoraggio della legge stessa (questionari di rilevazione, relazioni sullo stato di attuazione e schede informative su tutti i servizi e interventi attivati in Umbria);
- materiale relativo alla formazione regionale (ex 5% della quota assegnata alla Regione) sulla valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- una consistente parte della documentazione prodotta nell'ambito dei servizi e interventi attivati (testi, disegni, poster, locandine, ecc.) raccolta dall'Osservatorio o inviata direttamente dagli Enti locali.

Per pubblicizzare adeguatamente il sito, viene realizzata e stampata in 1000 copie una cartolina promozionale, distribuita in occasione di incontri e seminari.

Tra le attività informative svolte, la Regione partecipa al Salone nazionale dell'economia sociale e civile "Civitas", che si tiene a Padova dal 4 al 6 maggio 2001, dove sono presenti alcuni rappresentanti dell'Osservatorio e viene predisposto un pannello riassuntivo e promozionale delle attività regionali e dell'attuazione della Legge 285 in Umbria.

Nell'ambito della collana "I Quaderni" del Centro/Osservatorio per l'infanzia e l'età evolutiva, viene pubblicato il volume: "Infanzia in Umbria - Dati e analisi sulla condizione delle bambine e dei bambini", che rappresenta una prima ricognizione sulla condizione minorile e raccoglie i risultati di alcune indagini promosse dalla Regione Dell'Umbria, tra le quali quella sulle strutture residenziali per minori in Umbria. Un altro volume della stessa serie "Cura dell'infanzia e uso dei servizi nelle famiglie con bambini da 0 a 3 anni. Una ricerca a Città di Castello e Gubbio", riguarda la cura dell'infanzia e l'uso dei servizi nelle famiglie con bambini da 0 a 3 anni a Città di Castello e Gubbio,

Nel 2001 risulta in fase di ultimazione la ricerca commissionata all'Istat regionale sui servizi e gli interventi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza, finalizzata a costruire una mappa dettagliata delle azioni messe in campo dagli enti locali per i bambini e i ragazzi, nonché la pubblicazione e diffusione degli indirizzi regionali sulle tipologie di servizi socioeducativi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel corso del 2002 le attività di supporto all'attuazione dei progetti territoriali si concretizzano in:

- programma di supporto tecnico e monitoraggio piani territoriali
- la prosecuzione del programma regionale di monitoraggio e valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza
- l' adozione dei protocolli organizzativo, metodologico e operativo in materia di adozioni internazionali, nazionali e affidamento familiare
- il finanziamento a supporto dell'avvio del sistema informativo di raccolta ed elaborazione dati sull'infanzia e l'adolescenza e per l'attività di monitoraggio, di informazione e di formazione, così come previsto dall'art. 4 comma 3 della L. 451/97, che istituisce l'osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza.

L'ultimo monitoraggio realizzato nel 2002 fa emergere che nel corso di questa annualità le attività

di informazione e sostegno alla programmazione risultano meno frequenti ed incisive, il rapporto con il gruppo degli esperti regionali si allenta e perciò i servizi attivati sul territorio risultano più isolati e auto-referenziali.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

Per l'attività di documentazione e monitoraggio, la Regione predispone un programma di intervento da attuare con la collaborazione del Comitato Tecnico Regionale, dei Gruppi di progetto territoriali, delle Province di Perugia e Terni.
Con D.G.R. 6208 del 28.10.1998 si dà avvio al Centro/osservatorio per l'infanzia e adolescenza, in ottemperanza all'art. 11 della L.R n.3/97 (Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali) e all'art. 4 della Legge 451/97, con le finalità di istituire un sistema informativo, di documentazione, informazione e monitoraggio sulla condizione infantile in Umbria. Parte dell'attività del Centro è dedicata all'attuazione delle legge 285 e in particolare il primo nucleo è costituito dal monitoraggio dei piani territoriali di intervento della suddetta legge.

A partire dalla seconda triennalità, tra le attività di monitoraggio dei Piani territoriali di intervento, viene inviato ai Comuni capofila il questionario redatto in base alle indicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il questionario è stato suddiviso in quattro sezioni:
a) una scheda di rilevazione dello stato di attuazione del Piano territoriale;
b) una scheda di rilevazione dello stato di attuazione dei Progetti esecutivi;
c) una scheda di rilevazione per ogni singolo Progetto attivato nell'ambito;
d) una scheda di rilevazione di ogni singolo servizio/intervento attivato all'interno del Progetto.

Rispetto allo schema redatto dal Centro nazionale, la Regione Umbria decide di inserire la rilevazione specifica di ogni servizio o intervento, così da avere un quadro completo delle attività svolte nei Comuni (sede, data di avvio, periodo ed orari delle attività, informazioni sugli operatori, sugli utenti, sulla frequenza, sulla sede del servizio/intervento, sulle iniziative formative ed informative). Questo, se da un lato favorisce l'acquisizione di dati utili ed effettivi sulle azioni avviate, dall'altra causa un rallentamento, in alcuni casi, nella compilazione da parte dei Comuni capofila.

Per quanto riguarda il monitoraggio della qualità dei servizi e interventi realizzati, si sperimenta l'uso di strumenti quali il dossier di servizio, l'analisi dei diari di bordo, la scheda per l'analisi dell'utenza, temari e questionari per l'analisi della qualità percepita dagli utenti.
Tali strumenti vengono utilizzati sotto la guida di esperti dai coordinatori dei Progetti nella maggior parte dei servizi attivati.

Per il biennio 2001-2002, viene previsto un programma di monitoraggio dei Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza presentati per il secondo triennio di attuazione della Legge 285/97.
L'attività viene articolata attraverso l'analisi dei servizi ed interventi esistenti sulla base dei dati forniti dagli ambiti territoriali, dalla ricerca ISTAT e dei piani per l'infanzia e l'adolescenza presentati agli uffici regionali. Viene inoltre predisposta una scheda di rilevazione dello stato di attuazione e di avanzamento dei piani territoriali per il periodo aprile 2001 - aprile 2002 e realizzate interviste a testimoni privilegiati. Al monitoraggio si affianca un servizio di consulenza e supporto ai tavoli tecnici di ambito.

Dal 2003 in poi
Dopo il varo dell'accordo Stato-Regioni per il riparto senza vincoli destinazione del Fondo sociale nazione non viene più fatta alcuna richiesta ai territori per la rilevazione sull'attuazione della legge 285/97, nonostante sia stato mantenuto l'impegno a conservare le risorse relative all'area minori.
La necessità rilevata dalla Regione stessa è quella di ripristinare il controllo e la rilevazione con modalità diverse rispetto alla progettazione della L. 285/97. A questo fine viene costituito un apposito Gruppo di studio.
Una delle priorità riguarda al momento la ricognizione delle aree su cui si sono attivati i Comuni: quali sono i Servizi per ogni area, se ci sono modifiche rispetto a quello che era stato l'assetto della L. 285/97, l'ampliamento o la contrazione dei Servizi.
Per quanto riguarda il monitoraggio dei Progetti, deve essere ricostruita una mappatura del territorio in maniera diversa e ciò richiede una concertazione di strumenti e modi. La Regione ha presentato questa proposta agli Ambiti territoriali ed attualmente si è riavviato il processo che per alcuni anni è rimasto bloccato.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Alla luce della valutazione dell'esperienza della prima triennalità di attuazione della legge 285, nel momento di definire la programmazione del secondo triennio, la Regione Umbria affronta la questione dell'analisi dei bisogni e della ricognizione delle risorse territoriali.

In tal senso inoltra agli Ambiti territoriali la richiesta di una specifica ricognizione sulle problematiche emergenti relative alla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie con figli minori e sullo stato dei servizi e degli interventi già presenti sul territorio, a dimostrazione dell'importanza che assume, a livello di programmazione regionale e di Ambito, un lavoro approfondito di indagine sui bisogni e sulle risposte già attivate. A livello pratico, la Regione dispone che l'opera di progettazione degli interventi sia preceduta ed integrata da:

- un'analisi delle problematiche emergenti relative alla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie con figli minori;
- una mappa dei servizi e degli interventi già presenti sul territorio, attraverso la compilazione del questionario predisposto dall'Istat regionale, in collaborazione con il Centro/Osservatorio per l'infanzia e l'età evolutiva, per la rilevazione dello stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza in Umbria.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

L'esperienza di programmazione della legge 285/97 ha rappresentato un'opportunità di sperimentazione di modalità di costruzione di una programmazione sociale territoriale, in una fase in cui la Regione stava elaborando la prima Legge regionale sulle politiche sociali.
Gli Indirizzi regionali per l'attuazione della legge 285/97 sono stati l'occasione per definire linee guida sul complesso dei servizi e degli interventi sociali ed educativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza e rappresentano un punto di riferimento per tutta la progettualità degli enti locali nel settore.
Il passaggio dalla programmazione 285 a quella della 328 avviene quando è ancora attivo il fondo 285, ovvero nel 2000, in prossimità della definizione del programma di indirizzi e interventi per il triennio 2000-2002. In tale periodo gli Ambiti sono chiamati a presentare contemporaneamente due piani di interventi, uno relativo alla programmazione dei servizi sociali, così come stabilito dal Piano sociale regionale di nuova emanazione, e, all'interno di esso, il piano territoriale per

l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, che mantiene la scadenza triennale.
Come riconosciuto dalla Regione, tale sovrapposizione ha richiesto un forte impegno da parte dei Comuni, andando a discapito, in certi casi, della progettazione relativa all'infanzia.
Al tempo stesso la complessità dei processi avviati ha rallentato anche la capacità della regione di compiere un puntuale monitoraggio sugli esiti dei cambiamenti introdotti.
In questa circostanza quindi se da una parte la Regione Umbria segnala di essere riuscita a cogliere e trasferire a livello locale la spinta innovativa data dalla legge 285 ad una nuova programmazione focalizzata sulla metodologia di piano e sul valore dello sviluppo locale, dall'altra, per quanto riguarda i contenuti della progettazione specifica su infanzia e adolescenza, questa pare essere stata solo spostata, senza una piena integrazione, all'interno della pianificazione sociale locale, rischiando di far perdere, nel corso del tempo, le esperienze maturate dagli ambiti.

3.2 EFFETTO VOLANO

Nel 2000 la Regione rileva che per quanto attiene il primo triennio di programmazione, i progetti sono costituiti nella maggior parte dei casi da servizi che hanno un carattere di continuità e che saranno riconfermati nella seconda triennalità. Allo stesso tempo riconosce che lo sforzo di realizzazione di una rete di servizi permanente e diffusa su tutto il territorio regionale ha trovato ostacoli da un lato nella esiguità delle risorse finanziarie, dall'altro nella difficoltà di impiantare interventi innovativi laddove si registra una tradizionale carenza di intervento.
La Regione sottolinea che per molti Comuni dell'Umbria, specialmente per quelli più piccoli, i servizi attivati hanno costituito una novità assoluta. In questo modo, sono state gettate le basi per nuovi sviluppi nei servizi sociali.
Tuttavia, dal monitoraggio del 2002 emerge che sebbene in gran parte delle realtà territoriali si sia continuato nell'attuazione dei progetti del precedente triennio, ciò che sembra mancare è un'attività istituzionale di integrazione tra i progetti 285 e la rete più complessiva di servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Pare quindi che l'esperienza 285/97 sia rimasta un'esperienza di progettazione di servizi e di interventi e non di progettazione di piano.
Gli interventi che hanno assunto un certa stabilità risultano essere: centri di aggregazione, ludoteche, laboratori, animazione estiva, servizi per la prima infanzia, sostegno genitorialità.

Nonostante questa mancata integrazione a livello di ambito, a quello regionale vi è stata fin dall'inizio una forte promozione per l'integrazione tra la progettazione 285 e la programmazione sociale. Questo è rilevato dalla produzione normativa regionale di settore, sebbene non sia possibile stabilire con esattezza il rapporto tra gli interventi finanziati con altri fondi e lo stimolo offerto dalla legge 285.
Indubbiamente il carattere sperimentale e innovativo della legge ha avuto ricadute positive sull'impianto del sistema dei servizi sociali che in Umbria è stato oggetto di importanti riforme nel corso dell'ultimo decennio.

3.3 DATO CULTURALE

L'esperienza della 285 risulta aver stimolato in Umbria motivazioni e propositività, attivando competenze e sinergie. Avere a disposizione delle risorse finalizzate è stato determinante nel creare un meccanismo virtuoso con una competizione positiva che promuove la creatività, l'innovazione, l'inventiva. E' stata una stagione molto ricca da questo punto di vista, che in un secondo momento è stato faticoso mantenere.
In parte la legge 285 ha cambiato nella Regione Umbria il modo di guardare l'infanzia e l'adolescenza e ha determinato la progettazione di nuovi servizi e l'implementazione di altri già esistenti. Per quanto riguarda la prima infanzia, se i nidi già funzionavano secondo un modello di qualità elevata, la 285 ha determinato l'ulteriore sviluppo di servizi integrativi al nido e tutta

l'attività di formazione connessa ha approfondito la riflessione sui contenuti educativi dei servizi e sul loro profilo di qualità.
Anche per quanto riguarda gli adolescenti si è verificato lo sviluppo di servizi dedicati, come ad esempio i Centri di aggregazione, quale tipologia che in alcuni territori era totalmente assente. È mancata tuttavia una strategia regionale complessiva pur essendo attive nei territori diverse azioni progettuali.
Complessivamente la legge ha avuto il merito di destinare risorse specifiche per l'infanzia e l'adolescenza individuando aree di intervento attraverso la presentazione di progetti, attivando competenze e raccordi tra diversi attori, l'istituzione di tavoli di analisi, riflessione e progettazione e ha integrato le progettualità in piani di intervento accompagnati da un monitoraggio relativo all'attuazione dei progetti stessi.
Resta oggi l'esigenza di recuperare gli aspetti positivi della legge rivedendo lo stato degli interventi sull'infanzia e l'adolescenza alla luce dei cambiamenti avvenuti, individuando punti di forza e debolezza della progettazione effettuata in questi anni, mantenendo e rafforzando i servizi già esistenti e sperimentando e programmando altri interventi in relazione a nuove problematiche e bisogni emergenti.

4. Le Prospettive future

La Regione Umbria punta a realizzare una politica integrata regionale tra Assessorati e sui territori tra settore sociale, sanitario e scolastico, affermando una politica di promozione della "salute" che coinvolga in un unico patto tutti gli attori. Si vogliono consolidare gli interventi già sperimentati e diffondere le buone pratiche ri-orientando le azioni e dando nuove risposte laddove è necessario.
Un'altra linea va nello sviluppo di processi di partecipazione dei ragazzi e dei giovani alla vita sociale e nella ricostruzione di un legame con le generazioni precedenti. Da questo punto di vista la strategia individuata è quella di contestualizzare maggiormente gli interventi nei luoghi di vita dei bambini e dei ragazzi (scuola, famiglia, società sportive, luoghi del divertimento), promuovendo la funzione dei ragazzi stessi come educatori e tutor dei più piccoli (come nelle esperienze di integrazione scolastica di bambini stranieri condotte dai ragazzi più grandi).

Tre le linee di intervento che la Regione ha in programma vi sono:
- azioni di sensibilizzazione sui diritti e dell'infanzia e dell'adolescenza;
- la ridefinizione delle Linee di indirizzo sulla programmazione per l'infanzia e l'adolescenza attraverso la costituzione di un Gruppo tecnici regionale, accompagnata da un nuovo programma di formazione degli operatori;
- l'azione di sistema per la promozione del benessere delle giovani generazioni che prevede interventi lungo due assi principali: un asse socio educativo orientato a proporre modelli educativi e non informativi che promuovano empowerment e formino le giovani generazioni all'identità di genere; un asse socio sanitario, orientato ad acquisire e sviluppare stili di vita sani verso l'assunzione della responsabilità del proprio benessere per contenere gli esiti distruttivi del rischio e assumerlo invece come fattore di sviluppo.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO
Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Maria Speranza *Cognome* Favaroni
Assessorato Assessorato alle politiche sociali e abitative
Servizio Direzione regionale sanità e servizi sociali - Servizio VI programmazione socioassistenziale, progettualità di territorio e azioni coordinate con gli enti locali
Indirizzo via Mario Angeloni, 61
CAP 06124 *Città* Perugia *Prov.* PG
Telefono 075-5045312 *Fax* 075-5045569
email socio infanzia@regione.umbria.it
pagine web
http://www.regione.umbria.it/infanzia/Home.htm
http://www.sociale.regione.umbria.it/canale.asp?id=103

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Umbria	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 1.134.994.072	L. 3.021.802.312	L. 3.026.650.858	L. 3.195.945.000	L. 2.939.859.239		
euro	€ 586.175,52	€ 1.560.630,65	€ 1.563.134,72	€ 1.650.567,84	€ 1.518.310,59	€ 1.518.311	€ 8.397.130,32

Fonti normative e documentali

- Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1997

- DGR n. 8541 del 23/12/1997: stabilisce modalità di realizzazione della attività di programmazione attraverso la partecipazione di amministratori e tecnici, facenti parte dei soggetti deputati alla realizzazione degli interventi.

1998

- D. C. R. n.559 del 24.06.1998: definizione ed approvazione degli ambiti territoriali, degli indirizzi per l'attuazione della L. 285/97, del piano di riparto dei finanziamenti.
- D.G.R. n.5886 del 14.10.1998: approvazione delle modalità per la definizione dei piani territoriali di intervento e dei progetti attraverso:
  - la definizione di criteri e standard delle tipologie di intervento;

- la costituzione di un gruppo tecnico territoriale di progetto per ciascun ambito, referente per la progettazione, il coordinamento, l'attuazione ed il monitoraggio dei progetti;
- la definizione di programmi e azioni per il supporto tecnico, la formazione e per il monitoraggio dei piani e dei progetti.

- D.G.R. 6208 del 28.10.1998 delibela che avvia attività del Centro/osservatorio per l'infanzia e adolescenza, in ottemperanza all'art. 11 della L.R n.3/97 e all'art.4 della Legge 451/97.
- D. G. R. n. 6330 del 2/12/1998, impegno dei finanziamenti degli anni 1997 e 1998 e liquidazione di parte della quota 1997.

1999

- D.G.R. 2061 del 29.12.1999 "Approvazione programmi e impegno di spesa fondi 1999

2000

- D.G.R. n. 810 del 27/07/2000: linee guida regionali per il triennio 2000-2002
- DCR n. 20 del 9/10/2000: Indirizzi regionali per l'attuazione della Legge 285/97. Triennio 2000-2002. Riparto fondi anno 2000

2001

- DGR n. 344 del 9/4/2001: Programma regionale di formazione e scambio interregionale, supporto tecnico e monitoraggio Piani territoriali. Anni 2001-2002.
- DGR n. 546 del 30/5/2001: Approvazione dei Piani territoriali per l'Infanzia e l'Adolescenza – Triennio 2000-2002.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

1999

- DCR 20 dicembre 1999 n. 759 Piano sociale regionale 2000-2002

2000

- DGR 649 del 21 giugno 2000 Linee guida regionali per la costruzione dei Piani di zona

2001

- DGR 142 del 2001 Atto di indirizzo per la programmazione sociale di territorio

2002

- DGR 6 marzo 2002 n. 248 Atto di indirizzo ai Comuni per la programmazione sociale di territorio

2003

- DGR 2003 del 2003 Proposta organizzativa per il secondo Piano sociale regionale

2005

- REGOLAMENTO REGIONALE 19 dicembre 2005, n. 8 Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore

2006

- DCR 25 gennaio 2006 n. 47 Documento Annuale di Programmazione della Regione

dell'Umbria 2006-2008

2008

- DCR 5 febbraio 2008 n. 217 Documento Annuale di Programmazione della Regione dell'Umbria 2008-2010
- DGR 17 marzo 2008 n. 279 Linee guida per il secondo Piano sociale regionale

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

- LR 23 gennaio 1997 n. 3 Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e di riordino delle funzioni socio assistenziali
- LR 24 marzo 2003 n. 5 Ulteriore modificazione della legge regionale 23 gennaio 1997, n. 3 Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio assistenziali
- LR 22 dicembre 2005 n. 30 Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia
- REGOLAMENTO REGIONALE 20 dicembre 2006 n. 13 Norme di attuazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia.
- DCR del 3 giugno 2008 n. 247 Piano triennale del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia- 2008-2010

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE
- LR 23 gennaio 1997 n. 3 Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali – istituisce Osservatorio
- Dal 2002 il Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva è collocato all'interno dell'Osservatorio sociale regionale

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 1999
- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2000
- Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2001
- Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up 1998-1999 e prima triennalità

In considerazione della specificità della Regione Autonoma Valle d'Aosta, relativamente alle competenze in ambito minorile, la Regione dispone di quelle attribuite, ai sensi della normativa statale, alla Provincia e alla Prefettura, nonché la gestione, in forma diretta e indiretta, degli interventi a tutela dei minori, ai sensi della l.r. 13/97.
Ai fini dell'attuazione della legge 285/97 la Regione individua come ambito territoriale dove attuare i piani di intervento, l'intero territorio regionale. Ne consegue che il piano regionale di attuazione della L. 285/97 coincide con il Piano di intervento territoriale.

La stesura del I° piano di intervento per l'attuazione della l. 285/97, approvato con deliberazione n. 2609 della Giunta regionale il 27 luglio 1998, viene realizzata grazie alle risorse interne della Direzione Politiche sociali dell'Assessorato sanità, salute e politiche sociali, soggetto coordinatore per l'attuazione della legge. A causa dei tempi ridotti, in tale prima fase il confronto con gli altri attori risulta ridotto, sebbene, come previsto dalla delibera, venga già costituito il gruppo di lavoro interistituzionale che formalizza l'impegno delle diverse istituzioni alla partecipazione alla nuova programmazione.

Nel 1999 si apportano modifiche al Piano di intervento con la deliberazione della Giunta regionale n. 1161 del 12 aprile 1999, che contiene aspetti di novità che si possono riassumere in:

- definizione delle priorità di intervento, stabilite sulla base di una mappatura effettuata a livello regionale, relativa sia alla quantificazione dei minori (suddivisi per fasce di età e per zone territoriali), sia alla tipologia dei servizi esistenti ed alla loro localizzazione;
- centralità dell'ente pubblico nella progettazione, con un ruolo attivo nell'avanzare proposte;
- accompagnamento alla progettualità con definizioni più precise delle finalità a cui i progetti devono attenersi, dei criteri di valutazione a cui saranno soggetti e delle modalità di compilazione delle schede-tipo proposte.

A partire dal 2000, viene consolidato l'operato del Gruppo di lavoro interistituzionale (che a causa di difficoltà emerse nel primo anno del Piano non prevede più tra i suoi componenti i rappresentanti delle ONLUS). Si definiscono inoltre le sue funzioni:

- approvare i progetti presentati in base ai criteri definiti dai Piani di attuazione della legge 285/97;
- verificare in base all'analisi della documentazione e dei dati forniti dagli Uffici competenti, l'attuazione dei progetti, della legge nel suo complesso e l'efficacia degli interventi;
- predisporre il rapporto annuale sullo stato di attuazione degli interventi da presentare al Dipartimento affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- garantire l'integrazione e il coordinamento tra legge 285/97 e le iniziative già attuate o in via di attuazione derivanti dalla normativa comunitaria statale e regionale.

Il Gruppo interistituzionale è da considerarsi il principale riferimento per lo sviluppo delle politiche regionali in materia di infanzia e adolescenza.

Nel corso del primo triennio, risultano approvati nel Piano di intervento 16 progetti (DGR n. 1161 del 18/4/99) a livello locale. Vi sono inoltre 4 progetti di interesse regionale previsti dal Piano suddetto, che sono: "Consultorio adolescenti", "Cavanh – interventi in favore dei minori stranieri per l'integrazione interculturale", "Affido", "Arcolaio – servizio di prima accoglienza per donne sole con figli minori".

Seconda triennalità

Con la Deliberazione della Giunta regionale n. 2386 del 02.07.2001: "Approvazione del piano regionale di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n.285 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza) per il triennio 2001/2003. Impegno di spesa", viene definita la programmazione del secondo triennio di attuazione della legge 285/97.

Vengono confermati alcuni contenuti già presenti nel Piano approvato con DGR n. 1161 del 12.04.1999, relativi a obiettivi, ambito territoriale, soggetti titolari della progettazione. Sulla base della valutazione dell'esperienza del primo triennio vengono riviste le finalità dei progetti, i requisiti di ammissione delle domande e i criteri di valutazione e inserite nuove aree prioritarie di intervento. Per definire queste ultime, si è fatto riferimento in primo luogo ai dati complessivi sui minori residenti e alla tipologia dei servizi esistenti a livello territoriale.
Si è pertanto valutato di orientare i nuovi progetti sulle seguenti aree:

- fasce 6/11 anni, 11/15 anni, 15/18 anni, sottolineando l'importanza di porre attenzione al ruolo attivo che i destinatari degli interventi devono assumere nella fase di progettazione ed attuazione;
- supporto alle funzioni genitoriali e alle relazioni intergenerazionali.

Per quanto concerne le finalità dei progetti, il nuovo Piano sottolinea l'importanza di:

- integrare gli interventi innovativi con le opportunità già presenti a livello territoriale in ambito sociale, educativo, sanitario, culturale, attraverso un'analisi puntuale dei bisogni e delle risorse disponibili;
- garantire coerenza rispetto agli interventi realizzati nel corso del I° triennio, valutando quali consolidare, attivare c/o modificare;
- ridurre lo scarto tra una quotidianità fortemente connotata da interventi di emergenza e una sperimentazione spesso di qualità, ma deficitaria sul piano della continuità e della produzione di modificazioni durature e sensibili nell'organizzazione dei servizi stessi.

La Regione raccomanda che i progetti attivati in base alla L. 285/97 valutati positivamente, entrino a far parte della rete dei servizi con acquisizione di responsabilità ed oneri sia a livello istituzionale che professionale.

Il 27 luglio 2001 viene approvato anche il Piano socio-sanitario della Valle d'Aosta 2002/2004. Una delle priorità strategiche individuate dal Piano è l'integrazione socio-sanitaria, condizione indispensabile per superare piani settoriali e integrare competenze e servizi diversi. Ciò assume rilevanza nella parte relativa anche all'area materno infantile, dove si fa espresso riferimento alle indicazioni della normativa nazionale (Piano Sanitario Nazionale, L. 285/97).
Tra gli obiettivi del Piano che riguardano infanzia e adolescenza si segnalano:

- la riorganizzazione, alla luce del Progetto Obiettivo materno infantile del Piano Sanitario Nazionale 1998/2000, del Dipartimento materno infantile;
- la regolamentazione dei servizi alternativi e/o integrativi all'asilo-nido, tenuto conto della delibera relativa agli standard sui servizi alternativi al nido (dgr n. 3148 del 18/09/01): garderie, spazio gioco, nido aziendale, tata familiare (al domicilio della tata o presso quello le famiglie).

Le linee guida delle politiche sociali in Valle d'Aosta risultano coerenti con lo spirito della L. 285/97, in particolare rispetto ai seguenti aspetti:

- il sostegno all'auto aiuto;
- la priorità della prevenzione e il coordinamento interdisciplinare;
- la prossimità ai cittadini e l'adeguatezza ai bisogni;
- l'informazione e la sensibilizzazione della popolazione;
- la creazione di solidarietà.

Nel 2002 viene prorogato il termine di presentazione dei progetti dal 15 novembre 2001 al 14 dicembre 2001. Nella seconda triennalità vengono approvati 8 progetti.

Dal 2003 in poi

L'ultimo piano di attuazione della legge 285/97 si riferisce al periodo 2001-2003 approvato con deliberazione n. 2386 in data 2 luglio 2001. L'ultimo progetto che ha mantenuto carattere di sperimentalità fino al 31 dicembre 2006 è stato il Centro per le famiglie divenuto servizio dal 1 gennaio 2007.

Terminata l'esperienza 285, viene comunque ipotizzata una nuova progettualità di interventi rivolti ai minori ed agli adolescenti. Si prevede un confronto tra rappresentanti dell'Assessorato alla sanità salute e politiche sociali, degli enti locali, dell'Assessorato istruzione e cultura e dell'Azienda USL in quanto già presenti nel gruppo interistituzionale previsto dai Piani di attuazione delle legge 285/97, attraverso un'attività di focus group dalla quale dovrebbero emergere gli orientamenti utili alla progettazione futura.

A livello regionale sono stati recepiti i principi contenuti nella legge 328/00 nell'ambito del Piano socio-sanitario regionale 2002/2004. L'implementazione degli orientamenti derivanti dalla nuova normativa si è avviata con il trasferimento di competenze in materia di politiche sociali e relativi finanziamenti agli enti locali: l.r. n. 38/2001 (legge finanziaria 2002) e l..r. 1/2002 attuativa della L.R.54/98 "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta". Nonostante alcune competenze di gestione di specifici servizi restino ancora in capo all'Assessorato regionale della sanità, salute e politiche sociali, il processo avviato va nella direzione di far assumere maggiore titolarità agli enti locali, ed un maggior ruolo di coordinamento e indirizzo a livello regionale, in una logica di sussidiarietà.

Al fine di facilitare il processo di definizione dei piani, è emersa la necessità di specifica formazione, peraltro deliberata anche con la DGR n. 2591 del 17 luglio 2002, che ha previsto un percorso di formazione finalizzato alla conoscenza dei nuovi orientamenti inerenti la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Il percorso è stato indirizzato a dirigenti ed operatori dei servizi dell'Amministrazione Regionale, degli enti locali, dell'Azienda USL della Valle d'Aosta, responsabili di associazioni di volontariato e di cooperative di solidarietà sociale.

La Regione continua a sostenere il settore infanzia, in virtù anche della competenza legislativa diretta in tale materia, con l'avvio e l'adesione a vari progetti, anche a carattere internazionale. Si citano a titolo di esempio, per l'anno 2003:

- DGR n. 639 del 24 febbraio 2003 "Approvazione del progetto, approvato nell'ambito del "Quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico 1998/2002", denominato "*European Youth involved in public care and youth justice systems*" (Gioventù europea coinvolta nell'assistenza pubblica e nei sistemi di giustizia giovanile). Impegno di spesa;
- DGR n. 884 del 10 marzo 2003 *Adoption du projet, approuvé dans le cadre du programme HIPPOKRATES, appelé "Red de apoyo para le prevencion de la violencia en el medio escolar*

II" (reseau d'appui pour la prevention de la violence dans le milieu scolaire). Financement de dépense;

Nel corso del 2006 vengono approvate le seguenti importanti leggi:

- Legge regionale 20 giugno 2006, n. 13 "Piano regionale per la salute ed i benessere sociale 2006/2008", che stabilisce gli orientamenti, le azioni e gli interventi inerenti alle Politiche Sociali del triennio 2006/2008;
- Legge regionale 19 maggio 2006 n. 11 "Disciplina del sistema regionale dei servizi per la prima infanzia", volta al riordino e regolamentazione di tutti i servizi per la prima infanzia;

Gli interventi in favore dei minori e delle famiglie sono realizzati diffusamente dalle équipes socio-sanitarie operanti a livello territoriale nei 4 distretti socio-sanitari in cui il territorio regionale è suddiviso.
A livello centrale, presso il Servizio famiglia e politiche giovanili dell'Assessorato sanità, salute e politiche sociali della Regione, sono presenti attività progettuali di coordinamento dei servizi, il servizio adozioni ed il servizio di affidamento familiare e accoglienza

Il Piano regionale per la salute ed il benessere sociale 2006/2008 prevede rispetto all'area minori:

- all'obiettivo 21, lo sviluppo della solidarietà e della responsabilità sociale secondo il principio della sussidiarietà verticale ed orizzontale attraverso la promozione di un coordinamento regionale per le politiche giovanili e il sostegno alla famiglia come risorsa di coesione e solidarietà sociale. A questo obiettivo si collega l'attività del "gruppo di lavoro su tematiche inerenti alle politiche familiari" costituito con delibera della Giunta regionale n. 2989 del 17/5/2005.
- all'obiettivo 22, l'attivazione di politiche di prevenzione del disagio minorile e giovanile e di intervento a favore di minori e giovani in situazione di disagio attraverso la realizzazione di interventi in favore di giovani ultra diciottenni in situazione di disagio e attraverso la realizzazione di uno spazio di emergenza suppletivo alle comunità regionali per minori, idoneo ad accogliere minori stranieri non accompagnati.

Con Deliberazione di Giunta regionale n. 4174 del 12 dicembre 2006 viene costituito il Gruppo regionale di monitoraggio e coordinamento dei Piani di zona, previsto dalle Linee guida approvate dalla L.R. n. 13 del 20 giugno 2006 Piano regionale per la salute ed il benessere sociale 2006-2008.

La spesa complessiva per le politiche sociali risulta nel 2004, pari a 63.481.709 euro, mentre nel 2005 è di 79.544.197 euro. Rispetto ai settori, in queste annualità si osserva una consistente incidenza percentuale della spesa in corrispondenza dell'area minori e famiglia (15,3% e 16,2%).

Per quanto riguarda il Fondo nazionale per le politiche sociali, pari a 2.866.130 euro nel 2004 e 1.495.015 euro nel 2005, la percentuale della spesa impegnata per l'area della prima infanzia è pari al 20,9%. Nel 2005 l'area famiglia e minori vede un impegno percentuale del fondo pari al 45,7%.

Nell'anno 2006 l'ammontare delle risorse economiche è stato di Euro 3.689.971.80 per la prima infanzia e Euro 7.109.945,00 per minori e famiglia per un totale di Euro 10.799.916,80.

1.2 INIZIATIVE DI SUPPORTO ALL'APPLICAZIONE DELLA L 285/97

Prima triennalità

Le iniziative formative a cui la Regione ha partecipato sono:
- incontro nazionale di avvio della legge a Bologna nel 1998
- valutazione dei piani territoriali in Piemonte e Valle d'Aosta - ottobre/dicembre 1998;

- Conferenza nazionale su infanzia e adolescenza - novembre 1998
- Seminario "Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della l. 285/97" - Firenze 1999
- Seminario "Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali" - Firenze 1999
- Seminario "Gestire e valutare" - Firenze 1999

La Direzione Politiche Sociali, in occasione di un intervento informativo nel giugno 1998, rivolto ad amministratori di Comuni, Comunità Montane, Cooperative Sociali, associazioni di volontariato in cui veniva presentato il progetto finanziato dal FSE, denominato "Projet bébé - Servizi all'infanzia ed occupazione femminile" ha fornito le prime informazioni sulla l. 285/97 e sugli atti che l'Amministrazione regionale stava predisponendo. In un periodo successivo, tre funzionari hanno illustrato il contenuto della prima delibera attuativa del 27 luglio 1998, n. 2609 presso la sede dell'organo di rappresentanza degli enti locali.

Sono stati organizzati e condotti dai componenti del gruppo interistituzionale:
- una conferenza stampa (aprile 1999);
- una conferenza di servizi rivolta a tutti i soggetti pubblici e privati interessati (aprile 1999);
- un incontro presso la sede di rappresentanza degli enti locali (maggio 1999);
- una conferenza di servizi rivolta ai capi d'Istituto (maggio 1999);

A livello territoriale, sono stati predisposti otto incontri nel mese di maggio 1999 presso le Comunità montane e il comune di Aosta a cui erano invitati tutti i soggetti pubblici e privati presenti nella specifica realtà locale.

Con deliberazione del 2 Aprile 1999 n° 1074, la Giunta regionale della Regione Autonoma Valle d'Aosta ha approvato il progetto di attuazione dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito dell'Osservatorio epidemiologico e delle politiche sociali dell'Assessorato della sanità, salute e politiche sociali.

Successivamente all'approvazione in data 07/02/2000 dei progetti presentati ai sensi del piano regionale di attuazione della L. 285/97, è stato organizzato in data 22/03/2000 un incontro pubblico a livello regionale, in cui i referenti degli Enti proponenti i progetti hanno presentato i contenuti più significativi degli stessi.

Per quanto riguarda la partecipazione ad iniziative formative, nel periodo ottobre 1999-marzo 2000, le iniziative a cui si è preso parte sono state:
- Seminario "Flussi informativi e documentazione osservazione e monitoraggio" - Montecatini dicembre 1999 - gennaio/febbraio 2000;
- Seminario "Genitorialità - La famiglia come protagonista: il sostegno alla genitorialità" - Montecatini novembre/dicembre 1999 e febbraio 2000
- Seminario "Sostegno alla genitorialità e buone prassi "Fiesole gennaio/febbraio 2000
- Seminario " Le istituzioni pubbliche e le forme di collaborazione nei servizi sociali alla luce della legge 285/97" Fiesole marzo 2000
- Seminario "Le collaborazioni pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della legge 285/97" Fiesole gennaio/febbraio/marzo 2000
- Convegno "La Legge 285/97 oltre il 2000" - Como – 5/6 dicembre 2000
- Seminario "Valutare è possibile? - Metodologie e strumenti per la valutazione dei progetti L.285/97" - Aosta – 15/16 Marzo 2001

Seconda triennalità

Nel 2001 si sono sviluppate due iniziative parallele a livello regionale.
La prima ha riguardato un percorso di formazione sulla valutazione nei progetti per l'infanzia e l'adolescenza, che si è realizzato contemporaneamente in due sedi, ad Aosta e Chatillon, in cinque giornate per ciascuna sede, nel corso del periodo maggio 2001-febbraio 2002.
Nel seminario conclusivo del percorso tenutosi in data 16 e 17 maggio 2002 a Chatillon, si è programmato di mettere in pratica quanto discusso e di ritrovarsi per una valutazione a conclusione del secondo triennio 285 su quanto realizzato.
La seconda iniziativa ha riguardato un percorso informativo-formativo per amministratori sulla l. 285/97 e le sue applicazioni operative. Vi è stato un confronto sul tema della della valutazione, in vista di un miglioramento della capacità progettuale per il secondo triennio sia nella fase della predisposizione dei progetti sia nella fase attuativa. Questo secondo programma, rivolto ai politici, ha avuto una finalità di divulgazione e promozione e si è svolto ad Aosta.
Altre attività sono state:

- Seminario sul Progetto "Programma di sostegno locale transnazionale per prevenire la violenza e l'abuso nei confronti dei bambini nelle famiglie" Aosta 13 giugno 2002. La giornata formativa, rivolta a tutti gli operatori del territorio, ha avuto lo scopo di far conoscere il progetto Daphne e di raccordarlo al progetto regionale Sorriso.
- Conferenza Regionale sulla famiglia – 9/10 novembre 2001. La conferenza ha avuto l'obiettivo, a due anni dall'entrata in vigore della L.R. n. 44/98 "Iniziative a favore della famiglia", di offrire a titolo di contributo alla discussione-confronto, una serie di dati utili per valutare i primi risultati dell'applicazione della legge suddetta in un'ottica di complementarietà con i dati rilevati dall'applicazione di altre leggi regionali di settore. Ciò al fine di individuare le criticità connesse all'esigenza di evoluzione positiva delle politiche regionali nel settore dell'assistenza anche e soprattutto in relazione all'entrata in vigore della legge 328/2000.
- Le incognite dello sviluppo – Convegno sull'adolescenza – 12/13 ottobre 2001, organizzato dalla Regione, dall'UB di Psicologia dell'azienda USL, dall'Istituto italiano di Micropsicanalisi in collaborazione con l'ordine degli psicologi della Valle d'Aosta. Oltre al trattamento di argomenti specialistici/tecnici, sono stati presentati i risultati del primo anno di attività del Pangolo – Consultorio per adolescenti attuato come progetto sperimentale finanziato dalla L. 285/97 e dalla L.34/96.
- Convegno internazionale sulla Prevenzione della violenza nel minore "Il bambino e l'adolescente vittima o autore della violenza in famiglia, nella scuola e nel tempo libero" St. Vincent . 1 – 2 ottobre 2001.
- Iniziativa formativa "La valutazione dei servizi rivolti ai minori" 8/9 gennaio 2002, rivolta ai componenti del gruppo di lavoro interno e del gruppo di controllo dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza con l'obiettivo di riflettere sulle tematiche relative all'efficacia e all'efficienza. alla qualità, al significato del lavoro di gruppo nella definizione degli indicatori di qualità, alla valutazione qualitativa dei servizi e interventi rivolti ai minori.

Con D.G.R. n. 1943 del 16/06/2000 "Approvazione della realizzazione del programma presentato al Ministero della Sanità "Progetto Sorriso" per l'infanzia da attivare con finanziamento di parte corrente dello Stato di L. 120.000.000 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della Legge 31/01/1996, n. 34", è stato approvato un percorso formativo rivolto a un target molto diversificato di operatori (educatori/insegnanti/operatori sociali/operatori sanitari) di diverse istituzioni, sugli indicatori di disagio, abuso, maltrattamento nei confronti dei minori. Lo stesso progetto ha previsto la formazione di un gruppo di coordinamento che vede al suo interno operatori di diverse istituzioni. Il progetto formativo è stato attivato nell'anno 2002 ed è continuato fino all'anno 2005, con la

formazione nel corso dell'anno 2004 per il gruppo di coordinamento e degli operatori sociali nel 2005.

Si segnala inoltre la D.G.R. n. 1988 in data 11 giugno 2001 "Approvazione dell'esito della valutazione relativa ai progetti pervenuti in attuazione dell'invito a presentare progetti da realizzare con il contributo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2002/2001/obiettivo 3 di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 504 del 26 febbraio 2001. Approvazione schema di convenzione con i soggetti gestori. Impegno di spesa.".
Tale atto ha approvato, tra altri, un progetto relativo ad un corso di formazione per tate familiari, servizio per la prima infanzia alternativo all'asilo nido e previsto sia dalla L.R. n. 44/94 "Iniziative a favore della famiglia" che dal Piano Socio-sanitario 2002/2004.
Il corso, terminato nel giugno 2002 ha formato n. 9 tate familiari per farsi carico al proprio domicilio, al domicilio delle famiglie o in spazi messi a disposizione degli enti locali, di bambini dai 3 mesi ai tre anni.

L'Assessorato della Sanità, Salute e Politiche Sociali – Direzione Politiche Sociali – ha presentato con i partner della sottorete Ensa Infanzia (Città di Vienna, regione Veneto, quattro municipalità svedesi e la città di Helsinki) all'interno del programma Daphne, un progetto riferito ai bambini dagli zero ai sei anni e alle loro famiglie finalizzato alla prevenzione della violenza e dell'abuso (D.G.R. n. 220 del 28 gennaio 2002).
Il progetto che è stato approvato e che ha visto la sua concretizzazione a partire dall'anno 2002, prevede percorsi formativi per gli operatori che si occupano dei bambini e delle loro famiglie con scambi di esperti tra i partner, campagne di informazione rivolte alle famiglie e percorsi formativi rivolti ai genitori per rafforzare responsabilità e competenze educative.

La Direzione Politiche sociali ha organizzato nel mese di giugno 2002 una giornata di studio aperta a tutti gli operatori che a diverso titolo sono interessati al lavoro con le famiglie e i minori. All'iniziativa hanno aderito anche gli operatori della Regione Valle d'Aosta e della U.S.S.L. n. 20 di Verona, individuati dalle due regioni interessate quali componenti delle due équipes che dovranno sperimentare nuove strategie d'intervento con gruppi di famiglie all'interno di servizi per l'infanzia rivolti a minori in età compresa tra 0 e 6 anni. Tali operatori hanno inoltre partecipato alle prime due giornate formative specificatamente previste nel progetto.

Seminari di formazione interregionale sulla legge 285/97:
- Nuovo quadro di riferimento normativo e programmazione L. 285/97 – Firenze 1-2 ottobre 2002 n. partecipanti 1;
- La programmazione locale, la gestione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e dei piani di zona alla luce della L. 328/2000 e della legislazione regionale in via di elaborazione – Firenze 29 – 30 ottobre 2002 n. partecipanti 4;
- La valutazione dei piani e dei progetti – Firenze 2 – 3 – 4 dicembre 2002 n. partecipanti 2;
- Adolescenti e comportamenti a rischio. Strategie per un adeguato lavoro educativo, animativo e di prevenzione – Firenze 10 – 11 – 12 dicembre 2002 n. partecipanti 2;

Dal 2003 in poi
Nel corso del 2003 si sono tenuti i seguenti convegni regionali:
- Giovani nei sistemi giudiziari e delle politiche sociali – Aosta 6 /7 marzo 2003 – Simposio collegato al progetto europeo "Young People in the car & Justice Systems";
- Alla ricerca di un nido – ipotesi ed esperienze di nidi aziendali – incontro dibattito Aosta 17 aprile 2003;
- Violenza e omicidi in famiglia – St. Vincent 17 – 18 ottobre 2003;
- La comunicazione nella relazione con il minore – St. Vincent 7 – 8 novembre 2003;

- Convegno sull'ascolto del minore "I ragazzi insegnano" – Saint-Vincent 10/11 novembre 2006 – Simposio centrato sulla comunicazione intergenerazionale.
- Seminari sul diritto dell'Islam: "Sguardi sulle culture indiana e magrebina" – Aosta 11 e 18 dicembre 2006

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 AZIONI ATTIVATE, STRUMENTI E MODALITÀ PROCEDURALI UTILIZZATE PER MONITORARE L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

L'attività di monitoraggio ha preso avvio nel 1998 con la formulazione e l'applicazione delle schede di monitoraggio, che sono state confrontate dalla Direzione politiche sociali della Regione con gli enti gestori dei progetti. Una prima scheda è stata applicata relativamente al primo semestre di realizzazione dei tre progetti approvati con il primo Piano di attuazione regionale della legge 285/97.

Dall'esame dei dati ottenuti si è reso necessario apportare alcune modifiche alla scheda e si è giunti alla formulazione di un nuovo strumento che verrà applicato per il monitoraggio dei progetti applicati con il secondo Piano di attuazione regionale nonché del secondo semestre dei tre progetti precedenti.

Lo schema prevede la raccolta di dati sulle attività realizzate tra quelle previste e non, nel progetto. In specifico per ogni attività si individuano informazioni varie sui partecipanti, sui tempi, sulle risorse umane, strutturali e finanziarie impiegate. A questa fa seguito la raccolta degli indicatori di risultato individuati e dei risultati che emergono dall'analisi dei dati rilevati.

E' stata inoltre elaborata una scheda di verifica e valutazione da applicare al termine dei progetti in cui si evidenziano:

- chi ha realizzato la verifica e valutazione del progetto e con quale periodicità;
- chi ha elaborato i dati necessari per le fasi di verifica e valutazione;
- i risultati dell'analisi degli indicatori di processo e di risultato individuati;
- le prospettive di implementazione delle attività.

La scheda di valutazione e verifica deve essere sottoscritta da tutti i soggetti coinvolti nella predisposizione e realizzazione del progetto e che quindi compaiono tra i firmatari degli accordi di collaborazione in fase di presentazione dei progetti.
Per quanto riguarda la fase di valutazione la Direzione ha individuato alcuni indicatori generali che intende applicare alle informazioni e ai dati che perverranno dal monitoraggio:

- indice di diffusione
- indice di efficienza
- indice di congruenza progettuale
- indice di prossimità realizzativa
- indice di costo.

Rispetto all'attività di documentazione, non potendosi inizialmente avvalere di un Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza la Regione ha realizzato, precedentemente alla stesura del Piano di attuazione, un lavoro di raccolta e sistemazione di dati sui minori e una mappatura sui servizi operanti sul territorio (tipologia e localizzazione) che è stato successivamente rinviato agli enti per una verifica circa la sua esattezza e completezza richiedendo un aggiornamento. Parallelamente è stata inviata agli enti e ad altri referenti istituzionali, una relazione di sintesi relativa all'attuazione in ambito regionale della legge 285/97.

Nel 2002 l'Osservatorio regionale nel frattempo avviato, ha avuto come compito la realizzazione di una mappatura dei servizi esistenti nel territorio regionale, sia pubblici che privati, rivolti ai minori. E' stato così elaborato un data base nel quale si sono inseriti i dati cartacei dei servizi, raccolti dall'Assessorato alla Sanità nel 1999, e quelli contenuti nella scheda di raccolta dati elaborata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, relativa ai servizi per adolescenti in Valle d'Aosta.

La mappatura permette di consultare e di raccogliere i dati sui servizi esistenti in Valle d'Aosta per:
- ente titolare;
- ente gestore;
- comune, comunità montana;
- età dei minori;
- tipologia di servizio;
- aree di intervento;
- nome del servizio;
- tipologia di finanziamento;
- numero e tipologia di risorse umane impiegate nel settore;
- ore di servizio offerto;
- modalità di accesso ai servizi.

In un tempo successivo, il materiale è stato organizzato in funzione della sua diffusione insieme alla banca dati relativa ai progetti finanziati dalla l. 285/97 su sito web
www.regione.vda.it/servsociali/minori/legge285_i.asp .

Al fine di documentare l'attività delle politiche sociali regionali e di disporre di dati e indicatori utili, la Regione elabora periodicamente il Rapporto dell'Osservatorio regionale per le politiche sociali. Giunto alla sua seconda edizione nel 2006, questa pubblicazione fornisce indicazioni anche per l'area dell'infanzia e dell'adolescenza e della famiglia, raccogliendo ciò che è stato fatto, e sulla base di indicatori demografici e di analisi specifiche definisce anche i bisogni emergenti per le fasce esaminate. Al secondo rapporto si accompagna una indagine specifica sulle famiglie monoparentali.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

Aspetti relativi al collegamento tra analisi dei bisogni e progetti attivati si possono identificare all'interno delle modalità utilizzate dalla Regione Valle d'Aosta nella definizione degli obiettivi della programmazione.
La Regione dichiara infatti che le priorità di intervento per i due trienni vengono stabilite sulla base di una mappatura effettuata a livello regionale, relativa sia alla quantificazione dei minori (suddivisi per fasce di età e per zone territoriali), sia alla tipologia dei servizi esistenti ed alla loro localizzazione.

Un richiamo all'efficacia dei progetti viene posto anche tra i criteri di analisi dei progetti presentati per il finanziamento, ai quali deve attenersi il gruppo di lavoro interistituzionale che valuta gli interventi.
Nella delibera di approvazione del triennio 2001-2003 la Regione richiama inoltre l'attenzione sulla necessità di un maggiore coinvolgimento dei destinatari alla fase di progettazione e un accresciuto impegno sul fronte della verifica e della valutazione dei progetti, tutti aspetti non abbastanza valorizzati nel corso del primo triennio di attuazione della legge.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Attualmente la Regione sta lavorando per cercare di ripristinare un metodo di progettazione e sta predisponendo un piano triennale di programmazione, basato sulla logica introdotta dalla L. 285/97, sebbene il tipo di finanziamento sia diverso.
E' stata individuata come area prioritaria, quella dell'adolescenza che presenta carenze di attenzioni e interventi rispetto ad altre (fascia prima infanzia ecc.). Si prevede inoltre di riattivare il gruppo interistituzionale che si era costituito con la L. 285/97 e il Piano di attuazione regionale della L. 285/97, che aveva concluso il suo ruolo con l'ultimo progetto.
Parallelamente si sta lavorando per prevedere finanziamenti a progetti presentati direttamente da giovani e, vista la complessità dei bandi nazionali, si sta pensando a formule più leggere e accessibili.
Il piano triennale di progettazione dovrà necessariamente coordinarsi con i piani di zona, questi due tavoli paralleli dovranno dunque trovare occasioni di concertazione ancora in via di ideazione.

3.2 EFFETTO VOLANO

Nel 1999, relativamente al secondo piano di intervento 285, 3 progetti, relativi a "garderie" (fascia 0-3 anni) sono stati approvati ma posti interamente a carico del bilancio regionale in quanto raccordabili alla normativa regionale vigente in materia di servizi per la prima infanzia.

I finanziamenti previsti dalla L.285/97 hanno permesso di realizzare sul territorio 24 progetti. Di questi, quattro di interesse regionale, al termine della sperimentazione finanziata con la L. 285/97 sono proseguiti finanziati con bilancio regionale o dell'Azienda USL. Questi progetti sono diventati quindi dei servizi:
1. Consultorio per Adolescenti "Il Pangolo"
2. La struttura di accoglienza "Arcolaio – servizio di prima accoglienza per donne sole e con figli minori, maltrattate o in situazione di emergenza notturna"
3. Il servizio affido e accoglienza
4. Gruppo interistituzionale Cavanh per la Mediazione Interculturale

La sperimentazione ha dunque favorito la costruzione di servizi che sono continuati nel tempo, grazie all'attenzione dedicata a quanto previsto dalla 285.
L'ultimo progetto si è concluso a dicembre 2006 e sta continuando con un mix di finanziamenti comunali e regionali (Centro per la famiglia).

3.3 DATO CULTURALE

Il processo innovativo nelle modalità di progettazione e di partecipazione introdotto dalla L. 285/97 rispetto all'infanzia e all'adolescenza, ha senz'altro favorito un nuovo approccio nell'ambito delle politiche sociali a livello regionale. Ciò è avvenuto anche in riferimento sia a normative nazionali, quali la L. 328/2000 in linea con la L. 285/97, che regionali (norme di trasferimento di competenze della Regione agli Enti Locali anche in materia di servizi sociali).
L'innovazione culturale e metodologica introdotta dalla L. 285/97 senz'altro sta influenzando e in parte anche facilitando il modo di affrontare nuove fasi: la definizione delle linee guida regionali per la costruzione dei Piani di zona, lo sviluppo di politiche di integrazione tra politiche sociali e politiche dell'istruzione, tra politiche sociali e politiche del lavoro.

La regione considera strategico non disperdere l'esperienza che la L. 285/97 ha permesso di

avviare, non solo mantenendola viva come specificità di attenzione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche come metodo in tutti i processi che vedano come centrale la costruzione di una rete integrata per rispondere ai bisogni del territorio, mobilitandone tutte le risorse presenti, secondo logiche di partecipazione, interdipendenza e responsabilizzazione.

In tal senso si sottolinea la necessità di porre molta cura:
- nel favorire processi partecipativi;
- nel sostenere i soggetti maggiormente sensibili presenti in diversi settori (amministratori locali, funzionari, educatori, operatori socio sanitari, dirigenti, insegnanti, dirigenti scolastici, responsabili di cooperative, volontari, ecc.) per renderli veicoli di sensibilizzazione e promozione;
- nel rendere tali percorsi sempre meno sporadici e sempre più costanti, continuativi e coerenti.

La L. 285/97 è considerata una legge molto importante per la Regione Valle d'Aosta. La formazione realizzata con altri soggetti ha permesso di creare alleanze, e in questo senso tale legge è stata strategica. In particolare per questa Regione è nata al momento giusto ed ha prodotto molto, lasciando le proprie tracce nella logica dei piani di zona, nella realizzazione degli incontri con il territorio.
Il passaggio dalla L.285/97 alla L. 328 è avvenuto con la consapevolezza di ciò che la L. 285/97 aveva prodotto, ovvero dei cambiamenti nei processi, nei modi in cui si affrontano le tematiche sociali in generale, al di là dell'infanzia e adolescenza, perché ha creato un'ottica metodologica innovativa. Ovvero una logica che tiene conto sì del disagio e delle emergenze, ma anche dello star bene: un benessere che è garantito dalla responsabilità e corresponsabilità di tutti i soggetti coinvolti, perché solo così si possono ottenere dei risultati buoni e duraturi. Da qui la richiesta di un protagonismo anche dei bambini e delle famiglie: questi sono concetti forti e veramente trasversali, e la legge 328/00 li ha riportati nella logica dei piani di zona.

Il punto maggiore di debolezza è legato alla difficoltà di mettere in atto tutti questi cambiamenti soprattutto dal punto di vista culturale: questo richiede costanza e molta attenzione nella manutenzione e cura dei processi, non è automatico, è qualcosa che si apprende ma che poi a volte si rischia di dimenticare. La burocrazia e la routine, unite al fatto che comunque lavorare da soli è più semplice e veloce che non lavorare in gruppo, si aggiungono alla "perdita di potere", perché l'équipe richiede di riconoscere il potere e le competenze degli altri. Inoltre è necessario saper governare i processi per far crescere gli altri e non solo per tener sotto controllo le criticità: tutto questo non è facile da trasportare nelle logiche della pubblica amministrazione, occorre quindi una grande trasformazione anche in questo.
Con la legge 328/00 si sono fatti dei passi in avanti, di completamento: la L. 285/97 è stata una legge di settore, la L. 328/00 ha ampliato i principi ad altri ambiti di intervento.

4. Le Prospettive future

Si individuano due livelli di osservazione rispetto alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.
Da una parte, il fatto che non ci sia stato più il finanziamento ex L. 285/97: il fondo nazionale non ha aumentato le risorse, ma a livello regionale le scelte fatte in termini di bilancio non hanno penalizzato questi settori, si è continuato ad investire e a produrre su queste aree trasversalmente, anche da parte degli enti locali.
Rispetto alla condizione dei bambini e degli adolescenti nella Regione, si evidenzia ciò che accade a livello nazionale: il livello di benessere e sviluppo economico non sempre corrisponde con una situazione "di stare bene". Ci sono famiglie in difficoltà che non per forza vivono situazioni di disagio, spesso si tratta di famiglie normali che però sono in crisi perché non sanno come gestire i figli. Da qui per esempio le molte segnalazioni sul disagio scolastico. Aumenta la difficoltà delle famiglie di farsi carico da sole del compito genitoriale educativo, una difficoltà che appartiene

anche alla scuola e alla società.
Serve un'azione costante e una delle criticità è legata anche al riuscire ad agganciare le famiglie davvero più bisognose ma isolate.
Oggi le coppie sono impreparate: la nascita del figlio manda spesso in crisi i partners, forse anche per effetto di una visione a volte irrealistica, con aspettative molto alte e idealizzate, che di fronte alle difficoltà fa sentire deboli e soli. Per questo la possibilità di offrire spazi di condivisione potrebbe essere molto positiva; il problema è di riuscire ad ampliare l'offerta, facendo sì che non sia solo una occasione per pochi ma più diffusa.
Questa accresciuta fragilità si trasforma anche in aggressività e in situazioni di malessere. Una delle variabili che interviene è l'isolamento della famiglia, che allo stesso tempo vive ritmi frenetici di vita.
Vi sono poi variabili legate ai valori: il lavoro con i giovani ha fatto emergere la percezione che hanno di se stessi: si descrivono senza interessi, anche se in realtà la loro partecipazione al progetto mostra delle motivazioni. Il problema è generale, riguarda anche gli adulti, sono loro a vivere per primi una crisi valoriale. I valori che poi si cerca di valorizzare nelle politiche sociali vanno a confliggere con altri valori che nello stesso contesto sociale sono vincenti: si parla di solidarietà ma nella realtà il valore vincente è l'individualismo e i ragazzi lo fanno notare apertamente.

L'orientamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Valle d'Aosta segue due logiche:

1. promozione, prevenzione e mantenimento del benessere, attraverso il sostegno al ruolo delle famiglie e la valorizzazione delle fasce adolescenziali e giovanili;
2. attenzione a chi è più debole.

Questo orientamento viene sia dalle indicazioni normative nazionali ed europee, che dalla lettura dei bisogni del territorio. Inoltre le direttive sono frutto dei lavori avviati coi vari gruppi con i giovani e le famiglie. Il confronto nei gruppi ha permesso di interloquire con tutti questi soggetti, aprendo spazi per la loro lettura della realtà, producendo azioni maggiormente contestualizzate. Infine il coinvolgimento dei soggetti ai quali si rivolgono gli interventi ha aperto opportunità anche di compartecipazione a livello di impiego delle risorse.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione Regionale

Nome Patrizia *Cognome* Scaglia
Assessorato Assessorato alla sanità, salute e politiche sociali
Servizio Direzione politiche sociali - servizio famiglia e politiche giovanili
Indirizzo Località Grand Charriere 40
CAP 11020 *Città* Saint Christophe *Prov.* AO
Telefono 0165-527005/6 *Fax* 0165-527100
email p.scaglia@regione.vda.it
pagine web
http://www.regione.vda.it/servsociali/minori/legge_285/default_i.asp
http://notes1.regione.vda.it/DBWeb/ORIA/nuovamappaserv.nsf/homeServiziITA?OpenForm

Riepilogo finanziamenti L. 285/97 da Decreti ministeriali riparto del Fondo nazionale

Valle d'Aosta	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 332.456.536	L. 885.151.181	L. 886.550.762	L. 775.421.000	L. 713.288.082		
euro	171.699,47	457.142,43	457.865,26	400.471,53	368.382,55	368.383	2.223.944,24

Fonti normative e documentali

1. Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti, ecc. della Regione che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

1998

DGR n. 2609 del 27 luglio 1998 approvazione del 1° piano di intervento per l'attuazione della l. 285/97

1999

DGR n. 1161 del 12 aprile 1999: approvazione del nuovo piano di attuazione della legge che contiene aspetti di novità rispetto al precedente

DGR n. 2081 del 21 giugno 1999: proroga dei tempi di presentazione dei progetti dal 15/07/1999 al 31/08/1999.

Provvedimento Dirigenziale n. 7342 del 23.12.1999 "Impegno dei fondi statali assegnati alla Valle D'Aosta per l'applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285"

2000

Deliberazione della Giunta regionale n. 306 del 7.02.2000: "Approvazione progetti presentati ai sensi del piano regionale di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285 approvato con deliberazione della Giunta regionale in data 18 aprile 1999, n. 1161. Impegno e finanziamento di spesa".

2001

Deliberazione della Giunta regionale n. 2386 del 02.07.2001: "Approvazione del piano regionale di attuazione della legge 28 Agosto 1997, n.285 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza) per il triennio 2001/2003. Impegno di spesa".

Delibera della Giunta regionale n. 4360 del 19 novembre 2001 "Proroga del termine di presentazione dei progetti di cui alla D.G.R. in data 2 luglio 2001 n. 2386 di approvazione del Piano Regionale di Attuazione della Legge n. 285/97 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza), per il triennio 2001/2003

Delibera della Giunta Regionale n. 5015 del 24 dicembre 2001 "Integrazione del Piano di attuazione della Legge n. 285 del 28 agosto 1997 (Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza) approvato con D.G.R. 2386/2001 e ulteriore finanziamento di alcuni progetti approvati con D.G.R. n. 306/2000 e D.G.R. n. 2635/2000";

2002

Delibera della Giunta regionale n. 3286 del 09.09.2002 "Approvazione ed esclusione dei progetti presentati ai sensi del Piano Regionale di Attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 (Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza) approvato con deliberazione della Giunta Regionale in data 2 luglio 2001, n. 2386. Impegno e finanziamento di spesa

Gli ultimi progetti che facevano riferimento alla legge 285 si sono conclusi nel dicembre 2006 e risalivano alla DGR 2386/2001

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2000

DGR 21 agosto 2000 n. 2762 Protocollo tra l'Assessorato sanità, salute e politiche sociali e l'Azienda USL relativo all'area minori per l'organizzazione dell'attività degli Uffici centrali e delle Equipes sociosanitarie territoriali

2001

DGR 2 luglio 2001 n. 2386 Approvazione piano regionale di attuazione della L. 285/97 per il triennio 2001/2003

LR 4 settembre 2001 n. 18 Piano sociosanitario 2002-2004

2002

DGR 5042/2002 relativa all'applicazione della L. 149/2001

2006

LR 13 del 20 giugno 2006 Approvazione del piano regionale per la salute ed il benessere sociale 2006/2008

DGR 24 novembre 2006 n. 3565 Attivazione di servizi sperimentali di accoglienza di minori in situazione di emergenza e di visite protette dei minori, periodo 27 novembre 2006-31 dicembre

2008

DGR 12 dicembre 2006 n. 4174 istituisce il Gruppo regionale di monitoraggio e coordinamento dei piani di zona

2007

DGR 15 marzo 2007 n. 653 Approvazione di disposizioni applicative in materia di affidamento familiare e accoglienza volontaria di minori e di interventi in favore di giovani oltre i 18 anni, in situazione di disagio, per il raggiungimento dell'autonomia

Area: RIFERIMENTI NORMATIVI DI RECEPIMENTO DELLA L. 328/2000 E ALTRE PRINCIPALI LEGGI REGIONALI DI RIFERIMENTO

LR 1 giugno 1984 n. 17 Interventi assistenziali ai minori

LR 27 maggio 1998 n. 44 Iniziative a favore della famiglia

LR 25 gennaio 2000 n. 5 Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del servizio sociosanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e socioassistenziali prodotte ed erogate nella Regione

LR 19 maggio 2006 n. 11 disciplina il sistema dei servizi socioeducativi per

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

In base alla DGR 1074/1999 l'Osservatorio regionale Infanzia e Adolescenza si sviluppa nell'ambito dell'Osservatorio Regionale Epidemiologico e per le Politiche Sociali

2. Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 1999

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2000

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2001

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2002

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2003

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2004

Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 anno 2006

Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006

APPENDICE B

Relazioni delle Città Riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/97

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

BARI

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità (1999-2002)

Il Comune di Bari ha avviato l'attuazione della Legge 285/97 (di seguito anche abbreviato con "Legge") nel corso del 1998, anno in cui "*l'Assessorato alla Solidarietà Sociale in collaborazione con l'Assessorato alla Pubblica Istruzione, ha avviato il confronto con i partners individuati dalla Legge per la messa a punto del Piano Territoriale d'Intervento.*

In data 12 Maggio 1998 con Deliberazione di G.M. n.1685 dell'01/12/1998 è stato sottoscritto l'Accordo di Programma tra il Comune di Bari, la Prefettura, il Provveditorato agli Studi, il Centro di Giustizia Minorile di Bari e l'ASL BA/4.

A seguito di tale sottoscrizione si sono insediate 4 Commissioni interistituzionali, integrate dai rappresentanti del privato sociale, che hanno elaborato una strategia di rete ed hanno progettato il Piano Territoriale per l'Infanzia con la previsione di interventi mirati ad offrire servizi per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei bambini nonché per stimolare relazioni sociali positive nell'ambito familiare e scolastico.

Nel novembre '98, al fine di attivare un confronto con la cittadinanza e le Organizzazioni e le Istituzioni del settore, si è tenuta, presso la Camera di Commercio di Bari, la CONFERENZA CITTADINA SULL'INFANZIA.
Nel dicembre '98 con Deliberazione di G.M. n. 1685 dell'01/12/1998 è avvenuta la Presa d'Atto del **Piano Territoriale e la nomina del Comitato Tecnico Scientifico con il ruolo di** supporto di tutte le attività inerenti l'infanzia e l'adolescenza, nonché di tutte le iniziative di prevenzione della devianza minorile del Comune di Bari (D.P.R. 616/77; Legge 285/97; Legge Regionale n. 10/99 ecc.).

Nel gennaio 1999 in attuazione del Piano Territoriale l'Amministrazione Comunale, dovendo avviare le iniziative progettate, per la prima e la seconda annualità, ha invitato, tramite Avviso Pubblico, le organizzazioni di volontariato, le istituzioni pubbliche e le organizzazioni del privato sociale a presentare le proposte operative destinate all'attivazione di progetti di rete. Per la selezione e la valutazione dei progetti sono state nominate, con Ordinanza Sindacale sei Commissioni dl Valutazione." [1]

La prima progettazione del Piano Territoriale prevedeva 25 interventi, alcuni dei quali sono stati accorpati per divenire, a regime nel corso della triennalità, **21** realizzatesi negli anni dal novembre 1999 al novembre 2002. La distribuzione per articoli della Legge dei 21 interventi è stata la seguente:

---

[1] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 1999

Figura 1: distribuzione dei progetti 285/97 nella prima triennalità[2]

	Progetti riconducibili prevalentemente Ad un solo articolo				Progetti con finalità trasversali a più articoli o di sistema											
	Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 7	Artt. 4, 5	Artt. 4, 6	Artt. 4, 7	Artt. 5, 6	Artt. 5, 7	Artt. 6, 7	Artt. 4,5,6	Artt. 4,6,7	Artt. 5,6,7	Artt. 4,5,6,7	Art. 0	TOT.
N.	9	3	7	1											1	21

Vengono definiti nella prima triennalità le principali tipologie di iniziative che caratterizzeranno l'applicazione della Legge nella Città di Bari[3]:

In riferimento all'art. 4:

- Centri famiglia Territoriali distribuiti su 7 delle 9 Circoscrizioni cittadine
- Centro Antiviolenza – Prima Accoglienza
- Casa Rifugio per donne vittime di maltrattamenti.

In riferimento all'art. 5:

- Centri gioco per bambini 18/36 mesi su 3 Circoscrizioni, luogo d'incontro, di socializzazione, di consulenza per i piccoli e i genitori.

In riferimento all'articolo 6 e 7:

- Centri Educativo-Aggregativi Territoriali su 3 Circoscrizioni cittadine, a rischio sociale e 1 spazio laboratoriale su una delle tre Circoscrizioni (3 Servizi riferiti all'art 6)
- Progetto "Città dei Ragazzi" (4 Servizi riferiti all'art. 6 e 1 riferito all'art. 7)
- il Museo del Gioco e del Giocattolo;
- L'Atelier delle Arti (art. 7)
- La Biblioteca dei Ragazzi;
- Il Laboratorio Audiovisivo – videocineteca;
- Servizi itineranti ludico-educativi (Historiabus; Il cinema itinerante per i ragazzi; Canti e danze dal mondo; Bibliobus, Ludobus)

Progetto di sistema

- Attività di coordinamento e di potenziamento iniziative sul bilancio comunale (estate ragazzi, Consigli di quartiere, cofinanziamento a cura della Legge 285/97)

Viene inoltre previsto "*in applicazione dell'Accordo di Programma sarà attivato, un Osservatorio sull'Infanzia, l'Adolescenza e la Famiglia, che si collegherà in rete con i vari servizi territoriali previsti per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia e le Istituzioni presenti sul territorio*"[4]. Tale progetto, nel corso della triennalità, non verrà attivato.[5]

La modalità di affidamento dei servizi ai soggetti gestori è avvenuta con cadenza annuale. L'assegnazione dei contributi è stata regolamentata da convenzioni che hanno previsto l'erogazione di un'anticipazione del 50% dell'importo complessivo di ciascun progetto, in fase di avvio delle attività, del 30% al termine del I semestre, e del 20%, a saldo con la fine dell'attività progettuale[6].

Da rilevare, per ciò che concerne l'attuazione della Legge 285/97, il fatto che il contesto normativo cui la L.285/97 risponde nella Regione Puglia (città riservatarie comprese: Bari Brindisi e Taranto) è costituito dalla Legge Regionale 10/99 *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e*

---

2 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

3 Dati tratti dal confronto fra le Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 1999 e 2002

4 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 1999

5 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

6 Ibid

dell'adolescenza. Essa identifica le finalità ed i principi ma anche definisce le norme per la programmazione e l'organizzazione di iniziative degli enti locali volte alla promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. L'articolato della legge riconosce e prevede la commissione consultiva, il centro di documentazione regionale, le competenze delle province e degli ambiti territoriali senza però fare alcun riferimento specifico alle città riservatarie.
Dalle relazioni si comprende che l'adattamento della legge 285 al contesto appena riferito avviene, per queste tre città, in una forma che 'riduce' il significato dell'aggettivo riservataria al mero riconoscimento della riserva di un fondo ma non dell'autonomia e peculiarità di gestione dello stesso. Il non prevedere della legge di una corsia preferenziale per la gestione burocratico/amministrativa dei fondi delle città ha più spesso ostacolato la regolare implementazione della legge stessa piuttosto che agevolarla. I tempi di ricezione del fondo da parte delle città riservatarie (direttamente dal Governo centrale) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, passando dall'Ente provinciale (come tutti gli altri ambiti territoriali), molto spesso non si sono integrati, producendo così applicazioni della legge tardive e, talvolta, contraddittorie. Nel caso di Bari ad esempio la legge regionale ha definito linee operative tali da incidere anche sui fondi della Città Riservataria (in particolare un decurta mento di fondi dai progetti per sostenere le spese di formazione per il settore pubblico e per il Terzo Settore, affidata alla Provincia[7].

Nel corso della prima triennalità, le Commissioni di Valutazioni definite nel 1999 vengono portate a 5 Commissioni di Verifica Operativa suddivise per Aree progettuali (si veda il paragrafo circa il sistema di Coordinamento per il dettaglio)[8]:
1.Centri gioco;
2.Centri Famiglia Territoriali;
3.Centri Educativo-aggregativi Territoriali;
4.Centro Antiviolenza e casa Rifugio;
5.Città dei ragazzi: Servizi permanenti e itineranti

La prima triennalità si conclude con l'attivazione di 4 gruppi di lavoro interistituzionali (attivati dal giugno 2001) con la partecipazione del Privato Sociale e dell'utenza, nonché dei referenti assessorili e circoscrizionali, finalizzati all'approfondimento dei progetti in ordine alla loro conferma e/o trasformazione per la II triennalità, in relazione ai bisogni rilevati e al gradimento dimostrato dai destinatari[9].
Viene rilevato che "*Il primo piano triennale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha consentito di realizzare sulla Città di Bari, a partire dal 1999, 21 servizi che possono inquadrarsi come iniziative di prevenzione del disagio, ma anche di promozione dell'agio, per una rivalutazione qualitativa del contesto e della relazionalità di vita di ragazzi ed adulti di riferimento. Tutti i servizi hanno, comunque, prodotto positivi e, talvolta, eccellenti risultati relazionali e formativo-educativi per i cittadini, a partire dai più piccoli, costituendo occasioni di confronto, valorizzazioni e integrazioni tra i protagonisti di attività aggregative, diversificate e coinvolgenti.*"

Tale lavoro istruttorio porta alla definizione della II triennalità, con alcune modifiche e ampliamenti:

Seconda triennalità (2003-2006)

La seconda triennalità di attuazione della Legge 285/97 (Fondi Statali 2000-2002) a Bari si avvia operativamente a partire dall'anno 2003 e prevede interventi fino al 2005; a causa però dello slittamento dei progetti e dei finanziamenti statali nel corso di questo periodo la terza annualità del

---

7 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
8 Ibid
9 Ibid

secondo triennio viene portata a compimento solo nel dicembre 2006[10]

Il 2° Piano Cittadino Triennale per l'Infanzia e l'Adolescenza, viene approvato con deliberazione di G.C. n. 328 del 21/03/2002 come modificata dalla deliberazione n. 900 del 24/09/2002, nonché l'Avviso Pubblico Integrale comprensivo delle procedure di gara e di affidamento e presa d'atto dell'Accordo di Programma.
In data 28.09.02 è stato pubblicato sui quotidiani "La Gazzetta del Mezzogiorno" e "Puglia", la determinazione dirigenziale n. 2002/03117 del 7.6.2002, l'estratto dell'Avviso Pubblico approvato con lo stesso provvedimento di G.M. con il quale è stata fissata, nei termini del 15.10.02, la scadenza per la presentazione delle offerte progettuali distinte singolarmente per ciascun servizio.
A fine ottobre del 2002 con determinazione dirigenziale n. 2002/05386 del 24 e successive di modifica n. 2002/05559 del 30/10/2002, n. 2002/05636 del 04/11/2002 e n. 2002/05642 del 05/11/2002, vengono nominate 5 Commissioni Giudicatrici, in relazione alla specificità dei servizi da affidare come di seguito:

1) Centri per le Famiglie Territoriali;
2) Centri Educativi Aggregativi Territoriali-Centro di Aggregazione Giovanile-Educativa di Strada;
3) Centri Gioco;
4) Città dei Ragazzi;
5) Casa Rifugio, Centro Antiviolenza –Prima Accoglienza, Mediazione;

Nel dicembre 2002 con diverse determine dirigenziali vengono aggiudicati i servizi. Per questa seconda triennalità sono 25 i progetti aprovati.
Sulla base delle considerazioni definite nel 2001, da cui emerge che si "*ritiene di confermare i 21 interventi attivati con la I^a triennalità di Piano, dando opportuno spazio all'avvio di un Centro di aggregazione giovanile per fasce adolescenziali e alla costituzione di un osservatorio cittadino per la lettura del dato complessivo L.285/97, e per il monitoraggio dei bisogni e delle risorse territoriali*"[11], vengono confermati i progetti della prima triennalità con alcune evoluzioni:
Nuovi progetti previsti inizialmente per il II Piano:

- Osservatorio Cittadino Minori
- Mediazione familiare e sociale per tutta la Città (progetto in evidenza nella fase di progettazione di primo triennio non realizzato e riportato sulla II triennalità)
- Centro Aggregativo Giovanile sulla Circoscrizione: (in una Circoscrizione)
- Educativa di strada sulle Circoscrizione: (un progetto attivo su due Circoscrizioni)
- Progetto Kismet (cofinanziamento con la Direzione dei Centri di giustizia minorile)
- Attività Ludiche artistiche espressive in ospedale nell'ambito del Progetto Città dei Ragazzi
- Inoltre viene previsto un quarto Centro Gioco in una nuova Circoscrizione[12]

Dei 7 progetti di evoluzione della prima triennalità:

- l'Osservatorio non è stato realizzato in quanto "*bocciato dalla Regione Puglia l'Osservatorio cittadino previsto nel II Piano, per la Città di Bari organizzato sul "panel" degli esperti, ecc. quindi secondo logiche differenti rispetto all'Osservatorio Regionale, di prevalente monitoraggio*"[13]
- Il Progetto Kismet, previsto nella progettazione 2002, non è stato attivato.
- Rispetto al primo Piano di attuazione, inoltre, non viene portata nella seconda triennalità la progettazione di coordinamento e potenziamento delle attività comunali.

I 25 progetti così risultanti (20 su 21 dalla prima triennalità, 5 nuovi come da lista precedente, sono

[10] Dal Report/Intervista 2007
[11] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
[12] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
[13] Ibid

classificabili relativamente agli articoli della Legge 285/97 secondo la seguente tabella:

Figura 2: distribuzione dei progetti 285/97 nella seconda triennalità[14]

	Progetti riconducibili prevalentemente ad un solo articolo				Progetti con finalità trasversali a più articoli o di sistema											
	Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 7	Artt. 4, 5	Artt. 4, 6	Artt. 4, 7	Artt. 5, 6	Artt. 5, 7	Artt. 6, 7	Artt. 4,5,6	Artt. 4,6,7	Artt. 5,6,7	Artt. 4,5,6,7	Art. 0	TOT.
N.	11	4	8	1		1									0	25

In riferimento all'art. 4 (e 6 in un caso):

- Centri famiglia Territoriali distribuiti su 7 delle 9 Circoscrizioni cittadine
- Centro Antiviolenza – Prima Accoglienza
- Casa Rifugio per donne vittime di maltrattamenti
- Educativa di strada per minori a rischio (anche art. 6 visti gli obiettivi di socializzazione e aggregazione)
- Mediazione Familiare a carattere cittadino
- Attività ludiche negli ospedali pediatrici nell'ambito del progetto "Città dei Ragazzi"

In riferimento all'art. 5:

- Centri gioco per bambini 18/36 mesi su 4 Circoscrizioni, luogo d'incontro, di socializzazione,

di consulenza per i piccoli e i genitori.

In riferimento all'articolo 6 e 7:

- Centro di Aggregazione Giovanile
- Centri Educativo-Aggregativi Territoriali su 3 Circoscrizioni cittadine, a rischio sociale e 1 spazio laboratoriale su una delle tre Circoscrizioni (3 Servizi riferiti all'art 6)
- Progetto "Città dei Ragazzi" (4 Servizi riferiti all'art. 6 e 1 riferito all'art. 7)
  - ✓ il Museo del Gioco e del Giocattolo;
  - ✓ L'Atelier delle Arti (art. 7)
  - ✓ La Biblioteca dei Ragazzi;
  - ✓ Il Laboratorio Audiovisivo – videocineteca;
  - ✓ Servizi itineranti ludico-educativi (Historiabus; Il cinema itinerante per i ragazzi; Canti e danze dal mondo; Bibliobus, Ludobus)

Con determinazione dirigenziale n. 2003/04632 del 09/07/2003 sono stati nominati i Referenti Assessorili e Circoscrizionali incaricati della verifica contabile, amministrativa e progettuale dei servizi del 2° Piano Cittadino Triennale per l'Infanzia e l'Adolescenza, ex lege n. 285/97.
Con determinazione dirigenziale n. 2003/07249 del 10/12/2003, si è proceduto al riaffidamento dei Servizi per la seconda annualità, previo parere delle Commissioni di Verifica e relazione positiva dell'Amm.ne comunale.

Anno 2006 e Terzo Piano (2007-2008)

La seconda triennalità, in particolare a partire dal 2005, ha visto l'avvio della fase di integrazione con l'applicazione della Legge 328/00, a sua volta soggetta ad un'intensa attività legislativa regione a partire dall'anno 2003 (si veda di seguito). L'anno 2006, ultimo dell'attuazione dei progetti del II Piano, ha visto concludersi i 25 progetti previsti dal II Piano di attuazione della Legge 285/97[15].

[14] La classificazione per articoli ex Lege 285/97 non viene riportata nelle Relazioni successive al 2002. La tipologia dei nuovi progetti della seconda triennalità, descritta nella Relazione sullo Stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2004, porta a classificare i progetti come sopra riportato (ndr)

[15] Dal Report/Intervista 2007

L'annualità del 2006 è da iscrivere nel periodo di attuazione del II Piano, in quanto esso è slittata dal 2005 al 2006 a causa dei rallentamenti occorsi dal 2003. Si ritiene comunque utile ai fini della redazione della presente relazione decennale sottolineare l'importanza dell'annualità del 2006 quindi non già in ordine alla realizzazione dei progetti della Legge 285/97 quanto in riferimento ai cambiamenti di sistema che sono intervenuti a livello normativo-legislativo e programmatorio in considerazione del percorso di integrazione con la Legge 328/00.

Implementazione della L.328/00

Tali cambiamenti hanno informato di sé il percorso verso la stesura del Piano di Zona per la città di Bari, il quale ha inglobato gli interventi di cui alla legge 285/97, avvenuta nel corso del 2006.

Produzione legislativa regionale di riferimento:

- LR n.17 del 25 agosto 2003 "Sistema integrato di interventi e servizi sociali"
- PRPS, DGR n.1104 del 4 agosto 2004, "Definizione del Piano Regionale delle Politiche Sociali";
- LR n. 19 del 10 luglio 2006 (Livelli Essenziali delle prestazioni Assistenziali – LIVEAS - da realizzare nel triennio 2005-2007)
- L.R. n 5 del 2 aprile 2004 "Legge quadro per la famiglia"
- Atti e processi di programmazione e indirizzo cittadini:
  - Con DCC n. 51 del 20 aprile 2005 il comune di Bari ha concluso ed approvato la prima fase del piano di zona 2005-2007. Questa parte conteneva l'analisi dei bisogni e la gestione delle e risorse. Inviato all'ente regionale che a sua volta lo ha approvato integralmente
  - La seconda parte della realizzazione del piano di zona contente la programmazione operativa e la descrizione dei progetti approvati è stata deliberata con DGC n. 927 del 2 novembre 2006 e con DGC n. 1112 del 18 dicembre 2006 che ne rappresenta una sua integrazione.

Il Piano di Zona relativo al triennio 2005/2007 – Seconda Parte, è stato elaborato dall'Ufficio di Piano tenendo presente le indicazioni della Legge Quadro 328/2000 e le indicazioni della LR 17/03 così come sostituita e modificata dalla LR 19/06, nonché le indicazioni stabilite dal Consiglio Comunale con delibera n. 51/05 sulle aree prioritarie di intervento.

Sempre nel 2006 è stato approvato l'Accordo di Programma 2006/2008 per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, relativi all'Area Minori del Piano Sociale di Zona, ai sensi delle L.285/97, 328/00, Lr n.17/2003 e del Piano regionale delle politiche sociali.

I progetti del nuovo Piano Territoriale Infanzia e Adolescenza sono ancorati al Piano di Zona del Comune, il quale essendo stato redatto nel 2006, nella sua attuazione verrà realizzato nel biennio 2007/2008; per omogeneizzare gli interventi e facilitare la gestione dei fondi questo sarà quindi anche il periodo di sviluppo della Legge 285/97, che si articolerà quindi nel biennio 2007-2008.

Le fonti di finanziamento che compongono il fondo dedicato alle politiche sociali rivolte a infanzia e adolescenza all'interno del Piano di Zona sono le seguenti:

- le risorse provenienti dal fondo 285/97
- le risorse non ancora utilizzate derivanti dalla DGR n.317 del 1998
- le risorse proprie del Comune
- rispetto ai finanziamenti regionali per le politiche sociali (FSPS), essendo la città di Bari riservataria rispetto alla legge 285/97, riceve separatamente la quota del FSPS per le politiche per i minori e quindi i trasferimenti regionali per ciò che attiene l'attuazione del Piano Sociale di Zona sono pari alla quota minima del 5%.

Il riferimento di competenza per la valutazione della rispondenza del sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza ai dettami della Legge 328/00 (e successive deliberazioni regionali), dettami ai quali viene ancorata anche la programmazione della legge 285/97 a partire dal 2007, è la

Commissione di Verifica e Controllo sulle Strutture per Minori e Famiglie.

In relazione all'attuazione dei progetti e servizi afferenti alla Legge 285/97 si fa quindi riferimento a partire dal 2007 al Piano di Zona della Città di Bari, che riguarda l'intera città, le 9 le Circoscrizioni e 3 Distretti Sanitari compresi.

I progetti esecutivi approvati sono 29, di cui 18 sono finanziati direttamente con grazie alla Legge 285/97

Il nomenclatore di riferimento dei servizi per i minori è indicato all'art.46 del Regolamento regionale n.4 del 18 gennaio 2007 a complemento della legge regionale 19/06 (art. 46: contenuto professionale dei servizi[16]). Questa indicazione di competenza ha comportato la non continuità dei servizi di natura promozionale/culturale (ad es. "La città dei ragazzi" e i servizi educativi per il tempo libero). I 18 progetti di cui sopra sono i seguenti:

Progetti in continuità

In riferimento all'art. 4 (e 6 in un caso):

- Centri famiglia Territoriali distribuiti su 7 delle 9 Circoscrizioni cittadine
- Centro Antiviolenza – Prima Accoglienza
- Casa Rifugio per donne vittime di maltrattamenti
- Educativa di strada per minori a rischio (anche art. 6 visti gli obiettivi di socializzazione e aggregazione)
- Mediazione Familiare a carattere cittadino
- Attività ludiche negli ospedali pediatrici

In riferimento all'art. 5:

- Centri gioco per bambini 18/36 mesi su 4 Circoscrizioni, luogo d'incontro, di socializzazione, di consulenza per i piccoli e i genitori.

Nuovi progetti e/o progetti trasformati:

- Centri Socio Educativi Diurni (art. 4 ex L. 285/97)
- Promozione dell'Affido familiare (art. 4 ex L. 285/97)

Circa la distribuzione dei 18 Progetti secondo gli artt. ex L. 285/97 si riporta la seguente tabella:

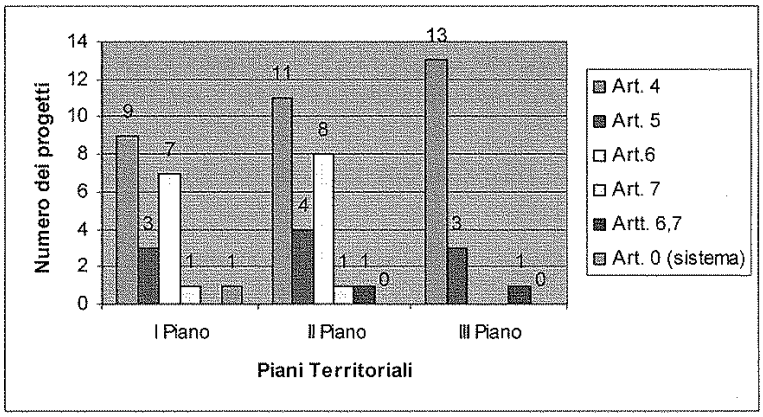
Figura 3: distribuzione dei progetti 285/97 nella seconda triennalità

	Progetti riconducibili ad un solo articolo				Progetti con finalità trasversali a più articoli o di sistema											
	Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 7	Artt. 4, 5	Artt. 4, 6	Artt. 4, 7	Artt. 5, 6	Artt. 5, 7	Artt. 6, 7	Artt. 4,5,6	Artt. 4,6,7	Artt. 5,6,7	Artt. 4,5,6,7	Art. 0	TOT.
N.	13	4		0		1										18

Componendo l'andamento dei progetti per tipologia di artt. della ex L. 285/97 per il periodo 1999 (fine)/2008, emerge la seguente distribuzione:

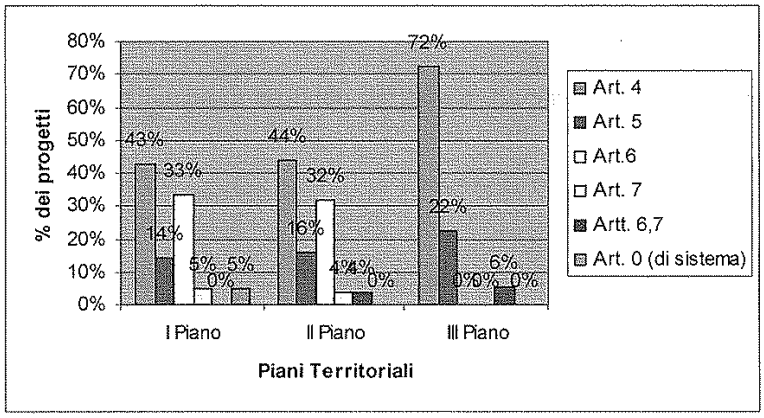
Figura 4: andamento numerico della distribuzione dei progetti ex L. 285/97 per i tre Piani della Città di Bari

[16] L'art. 46 di detto Regolamento definisce le professionalità necessarie per gli operatori impegnati nelle strutture per minori di carattere sociale, socioassistenziale e socioriabilitativo (ndr)



In percentuale rispetto alla totalità dei progetti afferenti all'attuazione della Legge:

Figura 5: andamento percentuale della distribuzione dei progetti ex L. 285/97 per i tre Piani della Città di Bari



1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Prima triennalità

Azioni di coordinamento

Come riportato nel par. 1.1, il processo iniziale di coordinamento ha visto attivarsi, nel corso del 1998/199, le seguenti azioni:

1. **L'Assessorato alla Solidarietà Sociale** in collaborazione con l'Assessorato alla Pubblica Istruzione, ha avviato nel 1998 il confronto con i partners di cui all'art. 2 della ex L. 285/97 per la messa a punto del primo Piano Territoriale d'Intervento.
2. **l'Accordo di Programma (12 Maggio 1998) tra il Comune di Bari, la Prefettura, il Provveditorato agli Studi, il Centro di Giustizia Minorile dl Bari e l'ASL BA/4.**
3. A seguito di tale sottoscrizione si sono insediate **4 Commissioni interistituzionali,** integrate dai rappresentanti del privato sociale, che hanno elaborato una strategia di rete ed hanno progettato il **Piano Territoriale per l'Infanzia**
4. Nel novembre '98, al fine di attivare un confronto con la cittadinanza e le Organizzazioni ed Istituzioni del settore, si è tenuta, presso la Camera di Commercio **di Bari, la CONFERENZA CITTADINA SULL'INFANZIA.**
5. **Nel dicembre '98** con deliberazione di Giunta è avvenuta la Presa d'Atto del Piano Territoriale e **la nomina del Comitato Tecnico Scientifico** a supporto di tutte le attività inerenti l'infanzia e l'adolescenza, nonché di tutte le iniziative di prevenzione della devianza minorile del Comune di Bari (D.P.R. 616/77; Legge 285/97; Legge Regionale n. 10/99 ecc.).
6. Per la selezione e la valutazione dei progetti sono state nominate, con Ordinanza Sindacale **sei Commissioni dl Valutazione**[17].

L'azione di coordinamento per l'attuazione degli interventi è stata svolta dall'**Assessorato ai Diritti Civili e Sociali.** Tale funzione ha comportato anche la definizione, nel primo periodo di attuazione, di 5 Commissioni di Verifica Operativa suddivise per Aree progettuali:

- ✓ Centri gioco;
- ✓ Centri Famiglia Territoriali;
- ✓ Centri Educativo-aggregativi Territoriali;
- ✓ Centro Antiviolenza e casa Rifugio;
- ✓ Città dei ragazzi: Servizi permanenti e itineranti

In ambito assessorile sono stati designati Referenti di Area Sociale, di Area Amministrativa e Contabile, mentre in ambito circoscrizionale Referenti di Area Sociale (1 Assistente Sociale per ciascuna delle 9 Circoscrizioni, i quali formavano il cd "**Sottogruppo di lavoro rappresentativo dei referenti dell'Assessorato**") al fine di seguire l'andamento degli interventi/azioni sul territorio cittadino e poterne quindi, dare una valutazione.

Inoltre vi è stato un raccordo interno tra le funzioni sopra indicate, che ha portato a:

1. l'apertura delle suddette 5 Commissioni ai Referenti di Area Sociale assessorile e Circoscrizionale, che hanno seguito e sostenuto l'andamento degli interventi/attività nonché, in taluni casi, ai Referenti amministrativi assessorili;
2. incontri-confronti sui criteri e metodi per la verifica e la valutazione dei progetti L.285/97 tra tutti i componenti delle 5 Commissioni indicate, la Dirigenza, gli Assistenti Sociali, i Referenti circoscrizionali, Referenti assessorili di Area Sociale, Amministrativa e Contabile;
3. la designazione di un sottogruppo di lavoro rappresentativo di Istituzioni, Assessorato, Circoscrizioni, Enti attuatori e Utenza, che ha curato l'elaborazione di linea-guida contenute all'interno di uno schema di relazione-tipo per la valutazione dei risultati di progetto,

---

[17] I punti sono tratti dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97, anno 1999

indirizzata successivamente agli Enti attuatori per la compilazione dei reports semestrali[18].
A livello esterno, e in relazione alla valutazione del Piano, si sono attivati 4 gruppi di lavoro interistituzionali (dal giugno 2001) con la partecipazione del Privato Sociale e dell'utenza, nonché dei referenti assessorili e circoscrizionali, finalizzati all'approfondimento dei progetti in ordine alla loro conferma e/o trasformazione per la II triennalità, in relazione ai bisogni rilevati e al gradimento dimostrato dai destinatari, nonché gli incontri con gli Enti firmatari dell'Accordo di Programma per la predisposizione delle intese e scelte di priorità per i progetti del II Piano Territoriale e i necessari raccordi con i soggetti attuatori come previsto dalla Convenzioni annuali, nonostante una certa difficoltà iniziale a sostenere e seguire l'attivazione delle reti istituzionali e del privato sociale, stante l'esiguità del personale comunale impegnato sulla Legge 285/97. Nel prosieguo dell'attuazione dei progetti, è stata adottata la formula strutturale della partecipazione dei Referenti di Area Sociale (si veda sopra) agli incontri trimestrali predisposti dagli attuatori di alcuni progetti (Centri Gioco, Famiglia, Centri Educativi); altri progetti (Casa Rifugio, Centro Antiviolenza) disponevano già di una strutturazione di coordinamento strutturata con i referenti istituzionali.[19]
Il coinvolgimento delle Circoscrizioni è stato effettuato in sede di elaborazione di Piano (primo e secondo) e nell'ambito dell'attivazione dei servizi[20].

Nel corso della prima triennalità si è resa manifesta la necessità dell'integrazione "interna" fra i servizi attivati dalla Legge 285/97 ed "esterna" con le altre occasioni per l'Infanzia e l'Adolescenza (vengono citati ad esempio i Centri Sociali attivi in città e le altre iniziative animative/di socializzazione presenti)[21].
In generale, nel corso del processo di attuazione della Legge è stata implementata la strategia di operare per realizzare "*sinergie comunicative fra referenti istituzionali (Commissioni, Referenti di Area) e Terzo Settore, con lo scopo di migliorare gli interventi progettuali in itinere*"[22].

Nel corso della prima triennalità (e anche successivamente) sono state significative le incombenze di raccordo e integrazione con la Regione Puglia, in relazione in particolare alla deliberazione da parte di questa della Legge Regionale n. 10/99 la quale ha inciso sia sulla tipologia sia sui tempi di attivazione dei servizi della LR 285/97. A seguito della predetta LR sono state attivati raccordi in riferimento ai processi formativi con la Provincia di Bari[23].

Nel periodo finale della prima triennalità di attuazione (dall'anno 2002 e quindi in seguito) ha cominciato a rendersi infine evidente la necessità di allargare l'ambito dei raccordi e dei coordinamenti fra le diverse filiere di servizi, in ordine all'integrazione fra questi e la prevista e successiva applicazione della Legge 328/00[24].

Azioni di formazione
Nel corso della prima triennalità, in particolare a partire dal 2000, i Referenti assessorili e circoscrizionali di cui sopra hanno partecipato a iniziative formative di tipo integrato organizzate dalla Provincia di Bari[25]. Anche alcuni dei Referenti delle Istituzioni cofirmatarie e degli Enti attuatori erano inseriti nella suddette formazioni.. In particolare si citano le seguenti iniziative realizzate dalla Provincia di Bari nel periodo 2000/2001[26]:

---

[18] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
[19] Dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2001-2002
[20] Ibid
[21] Ibid
[22] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
[23] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
[24] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97, anno 2002
[25] Ai sensi della LR 10/99
[26] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

a)"La valutazione della qualità nei servizi": - Lavoro per progetti e valutazione - Rapporti tra documentazione e valutazione nel lavoro per progetti – La costruzione delle variabili e gestione degli indicatori – La verifica e la valutazione di efficacia;
b)"Problematiche amministrative e contabili relative all'attuazione del Piano";
c)Seminario – "Da difficoltà a change": intervento integrato per la prevenzione e il recupero dell'obbligo scolastico e formativo comunicazione di un'esperienza – Comune di Ruvo di Puglia.

Per il periodo 2001/2002 sono state realizzate iniziative di Formazione sulle procedure amministrative connesse alla legge indirizzata ai referenti di area amministrativa[27].

Azioni di promozione e informazione

Nel corso del 2000/2001 sono state frequenti sia nei confronti degli Enti attuatori che verso i Referenti circoscrizionali e delle Istituzioni cofirmatarie dell'Accordo di Programma.

A livello infraistituzionale, è stata data particolare importanza alla "*diffusione e circolarità delle informazioni (invio delle considerazioni, valutazioni e proposte riferite ai semestri di attività progettuali, provenienti dai lavori delle 5 Commissioni di verifica operativa, tra i coordinatori di Progetto, i componenti le 5 Commissioni suddette e i Referenti Circoscrizionali, a cura del Referente assessorile di Area Sociale)*"[28].

Particolare attenzione è stata posta sulle procedure di raccolta e catalogazione della documentazione (si veda il successivo capitolo inerente il Monitoraggio).

Vi è stata una significativa ricaduta informativa, legata al coinvolgimento di operatori e professionalità in riferimento all'attuazione dei servizi[29]:
1)da parte degli Enti attuatori:
Educatori professionali, Assistenti Sociali, Animatori ludici, Docenti di scuola media inferiore e superiore, Docenti Universitari, Psicologi, Pedagogisti, Psicopedagogisti, Medici, Sociologi, Operatori di accoglienza, Operatori di strada, Consulenti legali, Mediatori, Criminologi, Amministrativi;
2)da parte delle Istituzioni cofirmatarie
Docenti comandati e con funzioni – obiettivo; Dirigenti istituzionali; Assistenti sociali Coordinatori;
3) da parte del Comune
Istruttore e funzionario Amministrativo, contabili, Assistenti Sociali, ed Assistente Sociale Coordinatore

Nel corso del 2002 vengono segnalate iniziative informative all'interno delle 9 Circoscrizioni e presso le scuole cittadine[30]. Successivamente l'azione informativa viene estesa anche "*alle realtà associative esterne, ai Centri di Giustizia Minorile e non, agli Ordini professionali, etc e quindi con i Referenti delle Circoscrizioni; coordinamenti e confronti su attività di progetto/i con cadenza mensile e trimestrale, aperti al territorio o all'interno delle Commissioni di verifica suddivisa per tipologia di progetto (scuole, associazioni, parrocchie, ecc.)*"[31].

Seconda triennalità

Azioni di coordinamento

Nell'ambito del II Piano di attuazione vengono confermate le procedure e gli attori del sistema di coordinamento sviluppatosi nella prima triennalità, che vede attivi:

---

[27] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
[28] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
[29] Ibid
[30] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
[31] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2003

- i livelli di accordo con i soggetti cofirmatari dell'Accordo di Programma e con i soggetti attuatori nell'ambito delle Convenzioni annuali e delle incombenze di verifica e monitoraggio;
- le 5 Commissioni di Verifica Operativa suddivise per Aree progettuali;
- i Referenti di Area Sociale, di Area Amministrativa e Contabile, mentre in ambito circoscrizionale Referenti di Area Sociale (1 Assistente Sociale per ciascuna delle 9 Circoscrizioni, i quali formavano il cd "Sottogruppo di lavoro rappresentativo dei referenti dell'Assessorato")
- il Referente Assessorile di Area Sociale con funzioni di circolarità informativa, raccordo operativo nell'ambito dell'azione di Piano, etc.
- Vengono intensificate nel corso degli anni le iniziative di raccordo con la Regione anche in ordine alla significativa produzione legislativa nel periodo 2003/2006 (si veda sopra) e in particolare in vista dell'integrazione delle iniziative ex Lege 285/97 con le disposizioni della Legge 328/00 (per come articolate a seguito delle deliberazioni regionali suindicate).
- Nel corso dell'anno 2006 si verificano evoluzioni significative:
- viene ridefinito **l'Accordo di Programma**
- viene soprattutto redatto il Piano di Zona, il quale a livello infraistituzionale si è avvalso dell'ambito della **Conferenza dei Servizi** e operativamente si è svolto attraverso un **Tavolo di Concertazione** che ha visto la presenza dei soggetti istituzionali (in particolare, la AUSL, la Provincia, la Direzione scolastica regionale – CSA, il Centro per la Giustizia Minorile, il Centro di servizio sociale per adulti, il Tribunale per i minorenni e la Prefettura), le istituzioni religiose, gli oratori, le IPAB, i soggetti del Terzo Settore (imprese sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale) e gli altri soggetti privati operanti nel campo delle politiche sociali, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni di categoria. Il Tavolo di Concertazione ha quindi dato vita a **gruppi di lavoro interistituzionali** costituiti per le aree prioritarie di intervento previste dal piano regionale.

Il Coordinamento complessivo delle azioni della Legge 285/97, allocato presso l'Assessorato alle Politiche Sociali, Solidarietà Salute, Servizi alla Persona, Famiglia, rientra dal 2007 nell'ambito dell'attuazione complessiva del Piano di Zona elaborato ai sensi della ex L. 328/00 e della LR n. 17/2003 (si veda sopra)[32].

Azioni di formazione

Nel corso del 2003/2004 è stata richiesta una formazione sulla "Valutazione d'impatto" inoltrata alla Provincia di Bari, per i Referenti di Area Sociale, attraverso l'utilizzo del 5% del fondo regionale L.285/97[33]

Azioni di promozione e informazione

Nel corso dell'attuazione del secondo Piano, in aggiunta al potenziamento della circolarità informativa fra referenti, Commissioni e attuatori di progetti (si veda sopra), le iniziative informative sulle opportunità offerte dai progetti si sono concentrate all'interno delle sedi di progetto, delle Circoscrizioni e delle Scuole cittadine con il coinvolgimento di realtà associative e cooperative esterne, dei rappresentanti istituzionali di cui all'Accordo di Programma, di operatori consultoriali e/o di altri servizi pubblici, delle Parrocchie. Nel frattempo il livello "di conoscenza" dei servizi realizzatisi grazie alla Legge 285/97 è cresciuto fra la popolazione, anche grazie a canali "informali" e alla continuità data ai progetti.

---

[32] Dal Report/Intervista 2007

[33] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2004

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Si intende, in questo punto, approfondire gli aspetti riguardanti le azioni predisposte dalle Città e finalizzate all'adozione di strumenti di monitoraggio sull'attuazione della L285/97 e, contestualmente, si richiede una valutazione "qualitativa" da parte del referente in merito all'efficacia del monitoraggio attivato e alla coerenza tra analisi dei bisogni e progetti attuati sul territorio.

2.1 Azioni e strumenti

In preparazione della prima triennalità sono state elaborate analisi dei bisogni e ricognizioni circa le risorse territoriali, attraverso[34]:

- gruppi di lavoro interistituzionali e interassessorili con la partecipazione del privato-sociale suddivisi in base ai contenuti degli articoli 4 – 5- 6 – 7 della L.285/97;
- Diversi Forum del III settore
- Comunicazioni scritte con le circoscrizioni cittadine per la registrazione dei dati del disagio e relativa richiesta di attivazione dei servizi tra quelli previsti dagli artt. 4 – 5- 6 – 7 della L.285, nonché ricognizione di progetti finanziati con fondi L.216, D.P.R. 309 o fondi comunali

Successivamente ai lavori dei gruppi interistituzionali ai quali hanno partecipato anche i rappresentanti del terzo settore, sono state formulate le schede progettuali degli interventi/azioni da inserire nel I Piano triennale[35].

Il monitoraggio e la verifica iniziano a configurarsi rispetto al processo di attuazione della Legge 285/97 a partire dalla prima annualità di realizzazione degli interventi (2000).

La prima azione "di sistema", mantenuta costante successivamente nel corso degli anni anche nel secondo Piano, riguarda la raccolta e catalogazione, messa in atto attraverso:

1.reports illustrativi, contenenti dati quali-quantitativi, a cura degli Enti attuatori con cadenza semestrale e trimestrale;
2.schede di verifica, di verifica e 1ª valutazione, nonché relazioni sull'andamento degli interventi/attività, a cadenza semestrale a cura dei Referenti circoscrizionali (1 Assistente Sociale per ciascuna delle 9 Circoscrizioni della Città) e del Referente assessorile di Area sociale (1 Assistente Sociale Coordinatore);
3.una valutazione ex-post dei progetti: Centri Famiglia Territoriali;
4.Verbali delle 5 Commissioni di verifica Operativa
5.Documentazione Amministrativa (Curricula degli operatori degli Enti attuatori, copertura assicurative; tempi di attuazione progetto; ecc.
6.Documentazione contabile (rendicontazione analitica di progetto e cumulativa di rete).

L'attività di monitoraggio, attraverso i soggetti coinvolti (5 Commissioni di Verifica Operativa, Referenti di Area Sociale – per le 9 Circoscrizioni - e Amministrativa-Contabile hanno consentito sia di monitorare l'evoluzione dei progetti, sia i punti di forza/debolezza sia, infine, di intervenire nei casi di inadempienze progettuali rispetto ad alcuni progetti, con relativi adempimenti cautelativi da parte dell'Amministrazione.[36]

Nell'ambito della struttura di coordinamento dell'attuazione della Legge (si veda il capitolo precedente), sono state realizzate le seguenti iniziative funzionali al processo di monitoraggio e verifica:
1.incontri-confronti sui criteri e metodi per la verifica e la valutazione dei progetti L.285/97 tra tutti i componenti delle 5 Commissioni indicate, la Dirigenza, gli Assistenti Sociali, i Referenti circoscrizionali, Referenti assessorili di Area Sociale, Amministrativa e Contabile;

---

[34] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
[35] Ibid
[36] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2001-2002 e successive

2.la designazione di un sottogruppo di lavoro rappresentativo di Istituzioni, Assessorato, Circoscrizioni, Enti attuatori e Utenza, che ha curato l'elaborazione di linea-guida contenute all'interno di uno **schema di relazione-tipo** per la valutazione dei risultati di progetto, indirizzata successivamente agli Enti attuatori per la compilazione dei reports semestrali[37].

Oltre a ciò, sono state nel corso del periodo 2000/2001:
1.sperimentate 2 nuove modalità di raccordo con gli Enti attuatori al fine di realizzare più proficui e allargati coinvolgimenti dell'utenza e scambi valutativi in corso d'opera che potessero significare all'occorrenza anche correttivi di attività/iniziative sul campo:

a)partecipazione dei Referenti di Area Sociale (Circoscrizionali e assessorile) agli incontri mensili di coordinamento delle reti dei singoli progetti;
b)incontro tri/quadrimestrale sull'andamento delle attività allargato al confronto con i servizi istituzionali e non del territorio, nonché con i Rappresentanti delle istituzioni cofirmatarie dell'Accordo di programma;

2.riconfermate le funzioni del sottogruppo rappresentativo di Istituzioni, Assessorato, Circoscrizioni, Enti attuatori, utenza per la delineazione di modalità condivise di documentazione, verifica e monitoraggio di progetti e attività

In generale nel corso della prima triennalità – come sopra già accennato – si è palesata la necessità di implementare una strategia di circolarità delle informazioni, anche al fine di condividere strumenti di monitoraggio; si è infatti "*ritenuto di curare la circolarità informativa sui punti di forza e debolezza di ogni singolo progetto, attraverso un'attenta lettura e relativa sintesi semestrale dei verbali delle cinque Commissioni interistituzionali di verifica e valutazione dei progetti. La suddetta sintesi è stata inviata alle Istituzioni, ai Componenti delle Commissioni citate, ai Coordinatori degli Enti attuatori e ai Referenti circoscrizionali con lo scopo di provocare sinergie comunicative tra Referenti istituzionali e del Terzo Settore , in relazione a possibilità di miglioramento degli interventi progettuali in itinere (rapporto: bisogni/risposte)*"[38].

Inoltre, "*a **livello intraistituzionale** (Assessorato-Circoscrizioni), i **Referenti di Area sociale**, assessorile e circoscrizionali, hanno prodotto e adottato **schede di verifica** prima e, **poi, di verifica e valutazione**, compilate con cadenza semestrale nella prima annualità e trimestralmente nella seconda annualità, per seguire **l'andamento dei progetti** ed assicurare un **flusso informativo** rilevabile in modo funzionale anche alle periodiche **richieste informative** inoltrate a questo Assessorato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze e dal Dipartimento Affari Sociali, per il **monitoraggio delle azioni e finalità della L. 285/97***"[39].

Viene inoltre predisposta una complessiva relazione di andamento annuale dei progetti, considerando tra l'altro, i percorsi metodologici adottati per l'attivazione delle reti e per i migliori risultati, nonché le valutazioni delle 5 Commissioni di verifica a 10 mesi di attività di progetti, a cura del Referente Assessorile di Area Sociale.

La relazione viene trasmessa ai Referenti istituzionali interni ed esterni, nonché ai Coordinatori di progetto per ulteriori sinergie conoscitive ed operative sul territorio.[40]

Nel passaggio fra la prima e la seconda triennalità, è stato effettuato un aggiornamento circa i bisogni e le risorse, in particolare attraverso:

- il raccordo con le Circoscrizioni cittadine;
- i gruppi di lavoro interistituzionali per la concertazione del nuovo Accordo di Programma;

---

37 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
38 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
39 Ibid
40 Dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2003-2004

- le elaborazioni dei 4 gruppi di lavoro, riferiti agli articoli 4 – 5 – 6 – 7 della L.285/97 e composti da Referenti delle Istituzioni, Circoscrizioni, Assessorato, Terzo Settore, Utenza[41].

Tale processo ha permesso di elaborare le linee del secondo Piano, con le evoluzioni e i potenziamenti sopra descritti (adolescenza, centri gioco, mediazione familiare, contrasto alla cultura dell'illegalità, etc.) e di individuare nel potenziamento dei rapporti intraistituzionali (Comune-Circoscrizioni) i punti di forza per rendere più efficaci i progetti dal 2003 in poi[42].

Il sistema di monitoraggio sviluppatosi nella prima triennalità si è quindi mantenuto operativo, con gli aggiustamenti del caso a seconda del periodo di attuazione dei progetti.

Infine, nel periodo 2005/2006, è stata effettuata l'azione propedeutica alla definizione del Piano di Zona; in particolare si segnala la prima fase del **Piano di Zona 2005-2007,** l'analisi dei bisogni e della gestione delle e risorse in relazione alle linee e dettami della Legge 328/00 e della LR. Tale ricognizione è contenuta nella già citata **DCC n. 51 del 20 aprile 2005** la quale successivamente ha informato di sé le scelte di priorità del Piano di Zona stesso.

2.2 Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti

Nell'interpretazione attuativa della Legge 285/97, si parte dalla considerazione che "*i progetti L. 285/97 mancano di **Standard** di riferimento e, pertanto, la procedura per giungere ad una loro **verifica e valutazione** è stata frutto di **confronti e creatività** interistituzionale, infraistituzionale e del privato sociale, con un **carattere condiviso ed integrato** delle scelte metodologiche successivamente adottate. A seguito di alcuni di tali confronti attivati dal **Sottogruppo di lavoro rappresentativo** di Referenti dell'Assessorato, delle Istituzioni cofirmatarie dell'Accordo di Programma, delle Circoscrizioni, del Privato-sociale e dell'Utenza, è stato sviluppato e stilato lo **schema di relazione – tipo** (si veda sopra), poi applicato ai progetti. I contenuti del suddetto schema hanno consentito agli Enti attuatori di predisporre **reports di attività** (strumento autoreferenziale) apprezzabili in termini di **efficacia comunicativa** e **di valutazione** delle azioni progettuali realizzate, anche con riferimento alla **qualità relazionale** delle **reti** interne, delle reti pubblico-privato sociale e al raggiungimento della **soddisfazione** dell'**utenza**. Su quest'ultimo punto, considerato un **elemento di qualità** nell'azione di verifica e valutazione dei progetti, date le finalità di positivo cambiamento di vita relazionale nel contesto territoriale voluto dalla L.285/97,*" verrà successivamente posta "*molta attenzione nell'attuazione della II triennalità di Piano e progetti*"[43].

La partecipazione, sopra riportata, dei Referenti di Area sociale ai lavori delle Commissioni interistituzionali di verifica e valutazione dei progetti ha inoltre ottenuto proficui risultati di comunicazione e verifica allargata. Infatti, "*si può affermare che si è sviluppato un lavoro, che ha visto crescere l'impegno di verifica e valutazione diretta sui progetti da parte delle Assistenti Sociali referenti L.285, compreso il Coordinatore* (Referente Area Sociale, ndr), *che ne segue sette di carattere più centralizzato, nonostante l'ampiezza delle competenze cui rispondere in sede circoscrizionale e assessorile. Le suddette azioni hanno, tra l'altro, consentito di attivare immediate attenzioni verso le inadempienze progettuali che si sono verificate in alcuni dei progetti, con relativi adempimenti del caso*"[44].

Dal punto di vista dell'efficacia dei progetti attuati con la prima triennalità, il Comune di bari rileva che "*ciascuno dei servizi [...] ha avuto una sua significatività nei confronti dei piccoli e degli adulti della Città perché ha soddisfatto bisogni di socializzazione e di aggregazione, di crescita culturale e di relazionalità positiva in un'ottica di prevenzione del disagio e di promozione del benessere. Lo*

---

41 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

42 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

43 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

44 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2003

stare insieme per "costruire" e "valorizzare", il far "interagire modelli culturali differenti", sia che si tratti di piccoli che di adulti, ha favorito la partecipazione degli uni e degli altri alle iniziative progettate"[45].

I dati raccolti nel corso dell'attuazione dei due Piani Territoriali 285/97 confermano il successo dei servizi progettati e attuati (gradimento e utilizzo da parte dei destinatari, conoscenza sul territorio, etc.). Ciò vale per tutte le tipologie di servizi, dalla cura e contrasto al disagio familiare alla promozione culturale e del tempo libero[46].

La ricognizione dei bisogni e delle risorse effettuata nel 2006, in ordine alla redazione del Piano di Zona, è stata impostata sulla base delle indicazioni tratte dalla Legge 328/00 (e successive normative regionali già citate), determinando un'attenzione più marcata sul versante dei servizi per la famiglia e i minori, attraverso:

- il superamento degli interventi di "categoria" a favore di un "sistema di prestazioni" rivolte alla persona e alla famiglia
- il passaggio da interventi prevalentemente assistenziali ad un mix di sussidi e servizi in rete (sociali, sanitari, formativi, abitativi, di mobilità, ecc.)
- il passaggio da prestazioni standardizzate a progetti personalizzati basati su un ventaglio differenziato di opportunità[47].

Tale impostazione, anche operativa (essendo il Piano 285/97 "ancorato" strutturalmente al Piano di Zona)[48] ha portato in secondo piano i bisogni legati all'area della promozione culturale, dell'aggregazione e degli interventi ludici diffusi per i quali, infatti, non sono previste continuità fra l'applicazione della Legge 285/97 precedente la sua integrazione nel Piano di Zona e i servizi successivi.

---

[45] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

[46] Dai dati circa l'utenza tratti dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2001, 2002, 2003, 2004

[47] Dal Report/Intervista 2007

[48] Ibid

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

In questa sezione si prevede di approfondire il tema del consolidamento delle attività ex lege 285 sul territorio. Si intende inoltre capire in quale area di attività prevalentemente nel corso di questi dieci anni si è passati da progettualità sperimentali ad attività consolidate. Inoltre potranno essere approfonditi gli aspetti connessi a verificare il cosiddetto "effetto volano", ovvero come e se ci sia stato un incremento di azioni e progetti non direttamente finanziati con il fondo 285 ma connessi alla legge per le caratteristiche metodologiche adottate e per la condivisione delle finalità e dei valori.

3.1 Il dato organizzativo

Vi sono due ambiti distinti riguardo all'eredità "organizzativa" della Legge 285/97.

- in primo luogo vi è il portato dell'applicazione della legge stessa nel periodo 2000/2005, che:

↳ha "costruito" circuiti di rete, imposto (di necessità) raccordi sussidiari sia verticali (verso e con la Regione e le Circoscrizioni) sia orizzontali (con i soggetti di Terzo Settore). Infatti, si rileva sin dal 2003 che "*i servizi* (ex L. 285/97, ndr), *in una positiva e proficua logica di integrazione interistituzionale, intraistituzionale e con il privato sociale, sono stati molto seguiti nella loro implementazione e nello sviluppo in itinere, per valutarne l'andamento e per superare gli eventuali momenti critici, che per alcuni di essi sono verificati*"[49].

↳ha consentito di sviluppare in itinere strumenti per realizzare "*ulteriori confronti per individuare condivisi strumenti e modalità per raggiungere sufficiente conoscenza sul gradimento e la partecipazione dell'utenza alle attività (questionari, gruppi di confronto tra servizi, ascolto individuale o di gruppo degli utenti , ecc.), ma anche per prepararsi alle* [successive] *valutazioni d'impatto, tenuto conto che, comunque, i progetti ex L.285/97 hanno a base l'elemento della continuità e dovranno sempre più integrarsi con altri servizi del territorio (v. L. 328/2000)*"[50]

↳ha consentito di affrontare le sfide gestionali e programmatorie determinatesi, nonostante "*azioni di raccordo interistituzionale e con il privato sociale*" e "*non continuità di rapporti stabili con la Regione*"[51]

↳ha dato la possibilità di monitorare, seppur in un primo momento in modo "euristico", l'impatto dei servizi, di "precisare il target" (adolescenza, servizi 0/3 anni, servizi ludici articolati, educativa territoriale, sostegno alle famiglie) e quindi di "mirare" gli interventi[52]

↳che ha "*contribuito fortemente all'attivazione di un dialogo tra istituzioni, oltre che tra operatori di differente professionalità, rivenienti dal pubblico e dal privato-sociale. Con il complesso meccanismo procedurale iniziale ed in itinere, inoltre, si è razionalizzato un processo di verifica e valutazione che ha richiesto una notevole crescita professionale all'interno del Comune, nonostante la scarsa disponibilità di risorse umane in relazione all'ampiezza delle competenze a livello assessorile e circoscrizionale*"[53]

↳che ha, infine, portato alla realizzazione di "*Rapporti frequenti dell'Assessorato (Area Sociale, Amministrativa, Contabile) con il terzo settore per gli aspetti gestionali e di risultato dei progetti. Continue attenzioni, anche di carattere metodologico, per incentivare sussidarietà orizzontale e integrazione interistuzionale (incontri e confronti effettuati a più largo raggio di presenza degli operatori di progetto con i Referenti delle Istituzioni e del territorio in*

---

[49] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

[50] Ibid

[51] Ibid

[52] In questo caso si fa riferimento all'ampia analisi dei risultati e dei bisogni che ha portato al passaggio fra i servizi del primo e del secondo Piano Triennale, rilevabili nelle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2002, 2003, 2004

[53] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2004

riferimento sia a singoli che a più progetti coinvolgimento dell'utenza)"[54]

in secondo luogo vi è la trasformazione intervenuta con l'avvio dell'attivazione della Legge 328/00, con particolare riferimento alla sua declinazione a seguito delle deliberazioni regionali a partire dal 2003 (già nel 1999, in relazione alla LR 10/99, la progettazione del Piano territoriale 285/97 era stata rivista in coerenza con la legislazione regionale). L'incontro fra le due Leggi ha da una parte comportato una maggiore strutturazione complessiva dei servizi, soprattutto relativamente all'"ottica" generale di riferimento (linee di indirizzo, priorità, etc.) e dall'altra determinato la non continuità di servizi legati agli aspetti promozionali/educativi di bassa soglia/del tempo libero. Si rileva una precisa adesione del Piano Territoriale alle norme derivate dalla Legge 328/00, con particolare riferimento allo strumento del Piano di Zona.[55]

3.2 L'Effetto volano

L'effetto volano relativamente all'attuazione della Legge 285/97 si riscontra in un primo tempo nella continuità nel tempo, fino al 2005/2006, della maggior parte dei servizi attivati. Ciò dimostra la non estemporaneità della programmazione generale iniziale e nel contempo l'efficacia degli stessi (rilevabile peraltro dai dati circa l'utenza).

Nel passaggio fra il Primo e il Secondo Piano Territoriale, inoltre, alcuni di questi servizi sono stati potenziati e/o realizzati ex novo (Centro Gioco, Educativa Territoriale, Centro di Aggregazione Giovanile)a partire dal monitoraggio sui bisogni e sull'impatto dei servizi già sperimentati. Infatti "con *il 2° Piano triennale risultano rinforzate: la logica del consolidamento dei progetti, come pure la logica del decentramento delle sottoazioni progettuali su quartieri periferici, in particolare presso scuole e centri sociali circoscrizionali (attività ludico-espressive della Città dei Ragazzi). Viene, inoltre, introdotta nuova progettualità: dei C.E.A.T. Educativa di Strada e Centro Aggregazione Giovanile, Animazione in ospedale, un ulteriore Centro per le Famiglie ed 1 Centro Giochi 18/36 su quartieri periferici*"[56].

3.3 Il dato culturale

Per ciò che concerne gli aspetti culturali si rileva che:

- "*la L.285/97 ha consentito di attivare sul territorio cittadino servizi volti a valorizzare la partecipazione dei minori in esperienze aggregative, favorendo la promozione dei diritti e la qualità della vita anche attraverso la realizzazione di servizi e attività di sostegno in favore della famiglia*" e che "*ciascuno dei servizi ha avuto una sua significatività nei confronti dei piccoli e degli adulti della Città perché ha soddisfatto bisogni di socializzazione e di aggregazione, di crescita culturale e di relazionalità positiva in un'ottica di prevenzione del disagio e di promozione del benessere. Lo stare insieme per "costruire" e "valorizzare", il far "interagire modelli culturali differenti", sia che si tratti di piccoli che di adulti, ha favorito la partecipazione degli uni e degli altri alle iniziative progettate*"[57]
- relativamente alla valutazione complessiva, *"il primo piano triennale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha consentito di realizzare sulla Città di Bari, a partire dal 1999, 21 servizi che possono inquadrarsi come iniziative di prevenzione del disagio, ma anche di promozione dell'agio, per una rivalutazione qualitativa del contesto e della relazionalità di vita di ragazzi ed adulti di riferimento. Tutti i servizi hanno, comunque, prodotto positivi e, talvolta, eccellenti risultati relazionali e formativo-educativi per i cittadini, a partire dai più piccoli, costituendo occasioni di confronto, valorizzazioni e integrazioni tra i protagonisti di attività aggregative, diversificate e coinvolgenti* [...].*Alcuni di essi hanno inoltre coperto il bisogno di consulenze plurispecialistiche, e immediata protezione e tutela nei confronti di*

---

[54] Ibid

[55] Dal Report/Intervista 2007

[56] dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2002, 2003, 2004

[57] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

donne con o senza figli minori, vittime di abusi e maltrattamenti, di cui si avvertiva notevole necessità da parte delle stesse istituzioni cittadine."[58]

- nell'ambito dei servizi sperimentati nel Primo Piano Territoriale l'innovatività[59] (di impostazione e approccio) ha portato conseguenze sulle politiche sociali locali e regionali *"molto positive in termini di integrazioni innovative dei servizi in favore di fasce svantaggiate o scoperte nei bisogni di socializzazione e di tutela (v. in particolare Casa Rifugio, Centro Antiviolenza, Centri Famiglie)*[60]*"*
- è stata progressivamente "*rinforzata la logica del decentramento delle iniziative progettuali su quartieri"*[61].

In ultima analisi, fino al 2005:

- la valutazione circa i progetti del II Piano Territoriale porta ad affermare che sono stati "*Conseguiti gli obiettivi preventivati nella programmazione e diversificati a seconda della età dei fruitori. Dalla soddisfazione dei bisogni di socializzazione e di crescita culturale per una relazionalità positiva, all'approfondimento dei ruoli genitoriali, alla copertura e tutela di situazioni marginali o a rischio (abuso maltrattamento di donne e minori). Dal sostegno per il contrasto della conflittualità familiari e scolastiche (Mediazione) agli interventi contro il disagio e il rischio di dispersione. scolastica o di devianza, attraverso l'Educativa di strada o il Centro di Aggregazione Giovanile, i Centri aggregativi per preadolescenti. Sono state, inoltre, offerte occasioni per incentivare la diversa qualità di vita all'interno degli ospedali. Sono state consentite infine, la valorizzazione e l'interazione di modelli culturali differenti sia per i piccoli che per gli adulti in un'ottica di prevenzione del disagio e di promozione del benessere"*[62]
- che, infine, a consuntivo del II Piano, si può trarre un bilancio positivo per il quale: "*I 25 progetti di 2ª triennalità di Piano hanno fornito una risposta innovativa e complementare rispetto a quella tradizionale rivolta soprattutto verso ospitalità residenziali dei minori, affidi. Home maker, tutoraggio. Con i progetti 285 si è lavorato molto per l'ascolto preventivo e l'animazione educativa dei ragazzi, per il superamento delle conflittualità e il supporto delle responsabilità genitoriali. Un invito ad "aprirsi" verso esperienze di socializzazione e laboratorialità condivisa, anche orientata alla costruzione di cooperazione lavorativa, come avvenuto ad esempio con i Centri famiglia territoriali. Sono state assicurate risposte ai bisogni di consulenza, protezione e tutela di donne e minori vittime di abusi e maltrattamenti, sollecitando all'interno dei ragazzi e delle scuole una cultura della non violenza. Il lavoro di rete, inoltre, ha consentito sinergie operative intraistituzionali e interistituzionali, con il privato sociale e altre realtà associative della città al fine di rendere qualitativamente più apprezzabile la vita cittadina. Molto positivo l'intervento su ragazzi e adolescenti attraverso le iniziative di Educativa di Strada e il Centro di Aggregazione giovanile per leggere e intervenire sui problemi esistenziali dei minori. Si è avvertita la mancanza di ulteriori e più forti iniziative progettuali per l'età adolescenziale nella direzione del lavoro delle relative attività formativo-esperenziali oltrechè verso la costituzione di una comunità di accoglienza. Sono stati, tuttavia, conseguiti gli obiettivi individuati nella programmazione di primo e secondo triennio di Piano, ottenendo una risposta efficace da parte degli Enti attuatori"*

---

58 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

59 scelta di campo dichiarata nella Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97, anno 2002

60 dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2003

61 Ibid

62 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2004

- e, nel contempo: *"Tutti i progetti, tra l'altro, essendo di II° annualità di 2° Piano, risultano più utilizzati dai cittadini, in quanto più conosciuti nei relativi segmenti progettuali. C'è da considerare inoltre che l'esperienza degli anni precedenti ha portato gli Enti Attuatori e le Istituzioni a dare immediato rilievo alla partecipazione dei cittadini piccoli e adulti sin dalle prime fasi d'avvio delle progettualità, anche allargando lievemente la fascia di età dei fruitori (v. Centri gioco, CEAT), o realizzando attività animative aggiuntive (v. CFT, Centri gioco CEAT)"*
- che, infine, sul versante degli interventi animativi e promozionali (artt. 6/7 ex L. 285/97): *"Un riscontro positivo viene dalle scuole per le attività laboratoriali decentrate presso le stesse (Città dei Ragazzi in particolare), oltre che da altri operatori dei Centri Sociali comunali e Associazioni, che hanno sperimentato percorsi innovativi di animazione ludico-educativa verso i propri ragazzi. Per alcuni dei segmenti progettuali laboratoriali sono risultati sinergici e fondamentali, il collegamento e lo scambio delle iniziative che si stanno realizzando tra servizi 285, ma anche con le Circoscrizioni (v. Educativa di Strada con Città dei Ragazzi e Centri Educativi aggregativi per preadolescenti; Mediazioni familiari, scolastiche, interculturali con Centri Famiglia, Scuole, ecc.).Molta attenzione, inoltre, è stata posta nel porgere le iniziative progettuali decentrate nei territori più deprivati ..."*[63]

Le considerazioni espresse dalla Città di Bari in merito alla "portata culturale" dell'applicazione della legge 285/97 vengono quindi riviste in occasione dell'integrazione con l'applicazione della Legge 328/00 e delle LR sopraccitate. Dalla programmazione 2007 il Piano Territoriale ex L. 285/97 si trova ancorato metodologicamente e tematicamente alle linee della Legge 328/00 nella sua interpretazione regionale e cittadina, di fatto spostando l'asse dell'attenzione verso l'ottica sociale (sebbene non assistenzialistica ma promozionale, secondo lo spirito della legge 328/00) e dell'intervento "puntuale". Ciò determina la non continuità di servizi educativi "a largo raggio" attuati con la Legge 285/907, orientati alla comunità e non solo alle "prese in carico" sociali e un grado maggiore di adesione fra l'ambito delle politiche per le famiglie e quelle per i minori.

Le Prospettive future

A partire dal contributo relativo agli ultimi dieci anni, quali sono attualmente e come si prefigurano le prospettive di sviluppo future per le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, tenendo conto anche dei cambiamenti nello scenario normativo che si sono realizzati negli ultimi anni. La riflessione potrà derivare dall'analisi del contenuto della relazione per l'anno 2006, eventualmente da integrare/confermare a cura del referente della Città.

Le prospettive future dell'applicazione della Legge 285/97 per la Città di Bari sono evidenziate – a partire dal Report 2007 – nei seguenti punti:

- ancoraggio "strutturale" dell'applicazione della legge 285/97 al Piano di Zona della Città di Bari
- individuazione di priorità legate all'ambito del contrasto al disagio per adolescenti a rischio (e/o già nel circuito dell'illegalità), al sostegno alle famiglie affinché possano accedere tramite sistemi di vaucher a risorse loro necessarie, all'implementazione di servizi per la prima infanzia, ai servizi di mediazione (familiare), di protezione (Casa Rifugio, Centro Antiviolenza) e di prevenzione dell'istitutizzazione dei bambini (Centri Diurni Aggregativi, Educativa di Strada per Minori a rischio) a fianco della sensibilizzazione verso l'istituto dell'Affido Familiare
- non continuità dei servizi attivatisi nell'ambito dell'attuazione della Legge 285/97

---

[63] Ibid

relativamente agli artt. 6/7 (aggregazione, promozione, socializzazione "per tutti") preferendo a questi un maggior livello di "concentrazione" delle risorse sulla dimensione del contrasto al disagio, seppur in una logica di empowerment delle competenze personali e in particolare di ambito familiare.

Il Piano di Zona, nel definire il potenziamento dei servizi per minori e famiglie, si muove dalla considerazione che rispondere ai bisogni delle famiglie e delle nuove generazioni significa rispondere ai bisogni di benessere e di sicurezza che accompagnano la crescita degli individui, dalla nascita all'età adulta, nel rispetto dei principi base che sostanziano la L. 328/2000, e soprattutto, nell'attenzione alle fasce più deboli della società.

E' necessario, dunque, promuovere sul territorio cittadino la cultura della solidarietà ed attivare nuove forme di accoglienza e nuove progettualità come: l'affido professionale, l'adozione mite, il condominio solidale, ecc., per consentire all'intera comunità di essere parte attiva nel processo di sviluppo di se stessa. Prioritariamente, tuttavia, bisognerà prestare la massima attenzione alla fascia adolescenziale, per prevenire e contrastare il fenomeno della microcriminalità attraverso interventi e servizi mirati a sostenere le famiglie ed i minori, tanto più a rischio di devianza quanto più esposti alla marginalità sociale, al degrado ambientale ed a negativi modelli di riferimento.

Vengono quindi portati all'interno del Piano di Zona – e finanziati con essa – i progetti ex L. 285/97 prevalentemente riferiti agli artt. 4/5 della stessa nel contempo consolidando servizi ad orientamento centrato sul minore ma anche sulla famiglia (centri territoriali per le famiglie, centri diurni ed educativa territoriale, casa rifugio, centro antiviolenza, etc.).

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Giovanni *Cognome* Vitone
Assessorato Politiche sociali, solidarietà, salute, servizi alla persona, famiglia
Servizio Ripartizione solidarietà sociale
Indirizzo Largo Fraccacreta, 1
CAP 70123 *Città* Bari *Prov.* BA
Telefono 080-5773701 *Fax* 080-5773711-5234125
email g.vitone@comune.bari.it

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

'99-'02	%	'03-'06	%	'07	%
Art.4	42,8	Art.4	48	Art.4	77,7
Art.5	14,2	Art.5	16	Art.5	22,3
Art.6	33,6	Art.6	32	Art.6	0
Art.7	4,7	Art.7	4	Art.7	0
Altro	4,7	Altro	0	Altro	0

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2007
Progetti esecutivi approvati	21	25	18
Numero utenti minori			
Numero utenti adulti			
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)			

Il sistema di rilevazione vigente non permette la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti coinvolti o contattati nei servizi), né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1.626.242.659	4.329.699.175	4.336.647.091	4.064.400.000	3.738.727.090						
839.848,24	2.236.103,01	2.239.691,31	2.099.087,42	1.930.891,40	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

Nel dicembre '98 con deliberazione di Giunta è avvenuta **la Presa d'Atto del Piano Territoriale e la nomina del Comitato Tecnico Scientifico** Deliberazione di G.M. n.1685 dell'01/12/1998

a supporto di tutte le attività inerenti l'infanzia e l'adolescenza, nonché di tutte le iniziative di prevenzione della devianza minorile del Comune di Bari (D.P.R. 616/77; Legge 285/97; Legge Regionale n. 10/99 ecc.).

Sottoscrizione dell'**Accordo di Programma** tra il Comune di Bari, la Prefettura, il Provveditorato agli Studi, il Centro di Giustizia Minorile dl Bari e l'ASL BA/4 con Deliberazione di G.M. n.1685 dell'01/12/1998

1999

Nel gennaio 1999 in attuazione del Piano Territoriale l'Amministrazione Comunale, dovendo avviare le iniziative progettate, per la prima e la seconda annualità, ha invitato, tramite **Avviso Pubblico** approvato con deliberazione di G.M. 1685 dell'01/12/1998, le organizzazioni di volontariato, le istituzioni pubbliche e le organizzazioni del privato sociale a presentare le proposte operative destinate all'attivazione di progetti di rete.

Per la selezione e la valutazione dei progetti sono state nominate, con Ordinanza Sindacale **sei Commissioni dl Valutazione**: Ordinanza Sindacale n.1205/GAB e n. 15642/GAB del 05/02/99. Le Commissioni di Valutazione si sono insediate ed hanno proceduto all'esame ed aggiudicazione dei progetti con determinazioni dirigenziali nn. 34 e 36 del 26/05/1999.

2000

Con determinazione dirigenziale n. 21 del 29/03/2000 sono stati nominati i Referenti Assessorili e Circoscrizionali incaricati della **verifica amministrativa, contabile e progettuale** dei Servizi del 1° Piano Cittadino Triennale , ex lege 285/97

2002

Con deliberazione di G.C. n. 328 del 21/03/2002, come modificata dalla deliberazione n. 900 del 24/09/2002, è stato **approvato il 2° Piano Cittadino Triennale** per l'Infanzia e l'Adolescenza, ex lege n. 285/97, l'Avviso Pubblico Integrale disciplinante le procedure di gara e di affidamento nonché la presa d'atto dell'**Accordo di Programma**.

In data 28.09.02 è stato pubblicato sui quotidiani "La Gazzetta del Mezzogiorno" e "Puglia", giusta determinazione dirigenziale n. 2002/03117 del 7.6.2002, l'estratto dell'**Avviso Pubblico**.

Con determinazione dirigenziale n. 2002/05386 del 24/10/2002 e successive di modifica n. 2002/05559 del 30/10/2002, n. 2002/05636 del 04/11/2002 e n. 2002/05642 del 05/11/2002 sono state nominate **5 Commissioni di Valutazione**, in relazione alla specificità dei servizi da affidare come di seguito:

1) Centri per le Famiglie Territoriali;
2) Centri Educativi Aggregativi Territoriali – Centro di Aggregazione Giovanile - Educativa di Strada;
3) Centri Gioco;
4) Città dei Ragazzi;
5) Casa Rifugio, Centro Antiviolenza –Prima Accoglienza, Mediazione.

Con determinazione dirigenziali nn. 2002/06275, 2002/06276, 2002/200/00330, 2002/200/00328 del 03/12/2002 e n.2002/200/00335 del 06/12/2002 sono stati **aggiudicati** 17 Servizi.

2003

Con Determina n.2003/07249 del 10/12/2003 sono state nominate **5 Commissioni interistituzionali.**

Con determinazione dirigenziale n. 2003/04632 del 09/07/2003 sono stati nominati i Referenti Assessorili e Circoscrizionali incaricati della **verifica contabile, amministrativa e progettuale** dei servizi del 2° Piano Cittadino Triennale per l'Infanzia e l'Adolescenza, ex lege n. 285/97.

Con determinazione dirigenziale n. 2003/07228 del 24/11/2003 in applicazione del punto 3) della succitata deliberazione di G.C. n. 900 del 24/09/2002 è stata impegnata la somma di € 297.936,13 quale **cofinanziamento comunale** alla seconda annualità del Piano.

Con determinazione dirigenziale n. 2003/07249 del 10/12/2003, si è proceduto al riaffidamento dei Servizi per la seconda annualità, previo parere delle Commissioni di Verifica di cui alla determinazione dirigenziale n. 2003/04478 del 01/07/2003 e relazione positiva dell'Amm.ne comunale.

2005

Altra normativa segnalata

Deliberazione di C.C. N:2005/00051 del 20/04/05 – Approvazione del Piano Sociale di Zona

2006

Deliberazione di Giunta Comunale n.1076 dell'11.12.2006 – Imputazione sull'esercizio finanziario 2006, nelle more del riaccreditamento e della **reiscrizione in bilancio** delle somme ex esercizi 2003, 2004 e 2005, relativa al finanziamento dei 13 servizi aggiudicati – Presa d'atto dell'Accordo di programma.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione* fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007 (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2003,2004 e 2005
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2004, 2005, 2006 e 2007

2. Quanti sono i progetti esecutivi ***approvati*** *e* ***attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006	18	18
Programmazione 2007	7	7
totale	*25*	25

3. Quanti sono i progetti esecutivi ***in corso di realizzazione (attivi)*** *nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	18
Programmazione 2007	7
totale	25

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	n. progetti
1) sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità	21
2) affidamento familiare	1
3) abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti	2
4) interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3	0
5) tempo libero e gioco	1
7) promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	0
8) integrazione dei minori stranieri	0
totale	25

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

BOLOGNA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità (1998-2001)

L'avvio del percorso per l'applicazione della legge si è innestato in un contesto istituzionale particolarmente sensibile ai temi della riqualificazione dei servizi e dei progetti a favore dell'infanzia e, più in generale, della ridefinizione della città a misura dei bambini e delle bambine.

Il Consiglio Comunale, infatti, ha promosso nel gennaio 1997 un'istruttoria pubblica[1] sull'infanzia che aveva lo scopo di raccogliere idee, proposte e progetti provenienti dalle associazioni e dalle organizzazioni di volontariato impegnate su temi sociali ed educativi. L'esperienza ha visto il coinvolgimento propositivo di circa sessanta associazioni di diversa appartenenza culturale che hanno consentito all'Amministrazione di rimettere a fuoco bisogni e problematiche riguardanti la qualità dello sviluppo socio- educativo delle nuove generazioni.

Nel mese di maggio dell'anno successivo si è svolta un'ulteriore istruttoria pubblica rivolta alle associazioni ed ai gruppi giovanili spesso portatori di esperienze e di idee capaci di innovare l'insieme delle proposte e degli interventi dell'Ente pubblico.

Infine, nel novembre dello stesso anno, in continuità con l'istruttoria del '97, l'Amministrazione Comunale ha promosso un Forum sull'infanzia[2], che ha visto la presenza anche dell'allora Ministra alla Solidarietà Sociale Livia Turco. Il Forum si è posto come strumento ed occasione di sintesi delle analisi e delle proposte riguardanti la globalità degli approcci disciplinari che hanno l'infanzia come soggetto: l'educazione e la cultura, l'ambiente, la sanità , il sociale.

L'insieme di queste iniziative, unitamente alla produzione tradizionale di esperienze socio educative promosse dai servizi, hanno creato i presupposti culturali e professionali idonei a cogliere pienamente lo spirito innovativo promosso dalla Legge 285 consentendo all'Amministrazione l'elaborazione di un piano programmatico capace di tenere conto dei servizi in essere e, contestualmente, di valorizzare le proposte innovative provenienti dall'esterno.

Con DGC n.7419 del 28/10/1997, viene istituito un Gruppo di lavoro, formato da diverse figure professionali[3], finalizzato alla predisposizione del piano di intervento e della relazione programmatica che costituirà indirizzo per l'Accordo di Programma sottoscritto dal Comune di

---

[1] L'Istruttoria Pubblica sull'infanzia è stata convocata dalla Presidenza del Consiglio Comunale di Bologna, e realizzata il 17 e 18 gennaio 1997. Essa, in quanto strumento di partecipazione collettiva alla elaborazione e verifica delle politiche comunali, ha rappresentato un'occasione importante di conoscenza di una variegata realtà ed ha permesso al Consiglio Comunale di ascoltare, conoscere e capire. Essa è stata, inoltre, occasione di dialogo tra le Istituzioni e le associazioni che lavorano sui temi dell'infanzia in vista della costruzione di un progetto forte che punti sul rapporto tra bambini e città, all'interno del quale i bambini sono gli interlocutori privilegiati.

[2] Il "Forum sull'Infanzia", promosso dalla Presidenza del Consiglio Comunale d'intesa con la Giunta e con il patrocinio della presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Pubblica Istruzione, della Regione Emilia Romagna della Provincia di Bologna e dell'Università di Bologna, è stato realizzato il 21-24 Ottobre 1998: Gli atti del convegno furono pubblicati dalla Edizione Junior "I bambini e la città sostenibile- Atti del 1° forum di Bologna sull'infanzia"

[3] Il Gruppo comprende: le istituzioni e gli Enti firmatari, le associazioni di volontariato, ma anche la Provincia di Bologna, con la quale sono stati condivisi momenti di riflessione ed elaborazione progettuale, al fine di garantire una coerenza metodologica e di contenuto con le indicazioni della Regione Emilia Romagna

Bologna, L'Azienda Usl, Il Centro di giustizia minorile, il Provveditorato agli Studi.
Fin dall'avvio dell'applicazione della legge viene espresso da parte dell'Amministrazione Pubblica l'orientamento culturale su cui deve trovare radice la pratica di progettazione e realizzazione degli interventi. "Uno degli esiti concreti del lavoro del gruppo è la condivisione dell'orientamento della Giunta Municipale relativo all'utilizzo del ricco patrimonio di proposte ed idee emerso dalle istruttorie pubbliche sull'infanzia e l'adolescenza con lo scopo di non stimolare progettazioni unicamente finalizzate al finanziamento, il cui spessore di contenuto sarebbe stato di difficile verifica. Questa scelta politica e metodologica non è stata capita e condivisa da una parte delle organizzazioni di volontariato e del privato sociale che hanno lamentato una carenza di coinvolgimento e informazione rispetto ai tempi ed alle procedure di attuazione della legge."[4]

L'Accordo di programma, preceduto dalla Conferenza dei servizi, viene sottoscritto il 30/7/1998 e recepito con delibera del Consiglio Comunale PG 123409 nel settembre del 1998. Il piano programmatico degli interventi finanziati, parte integrante dell'Accordo di Programma, "evidenzia un'articolazione dei progetti su tutti gli articoli della legge, con uno sforzo di costruzione di collaborazioni tra settori diversi presenti nel pubblico e le organizzazioni non lucrative nel tentativo di innalzare qualitativamente l'offerta dei servizi e delle opportunità a favore dell'infanzia e delle famiglie."[5] I progetti approvati nel primo triennio sono stati 59, di cui 13 rientranti nei dettami dell'art.4, 14 nei dettami dell'art.5, 18 nelle disposizioni dell'art.6 e 14 nelle disposizioni dell'art.7.

La Giunta Municipale, inoltre, in attuazione dell'art. 5 dell'Accordo di programma, istituisce un Comitato tecnico[6] con il compito di predisporre gli elaborati progettuali previsti dalla Legge 285/97, di istruire i rapporti con i Soggetti Istituzionali al fine di favorire la definizione dell'Accordo di Programma, di coinvolgere le organizzazioni non lucrative nella programmazione, di monitorare le iniziative e i servizi che hanno attinenza con la materia trattata dalla L.285.
Il Comitato è composto da un esperto per ognuno degli Enti aderenti all'Accordo (Comune di Bologna, L'Azienda Usl, Il Centro di giustizia minorile, il Provveditorato agli Studi), da un referente per la Provincia e da rappresentanti delle organizzazioni di privato sociale.
Su mandato ricevuto dai firmatari dell'Accordo di programma, il Comitato (allargato quantitativamente e qualitativamente rispetto alla presenza del volontariato) si pone come uno strumento importante per la concertazione tra gli Enti e le realtà del terzo settore con l'obiettivo di ragionare sulla globalità degli interventi e recuperare eventuali sfasature sul piano della definizione dei progetti e delle fonti di finanziamento.
Il lavoro inizia nel mese di ottobre 1998 attraverso la condivisione di tutti i partecipanti sull'utilità di un lavoro di analisi sui bisogni in ambito educativo, sociale, culturale e ambientale, confronto e ricomposizione della globalità degli interventi finalizzato ad una applicazione corretta ed efficace dello spirito innovativo della legge. Sulla base del lavoro svolto dal Comitato, la Giunta Comunale ha convocato la Conferenza dei Servizi per giungere all'Accordo di Programma.

Secondo triennio (2001-2003)
Lo scenario economico normativo riconosciuto come contesto in cui si innesta l'avvio del secondo triennio di implementazione della L. 285/97 nella città riservataria di Bologna è caratterizzato da quattro elementi chiave per la realizzazione delle politiche a favore dell'infanzia e adolescenza

- *"il secondo piano d'azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza* rappresenta non solo la continuazione del primo ma anche un "affinamento" di strategia individuando alcune priorità che potranno essere perseguite ai diversi livelli istituzionali;

---

[4] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97Anno 1999
[5] Ibidem
[6] La formalizzazione della composizione e funzione del Comitato tecnico avviene con atto della Giunta Municipale n 1175, del 23 giugno 1999

- *l'approvazione della "legge quadro* per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" dà certezze e futuro alla garanzia dei diritti sociali di tutti i cittadini e, quindi, anche di quelli "in crescita";
- *il progetto materno- infantile* del Piano sanitario nazionale permette di avviare, in concreto, quel percorso di integrazione tra sociale e sanitario che, a partire dall'infanzia e dall'adolescenza, può aiutare a migliorare la qualità della vita nel nostro paese;
- *la collaborazione interistituzionale tra Ministero e Regioni e il coordinamento delle città riservatarie* sono elementi significativi e di garanzia per la programmazione del prossimo triennio."[7]

A questo scenario si aggiunge una precisa e attenta riflessione maturata dal comune e dai soggetti istituzionali coinvolti, a conclusione del primo triennio. In essa si evidenzia la volontà della pubblica amministrazione di sviluppare, maturare, consolidare servizi ed interventi intorno al soggetto famiglia. Questo uovo scenario interpretativo delle politiche infanzia e adolescenza trova la propria espressione nei criteri di selezione e punteggio dei progetti ammessi al bando di concorso "i contenuti prioritari a cui i proponenti devono attenersi, sono:
- un approccio progettuale globale e organico, ispirato ad una logica di collaborazione tra soggetti diversi;
- la valorizzazione di interventi finalizzati al sostegno delle scelte di maternità;
- la creazione di servizi di aiuto alle funzioni genitoriali, con particolare attenzione all'età della preadolescenza e dell'adolescenza;
- l'attivazione di progetti di comunità, elaborati e gestiti da più soggetti e finalizzati a creare occasioni di crescita per gli adolescenti e le loro famiglie."[8]

L'Accordo di programma viene sottoscritto in data 07/05/2001 tra il Comune di Bologna e gli altri enti del precedente accordo di programma. Esso contiene, come parte integrante e sostanziale, il Secondo piano triennale e il riparto delle risorse per l'attuazione degli interventi. Accordo e Piano vengono approvati con Ordinanza del Sindaco PG 123050/01 del 13/7/2001. I progetti approvati nel 2001 relativamente al 2° triennio di attuazione della Legge erano 33; nel 2003, con atto di Giunta è stato modificato il Piano triennale con l'inserimento di ulteriori due progetti. Rispetto agli articoli, i 35 progetti si distribuiscono come segue:
- art.4: n.7 progetti
- artt.4 e 6: n.2 progetti
- artt.4 e 7: n.1 progetto
- artt.4, 6 e 7: n.1 progetto
- artt.4, 5 e 6: n.1 progetto
- art.5: n.1 progetto
- art.6: n. 9 progetti
- art.7: n.9 progetti
- artt.6 e 7: n.3 progetti
- tutti gli articoli: n.1 progetto

I progetti del triennio 2000-2002 sono stati pertanto concretamente attivati dopo la selezione avvenuta sulla base di un bando pubblico, nel secondo semestre del 2001.

La programmazione degli interventi per il triennio 2000/2002 presenta aspetti di continuità e di discontinuità con il precedente triennio. Relativamente ai primi vengono indicati:

- una concezione della programmazione come sintesi di diversi approcci e contributi provenienti dall'ambito istituzionale e dalle esperienze del mondo associativo
- la creazione di strumenti di partecipazione e di analisi finalizzati alla definizione dei contenuti dei programmi ed alla valutazione degli esiti

---

[7] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 Anno 2001

[8] Ibidem

- la consapevolezza del valore promozionale della legge rispetto ad interventi innovativi che si devono tradurre in possibilità di crescita e di sostegno permanenti per i ragazzi e le loro famiglie, ampliando ed integrando il sistema dei servizi esistenti
- la pratica di una collaborazione interistituzionale tra città riservataria, Provincia e Regione sia sulle più significative innovazioni sia sugli strumenti di monitoraggio e valutazione degli interventi

Questi, invece, gli elementi di discontinuità con il precedente triennio:

- la definizione di un bando pubblico per la raccolta e la selezione dei progetti
- la sottolineatura di priorità di contenuto alle quali fare riferimento per la definizione del piano programmatico (adolescenza, maternità, famiglia)
- l'accentuazione di una logica di *empowerment* dei progetti e dei soggetti
- la valorizzazione della sussidiarietà nel rapporto tra istituzioni e privato sociale

2003 (2004)

Nell'anno 2003 hanno convissuto gli interventi a completamento del secondo triennio e quelli di avvio ed esecuzione del nuovo piano, relativo l'anno 2003. Il Comune di Bologna ha scelto di attivare per il nuovo finanziamento un piano della durata di una sola annualità.

Il nuovo piano territoriale ai sensi della 285/97, approvato con DGC P.G.128003 del 28/07/03, si pone l'obiettivo di "attuare una prima sperimentazione di passaggio tra la L.285 e la nuova modalità di programmazione suggerita dalla L.328/00 e ripresa per la Regione Emilia – Romagna dalla L.R. 2/2003.I progetti approvati relativamente all'annualità 2003 sono stati 18, di cui 10 in continuità con il secondo triennio e 8 nuovi progetti; la distribuzione rispetto agli articoli è la seguente:

- art.4: n. 6 progetti
- artt.4 e 7: n.1 progetto
- art.5: n. 2 progetti
- art.6: n. 5 progetti
- art.7: n.3 progetti
- tutti gli artt.:n.1 progetto

Implementazione della 328/00

Il 2003 segna per questa città anche l'anno di avvio del piano di zona ai sensi della 328/00. Con Delibera P.G.N. 36733 del 10.3.2003 viene approvato dal Comune di Bologna il " Piano sociale di zona 2002/2003. Linee di indirizzo per il programma attuativo". Con questo atto il PdZ diviene strumento principe di programmazione delle politiche sociali (quelle dei minori comprese) e da questo (in specifico dalle schede del Piano di zona relative all'area delle Responsabilità Familiari e dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza) vengono desunte le attività da inserire nel piano territoriale annuale 2003.

"Nella scelta dei progetti da inserire nel nuovo piano si sono privilegiati progetti di lunga durata che consentissero di applicare i criteri di verifica e monitoraggio previsti dalla L.285, e che rispondessero alle caratteristiche di innovazione o miglioramento dei servizi, così come previsto dalla L. 285. Dal punto di vista economico è prevista un'integrazione delle risorse messe a disposizione per il piano 2003 dalla L. 285 e le risorse del bilancio comunale, per cui, nella maggioranza dei progetti, i finanziamenti della legge sono utilizzati per garantire il periodo di avvio degli stessi, questo anche in ragione del meccanismo di spesa tramite Funzionario Delegato che impone l'esecuzione della spesa entro l'anno solare."[9]

Criticità

Elemento comune a molte relazioni di questa città riservataria riguarda la questione della difficile

[9] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2003

gestione finanziaria dei fondi 285 a cui si unisce la difficoltà di far interagire e 'comunicare', in maniera, congrua regole locali con regolamentazioni statali "Il Comune di Bologna – come, del resto, le altre città riservatarie – si è scontrato con l'improba fatica di gestire il funzionamento contabile della 285 (funzionario delegato, autorizzazioni, rendicontazioni)."[10]

2004 e 2005

Per i Piani annuali 2004 e 2005 sono stati assunti i relativi Piani di Zona quali strumenti per la progettazione ed è dalle Schede dei Piani di Zona relative all'Area delle Responsabilità Familiari e dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza che sono stati desunti gli interventi da inserire nei Piani annuali della L.285/97. Nello specifico, gli atti relativi ai piani 2004 e 2005 sono: Deliberazione di Giunta PG 166406/2004 con cui sono stati approvati 4 nuovi progetti; e il Piano anno 2005: Deliberazione di Giunta PG 212278/2005 con cui sono stati approvati due progetti.

Relativamente ai piani d'intervento ai sensi della 285, per gli anni 2004 e 2005, la novità riguarda l'emergere di situazioni e bisogni che portato la programmazione ad orientarsi per progettare secondo una logica di territorialità ristretta rispetto all'intero territorio cittadino. "E' sorta la necessità di rispondere con interventi diversi a seconda delle zone della Città, seguendo una logica di territorialità dei bisogni. Per la programmazione degli interventi per "micro territori", si è tenuto conto in primo luogo dei bisogni rilevati dagli educatori del Servizio Minori e Famiglie che operano nei diversi territori e di alcuni indicatori quali la percentuale di giovani presenti, la percentuale di stranieri, le caratteristiche degli insediamenti abitativi e assetto urbanistico della zona, la presenza storica di associazioni o organizzazioni già operanti nel micro territorio e consapevoli dei bisogni e delle caratteristiche della zona stessa. Questo ha portato ad un'attiva partecipazione delle varie risorse operanti nei territori sia per quanto attiene l'individuazione dei bisogni, sia per la progettazione degli interventi."[11]

Nell'anno **2005,** con deliberazione O.d.G. n. 168/2005 P. G. n. 164270/2005, è stato approvato il Piano sociale di zona 2005-2007, contenente le linee di indirizzo valide per il triennio 2005-2007 ribadite nell'approvazione dei Piani attuativi annuali. Gli obiettivi e le finalità perseguite dalla L.285/97 si intersecano con le linee di indirizzo approvate nel suddetto Piano e le attività finanziate ai sensi della L285/97 nell'anno 2006 hanno trovato riscontro nel Programma attuativo 2006 del P. di Z. nell'area dedicata alla "Responsabilità familiare e capacità genitoriale, Diritti dei bambini e degli adolescenti".

2006

Per il 2006 con D.G.C. n. 203865, PROG n. 245/2006, 26 settembre 2006 la Giunta comunale è giunta all'Approvazione Del Programma Attuativo 2006 Del Piano Sociale Di Zona 2005-2007; a cui si è aggiunto l'Atto P. G. n.213620/2006, 28 settembre 2006 di Sottoscrizione dell'Accordo di programma relativamente al Piano Sociale Di Zona Attuativo 2006.

La programmazione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, nell'ambito del processo di realizzazione del Piano sociale di zona per tradurre concretamente i dettami della L.R.2/2003 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, è stata inserita all'interno di un nuovo assetto di governo delle politiche sociale che ha condotto il Comune di Bologna a produrre un piano di interventi annuale specifico per la L. 285/97, incluso nella programmazione nei Piani di Zona condividendone gli obiettivi e le finalità.

Con D.G.C. Prog. n. 275/2006, è stato approvato il Piano esecutivo degli interventi per l'anno 2006 relativamente ai progetti finanziati ai sensi della L. 285/97 con cui approva un totale di 11 progetti. Gli obiettivi e le finalità perseguite dalla 285 trovano riscontro nelle attività inserite nel Programma attuativo 2006 del PDZ nell'area dedicata alla 'Responsabilità familiare e capacità genitoriale e

---

[10] Ibidem

[11] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2005

diritti dei bambini e degli adolescenti.'

Processo di riforma

Negli ultimi mesi del 2006[12] il Comune di Bologna ha avviato un processo di riforma teso a sviluppare un sistema di programmazione e di governance dei servizi sociali, sanitari ed educativi che risponda meglio alle mutate caratteristiche sociali, economiche e culturali del territorio e ai nuovi bisogni emergenti in accordo con le disposizioni regionali e nazionali. Gli aspetti principali di tale sviluppo sono caratterizzati da:

1. impulso al processo di decentramento caratterizzato dal completamento delle deleghe dei servizi sociali ai 9 Quartieri al fine di realizzare la completa presa in carico dei cittadini da parte dei quartieri
2. evoluzione del Comitato di distretto. Esso si compone delle figure di: sindaco, assessore alla salute, ai servizi sociali, all'istruzione, i presidenti di quartiere, e come invitati permanenti il direttore generale dell'azienda AUSL, il direttore di distretto, il direttore dell'ufficio di piano. Il compito di questo organismo sarà quello, insieme all'ufficio di piano (che fa da supporto tecnico al Comitato di distretto). A tale organismo sono riconosciute le seguenti funzioni relative alle competenze comunali in materia sociosanitaria, socio assistenziale, educativa, e scolastica:

- lettura del bisogno e governo del processo di programmazione del Pdz
- integrazione delle politiche del Comune con quelle della Ausl, con le strutture decentrate dello Stato, degli enti e realtà del III settore con finalità sociali ed educative, con le autorità scolastiche e tutto il mondo della scuola
- formulazione degli indirizzi e coordinamento dei rapporti tra Comune e ASP
- governo dei processi di partecipazione attraverso i tavolo cittadino del Welfare e i quartieri
- formulazione dei criteri generali di committenza nei confronti dei soggetti accreditati o convenzionati
- controllo della corretta esecuzione della committenza
- formulazione dei criteri generali per la compartecipazione della spesa da parte degli utenti
- programmazione delle risorse

3. costruzione del Piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale (PDZ) di durata triennale che andrà a sostituire il Piano sociale di zona e rafforzerà l'accordo con il pIano per la salute.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Forme di coordinamento

Il Comune di Bologna ha definito nel proprio Accordo di Programma una metodologia di raccordo permanente, relativamente ai passaggi fondamentali del processo attuativo della legge, con la Provincia e la Regione Emilia Romagna. Tale collaborazione si è espressa nei seguenti modi:

- presenza permanente al tavolo tecnico promosso dalla Provincia d Bologna, insieme agli altri Comuni dell'ambito territoriale
- partecipazione ai moduli formativi proposti dalla Provincia di Bologna sugli strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei progetti, in collaborazione con l'IRS e la Regione Emilia Romagna
- partecipazione al tavolo tecnico regionale finalizzato alla concertazione degli strumenti e dei percorsi metodologici per il monitoraggio e la valutazione dei progetti.

[12] D.C.C. p.g. n. 229738/2006 del 22.12.06, Indirizzi sul sistema cittadino integrato di interventi e servizi sociali, sociosanitari, educativi e scolastici e sui contratti di servizio con le ASP; D.G.C. Pg n. 78080/20007 del 03.04.07 Modifica delle modalità di funzionamento del Comitato di distretto di Bologna

Nell'anno di avvio dell'implementazione della l.328/00 le forme di coordinamento si estendono e si articolano "Nel corso dell'anno è stata attivata una fattiva collaborazione con il costituendo Ufficio di piano che sovrintende alla costruzione del Piano di zona per inserire i progetti finanziati con la L.285 all'interno del Piano stesso e individuare un sistema di partecipazione dei soggetti della società civile partendo anche dall'esperienza maturata all'interno della gestione della L.285."[13]
I risultati del percorso di collaborazione con l'Ufficio di Piano riguardano, non solo l'inserimento delle attività programmate secondo la L.285/97, nei Piani Attuativi Annuali dei Piani di Zona (Programma attuativo anno 2004 e anno 2005), ma ha anche consentito l'implementazione delle reti di partecipazione della società civile alla programmazione, nonché l'attivazione di tavoli di confronto sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza. "Questi tavoli hanno visto la partecipazione di Soggetti Istituzionali (è da rilevare l'apporto dell'azienda USL, dei Quartieri, delle IPAB, del Centro Giustizia Minorile e degli Istituti Scolastici) e Soggetti non Istituzionali (va sottolineata la costante e significativa partecipazione delle associazioni di volontariato e delle cooperative sociali). Il confronto attuato in ambito di "Prima infanzia e tempi di cura", "Lavoro di continuità, affido familiare e adozione", "Residenzialità e accoglienza", "Prevenzione e promozione adolescenti", ha permesso di evidenziare i vari aspetti delle tematiche relative all'infanzia e l'adolescenza, individuando le linee direttrici per la stesura del Piano di Zona."[14]
Per la realizzazione del programma attuativo del 2006 al fine di perseguire gli obiettivi del Piano sociale di zona 2005/2007 ha attivato 4 comitati di coordinamento tecnico uno per ogni ambito di intervento (anziani, minori, handicap, adulti) per la definizione delle priorità di intervento e delle azioni da mettere in campo per il 2006.
Il comitato di coordinamento tecnico area Minori si compone di 11 soggetti così suddivise:
3 Comune di Bologna servizi sociali
2 Ausl
1 Comune di Bologna settore istruzione
1 Comune di Bologna Quartieri
1 Ipab e istituti educativi
1 Centro giustizia minorile
1 Comune di Bologna settore salute
1 Comune di Bologna area Servizi alla persona
Questo organismo composto di dirigenti ed esperti dei servizi dei diversi enti si configura come comitato permanente sede del confronto tecnico e interistituzionale con il compito di qualificare coordinare le attività e individuare le priorità nelle singole aree di intervento.
Il processo che si realizza con il Piano di Zona si colloca all'interno del più ampio percorso di riforma indirizzato alla costruzione di un nuovo sistema di governo integrato delle politiche sociali e socio- sanitarie avviato in questi ultimi anni dalla Regione Emilia Romagna che, recependo le indicazioni della L. 328/2000 prevede il consolidamento e sviluppo della Zona, coincidente con il Distretto sanitario, quale ambito ottimale per l'esercizio delle funzioni di governo e programmazione da un lato, di gestione e produzione dei servizi sociali e socio- sanitari dall'altro.

Con Determinazione del responsabile del servizio politiche infanzia e adolescenza n. 18597 del 20 dicembre 2004 è stato inoltre istituita la cosiddetta Figura di sistema essa si inserisce all'interno di un ampio programma finalizzato e a carattere innovativo dal titolo "Azioni di coordinamento nell'ambito degli interventi di qualificazione scolastica socio-educativi, socio-assistenziali e socio-sanitari a favore dell'infanzia e dell'adolescenza
Questa figura è sorta dalla necessità di coordinare le varie progettazioni rivolte all'infanzia e all'adolescenza e famiglie e di dare una maggiore efficacia alle azioni mettendo in comune energie e

[13] Ibidem
[14] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2005

facendo produrre di più gli investimenti con uno sguardo all'esperienza prodotta dagli interventi della legge 285/97 che, in molti territori, ha avviato percorsi di integrazione con individuazione di tecnici con funzioni di coordinamento, nella maggior parte confluite nel Piano Sociale di Zona
La Regione Emilia Romagna nel 2006/07 ha attivato una formazione per le figure di sistema regionali, si è introdotto un percorso omogeneo e relativi strumenti di monitoraggio e valutazione a livello zonale e provinciale. Tale percorso ha consentito di avere una restituzione della progettazione realizzata, utile per la costruzione delle linee di indirizzo dei Piani di zona triennali.

Attività informative
La prima attività informativa segnalata riguarda il convegno del 1/2/2002 "Percorsi di crescita degli adolescenti a Bologna" organizzato dal Centro studi e documentazione sulla famiglia del Comune di Bologna. Essa, collocandosi nel passaggio tra chiusura del secondo triennio di attuazione della l.285 e avvio operativo della 328, nella città di Bologna (per approfondimenti su questo vedi paragrafo Implementazione della 328/00), ha rappresentato il primo fondamentale passo informativo e conoscitivo (ad uso sia interno che esterno all'amministrazione) avente lo scopo di dare uno sguardo d'assieme il più possibile organico ed omogeneo a ciò che il territorio cittadino, e i progetti della 285, offrono in tema di adolescenza. "Abbiamo chiesto agli enti attuatori di presentarsi, di raccontare le loro esperienze – in termini di "buone prassi", criticità, obiettivi, aspettative – maturate in questi anni di finanziamento 285. Ciò che il convegno come primo importante momento di riflessione ha portato è stato – in primo luogo – una visione d'assieme su quanto si sta facendo – a partire dalla programmazione 285 – per gli adolescenti a Bologna; si è avuta la possibilità di capire dalla viva voce di chi "sporcandosi le mani" lavora sul territorio quali sono le emergenze su cui occorre concentrare il proprio lavoro, e di rendere meno nebuloso lo scenario di partenza per programmi futuri, e per definire al meglio ciò che tra i progetti sperimentali può essere o divenire strutturale e organico all'amministrazione cittadina. In secondo luogo il convegno ha fornito interessanti *insights* sulle criticità e i punti di eccellenza dei rapporti tra terzo settore e amministrazione comunale, a partire dalle relazioni redatte a cura degli enti attuatori, che hanno rappresentato un momento di confronto e scambio informativo spesso e volentieri franco, diretto e fortemente fecondo."[15]
Il 2003 assume un valore importante dal punto di vista informativo, in questo anno infatti, caratterizzato dalla conclusione e presentazione del Rapporto di monitoraggio e valutazione dei due trienni di 285, dall'avvio dell'implementazione della 328, il Comune di Bologna riesce a portare a termine un'importante operazione di rendicontazione sociale, denominata Rapporto etico[16], all'interno del quale trova spazio anche una riflessione sulla L.285. "Il rapporto, giunto alla terza edizione, è stato presentato alla cittadinanza il 6/11/2003 e si configura come un documento che assomma al suo interno la rendicontazione sociale e un'esplicitazione netta delle linee programmatiche, valoriali ed etiche assunte dall'Amministrazione come dirimenti."[17]
Il Rapporto etico si configura come strumento che consolida e rafforza la responsabilità sociale richiamando alla coerenza strumenti, soggetti, istituzioni. "La formulazione del Bilancio Sociale non obbliga gli estensori ad osservare, in modo rigoroso e completo, i criteri di pari opportunità, di equità, di giustizia, e di solidarietà: non li obbliga per il semplice fatto che l'indirizzo politico può non prevederli, almeno come priorità assolute.
Il Rapporto Etico, invece, non può limitarsi ad essere un semplice resoconto informativo, ma ha degli obblighi ineludibili, *deve* cioè, segnalare non solo i programmi realizzati, ma anche quelli non realizzati, *deve* rendere sempre conto dell'efficacia dei programmi in rapporto ai relativi costi, non *deve* avere una base ideologica, *deve* essere fortemente ancorato ai valori universali del rispetto dell'uomo e, in particolare, *deve* tenere conto dei valori di un *welfare* a misura della dignità di una

---

[15] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2002
[16] Coordinamento Servizi sociali ed Istruzione, Rapporto Etico - Rapporto sulle politiche sociali ed educative, Comune di Bologna, 2003
[17] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2003

comunità civile: quelli delle pari opportunità, dell'equità, della giustizia e della solidarietà."[18]

Formazione

Nelle diverse relazioni annuali poche sono le informazioni rilevabili a proposito di attività formativa. Ciò che viene espresso infatti si limita ad una dichiarazione di partecipazione alle attività regionali "Il Comune di Bologna ha partecipato alle iniziative formative proposte e organizzate dalla Regione, e ha provveduto ad inviare alla Regione gli atti deliberativi inerenti all'attuazione della L.285/97." a cui si aggiunge "E' stata svolta un'attività di tutoraggio ed accompagnamento nei numerosi contatti del nostro Ufficio con i soggetti gestori dei progetti, avvenuti con particolare e significativa frequenza in occasione della compilazione delle schede di monitoraggio e conduzione delle interviste. Questi momenti sono stati importanti occasioni di autoriflessione ed autovalutazione per i soggetti, momenti nei quali sono stati indotti a ripensare alla propria attività in modo critico, ripercorrendone i vari aspetti costitutivi."[19]

Per il 2003 si rileva inoltre due corsi di formazione inseriti all'interno di un percorso di miglioramento della rete dei servizi offerti dal Settore. Tali percorsi rivolti agli operatori pubblici, finanziati ai sensi della L.285/97 e realizzati nel secondo semestre 2003 e nel 2004, hanno avuto come tema l'uno, l'ascolto dei minori e adolescenti e della complessità dell'agire in contesti multiproblematici; l'altro, la gestione del conflitto finalizzata alla costruzione di strumenti per il superamento di situazioni conflittuali tra minori ed adulti.

Il tema dell'ascolto è stato poi oggetto di un altro corso formativo, rivolto questa volta agli insegnanti degli Istituti scolastici di Bologna e sviluppato nell'ambito del progetto gestito dal Provveditorato agli studi di Bologna; le attività sono state condotte da esperti nel campo della psicoterapia psicoanalitica dell'infanzia e dell'adolescenza, secondo la modalità del lavoro di gruppo, con la finalità di creare e sviluppare, nei partecipanti, capacità nell'ascolto degli studenti e nell'interazione con la realtà scolastica.

Nel 2007 è stato finanziato il progetto "Progetto di formazione e consulenza a supporto della progettualità dei servizi per minori e famiglie del Comune di Bologna"

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Il percorso che la città di Bologna ha deciso di portare avanti dal secondo triennio di implementazione della legge in poi, ha implicato uno sdoppiamento del percorso stesso: da un lato 1) è stato portata avanti una rilevazione valutativa interna (essenzialmente qualitativa) avvalendosi del lavoro di staff del Centro Studi e Documentazione sulla famiglia; dall'altro 2) il Comune di Bologna nelle sue vesti di città riservataria ha aderito alla proposta della Regione Emilia-Romagna di mettere a punto uno strumento di monitoraggio e valutazione unificato su base regionale (province comprese) in grado di restituire una visione d'insieme il più possibile omogenea della situazione.

1 Il percorso interno ha riguardato la realizzazione di una ricerca qualitativa basata su un set di indicatori "desunti dal bando con il quale, nel 2000, erano stati selezionati i progetti da finanziare". Al fine di realizzare tale processo valutativo:

- Sono state realizzate, in un lasso di tempo di quasi 6 mesi (da ottobre 2002 a marzo 2003) 33 interviste ai soggetti gestori dei progetti.
- Le interviste sono state sistematizzate in griglie interpretative utili ad una rilettura delle stesse, finalizzata alla realizzazione di un rapporto di valutazione.
- è stata operata una prima valutazione contingente sulla base di 3 indicatori ritenuti prioritari (Livello di sperimentalità, Potenzialità di messa a regime, Livello di

[18] Ibidem

[19] Testo tratto dalle Relazioni sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2001-2002-2003-2004

reticolarità), al fine di stabilire a quali, tra i progetti finanziati nel secondo triennio, era opportuno erogare un ulteriore anno di finanziamento. ? stato studiato un sistema di coefficienti in grado di far corrispondere ai giudizi valutativi una porzione proporzionale dei finanziamenti assegnabili.

2 Il percorso 'esterno' ha riguardato il Tavolo regionale interprovinciale ed è stato volto alla definizione di uno strumento di monitoraggio e valutazione in un senso più strutturale e quantitativo. Coordinato da sociologi e ricercatori dell'IRS di Milano, ha prodotto la definizione di una scheda di monitoraggio e una valutazione condivise frutto di incontri realizzati nelle province, con il coinvolgimento diretto di soggetti attuatori provenienti ed inseriti nei vari tavoli di programmazione dei singoli enti locali. Il passo successivo ha riguardato la somministrazione delle schede di monitoraggio ai soggetti gestori dei 33 progetti finanziati. A ciò è seguito la realizzazione di un rapporto di monitoraggio e valutazione per ogni singola provincia e uno specifico per la città riservataria di Bologna. Infine, l'IRS di Milano ha provveduto alla rilettura dei suddetti rapporti, e alla redazione di un rapporto unico regionale "Rapporto di monitoraggio e valutazione degli interventi della L.285/97- anno 2002-2003" redatto dalla Regione Emilia Romagna- Assessorato alle Politiche sociali. Immigrazione. Progetto Giovani. Cooperazione internazionale, presentato pubblicamente il 23 ottobre del 2003 a Bologna nella giornata dedicata a "Un viaggio tra i paesaggi disegnati per l'infanzia e l'adolescenza".

Con la conclusione della seconda triennalità (anno 2003) della L.285/97 si assiste ad un cambiamento del sistema di monitoraggio sin qui adottato "la causa principale è riscontrabile nella progettazione annuale degli interventi. Il monitoraggio, quindi, è stato effettuato in itinere durante la realizzazione delle attività e, in modo particolare per gli interventi socio-educativi e le attività di accoglienza temporanea, vi è stata la verifica diretta degli operatori territoriali del Settore che hanno utilizzato parte del loro tempo lavorativo al confronto e alla verifica dei percorsi attivati "[20]

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

Consolidamento

Per la città di Bologna, dato il contesto operativo e culturale, si parla, di consolidamento di alcune attività e servizi, fin dal primo triennio. Rispetto ai contenuti specifici del primo piano territoriale si rende evidente che i progetti rivolti alle famiglie costituiscono più un consolidamento che un'innovazione: "il finanziamento ministeriale ha offerto la possibilità di sedimentare le azioni a sostegno delle famiglie che il Comune di Bologna aveva già da qualche tempo avviato come il *reddito* di inserimento per il sostegno della maternità (art.4, sostegno alla relazione genitori-figli) e l'intervento per l'integrazione del reddito per le madri e i padri interessati a beneficiare dell'aspettativa facoltativa dal lavoro prevista dalla L. 1204/71 (art.5, innovazione prima infanzia)."[21]

L'orientamento al consolidamento di alcune attività e/o sperimentazioni viene ad assumere per la città di Bologna un vero e proprio impegno che si rende ben manifesto con il Piano annuale del 2003. "Molte attività inserite nel secondo triennio di attivazione della L.285/97, sono state avviate verso un processo di messa a sistema, attraverso il ricorso ad altri finanziamenti, perché evolutisi in interventi essenziali per alcune categorie cittadine; per quelle attività per le quali, al contrario, non sono state trovate soluzioni finanziarie alternative ma che risultavano necessarie e parte attiva di alcune realtà, si è scelto di destinare loro parte del finanziamento di competenza dell'anno 2003, garantendo continuità in un'ottica di messa a regime. L'individuazione delle attività destinatarie di

[20] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L285/97 Anno 2005

[21] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 1999

quest'ulteriore finanziamento è stata realizzata attraverso la selezione di alcuni indicatori quali l'efficienza, la capacità di costruire rete sociale nel territorio d'intervento."[22]
Operativamente il radicamento, sul territorio, di esperienze ritenute essenziali per raggiungere un buon stato di benessere dei cittadini, viene garantita per i progetti tra secondo triennio e annualità del 2003, in base ad un meccanismo di valutazione che prende come indicatore fondante la "messa a sistema" dei progetti dividendoli in:

- progetti già entrati a sistema;
- progetti che andranno a sistema nell'anno 2004;
- progetti che abbisognano di un altro anno per creare le condizioni per una loro messa a sistema entro il 2005.

L'area di intervento che ottiene il finanziamento di più progetti finalizzato al consolidamento degli stessi riguarda il sostegno della maternità. "Nel piano 2003 questa area ha ricevuto il quantitativo di sovvenzioni più consistente, a riprova del forte investimento sul sostegno alla genitorialità sostenuto da questo Comune."[23] La seconda area di intervento che in parte esprime già un consolidamento, ed in parte ne necessita altro riguarda i servizi rivolti alla fascia adolescenziale. "Nel campo degli interventi rivolti all'adolescenza l'obiettivo che si può considerare raggiunto è il consolidamento di una rete di opportunità per la fruizione del tempo extrascolastico con proposte di elevato contenuto educativo in grado di accompagnare i ragazzi nel loro percorso di crescita personale, anche laddove si sia in presenza di carenze genitoriali considerevoli."[24] Al contempo (n.d.r.) "Sono presenti svariati progetti di tipo promozionale rispetto all'adolescenza, progetti che delineano prassi innovative di coinvolgimento, di partecipazione, di crescita culturale. In prospettiva, la messa a sistema di questi progetti è "la" priorità."[25]

Eredità operativa
Il primo triennio
"La legge ha generato quello che si può sinteticamente riassumere nella parole chiave del *lavoro di rete*, la cui necessità e opportunità è stata da tutti i soggetti condivisa.
Rispetto ai contenuti specifici dei progetti si può evidenziare quanto segue:
- l'avvio di sperimentazioni nell'ambito dei servizi per la prima infanzia ai sensi dell'art.5, con la proposta delle *educatrici familiari* e la creazione di strutture educative in un rapporto di *convenzione con soggetti esterni* alla pubblica amministrazione;
- la progettazione di interventi finalizzati all'alfabetizzazione scolastica e *all'integrazione socio-culturale dei bambini e delle bambine stranieri* condivisa tra il Provveditorato agli studi, i quartieri cittadini , l'Istituzione Servizi per l'Immigrazione e le associazioni di volontariato (art. 7, diritti infanzia);
- la promozione di esperienze finalizzate alla conoscenza del fenomeno dei "*bambini di strada*" attraverso la creazione di un *osservatorio e di uno spazio di ascolto* gestito dal volontariato che si riconosce nella Caritas, in collaborazione con gli operatori dei servizi sociali pubblici (art. 4 e art 7);
- l'implementazione degli interventi socioeducativi a dimensione territoriale e a gestione integrata finalizzati alla *prevenzione e al contenimento del disagio sociale tra gli* adolescenti (art. 6 educazione e tempo libero);
- la continuità e l'ampliamento di progetti di recupero socioeducativo per gli *adolescenti sottoposti a procedimenti penali*, attraverso il recupero dell'espressività, dell'identità e di una dimensione sociale non stigmatizzante (art.7 diritti infanzia e adolescenza)."[26]
Il primo triennio di implementazione è stato inoltre caratterizzato da una totale rimessa in

---

[22] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2003
[23] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2004
[24] Ibidem
[25] Ibidem
[26] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 1999

discussione delle modalità di rapporti tra enti, istituzioni e professionalità: "Tutti i partecipanti all'Istruttoria pubblica su Infanzia e adolescenza, hanno dovuto compiere uno sforzo per acquisire un approccio globale superando atteggiamenti autoreferenziali correlati alla specificità professionale o esperenziale. L'obiettivo che ci si è posti è stato quello di cogliere l'importante occasione della legge per ricostruire una mappa delle opportunità e dei servizi sempre più aderente alla complessità dei bisogni delle famiglie e dei loro figli, iniziando dalla condivisione della conoscenza di ciò che già esiste fino ad arrivare alla progettazione comune delle innovazioni."[27]

Passaggio dal secondo triennio al 2003

L'eredità che si rende manifesta nel passaggio tra il secondo triennio e l'annualità del 2003 è rappresentata dalla metodologia di lavoro instaurata dalla 285 che sembra favorire notevolmente l'implementazione territoriale della 328/00.

"La concezione di programmazione integrata e coordinata tra diverse istituzioni e le istanze del privato sociale, in una logica di attivazione e promozione di risorse sociali, propria della legge 285/97, ha consentito ai Comuni di ragionare in una logica di efficace concertazione nel tentativo di superare frammentazioni e discontinuità nelle risposte ai bisogni dei cittadini. Rispetto ai contenuti, è indubbio che molta della filosofia della legge 285/97, nel senso della promozione dell'agio e della prevenzione del rischio sociale, è stata raccolta e sottolineata fortemente nelle indicazioni della legge 328. In specifico, il Comune di Bologna ha costruito il proprio piano di zona sulla base di un lavoro di capillare analisi dei bisogni dei cittadini e delle risposte esistenti, sia in ambito istituzionale sia nel privato sociale, in un'ottica di bilancio sociale. Si è ragionato con il mondo associativo, le istituzioni, i sindacati sulle linee prioritarie di intervento e di risposta ai diversi bisogni delle persone e delle famiglie ripercorrendo una modalità di confronto efficacemente sperimentata per la legge 285/97. La logica della promozione del benessere, dell'attivazione delle risorse di comunità e della collaborazione tra servizi diversi ha potuto fare un ulteriore passo avanti, in termini di consapevolezza e impegno istituzionale. Si può affermare che una legge di settore come la 285/97 ha prodotto un effetto di innovazione, sul piano culturale e metodologico, capace di formare un insieme significativo di risorse professionali , diffuse sul territorio nazionale, in grado di accostarsi alla logica di programmazione istituzionale con un approccio globale, aperto alle istanze del sociale."[28]

Eredità culturale

Gli elementi, indicati negli anni, come 'traguardi' di crescita culturale sono molteplici e diversi "La consapevolezza dell'esigenza di un approccio globale, non frammentato, delle politiche rivolte alle nuove generazioni ha prodotto cambiamenti culturali nei diversi servizi ed uno sforzo operativo finalizzato a promuovere le risorse formali ed informali presenti nei contesti territoriali."[29]

A questa assunzione trasversale che abbraccia tutte le politiche rivolte a infanzia e adolescenza si affiancano però anche considerazioni più specifiche derivanti dall'analisi della qualità dei progetti presentati alla gara d'appalto per la realizzazione del secondo triennio di attuazione della legge "Dall'analisi dei progetti si può indiscutibilmente affermare che è cresciuta in modo significativo la consapevolezza della centralità della famiglia come soggetto educante imprescindibile, il cui ruolo va valorizzato e sostenuto in tutte le forme possibili. Il mondo della scuola è sempre più consapevole del fatto che le fragilità degli adolescenti esigono attenzione, rispetto e strategie educative efficaci in una ricerca costante di collaborazione con le famiglie. La presenza sempre più frequente di alunni stranieri rende più complessa, ma anche più appassionante, la costruzione di percorsi didattici rispettosi delle diversità.

Le associazioni del terzo settore sono sempre più impegnate a costruire rapporti di collaborazione

---

[27] Ibidem

[28] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2003

[29] Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2001

con le istituzioni, i quartieri e le scuole al fine di arricchire l'offerta formativa e del tempo libero per i ragazzi, nella consapevolezza che solo un sistema di opportunità educative capillari può contrastare fenomeni di isolamento o devianza. I quartieri sono divenuti un riferimento imprescindibile per la progettazione di percorsi integrati costruiti tramite l'attivazione di risorse proprie e la promozione di competenze, spazi, opportunità provenienti dal contesto territoriale e offerte dalla scuola, dalle associazioni e dai servizi socio-educativi. Contestualmente, le istituzioni preposte a lavorare sul disagio e le difficoltà sociali, come il Centro per la Giustizia Minorile e l'Azienda Usl, hanno acquisito una capacità progettuale capace di inserire i ragazzi in difficoltà in un sistema di relazioni aperto e, in quanto tale, educante."[30]

Altro esempio di eredità metodologica e culturale, ma sviluppata specificamente per l'area dell'adolescenza, risulta da un documento elaborato per tutta la cittadinanza in cui viene esplicitamente riconosciuta la filiazione dalla 285 "Il Rapporto etico, strutturato in base alle varie aree d'intervento dei Servizi (infanzia, anziani, disabili, immigrati, inclusione e integrazione sociale) ha – per quanto relativo all'adolescenza – enumerato le seguenti direzioni di lavoro per il futuro, in parte (esplicitamente) "ispirate" e suggerite dall'esperienza della L.285 a Bologna:

- costruire una rete tra i diversi soggetti impegnati nelle funzioni socio-educative nei confronti degli adolescenti: le famiglie, la scuola, le istituzioni, il privato sociale, sul modello di alcune esperienze avviate in qualche quartiere (S. Donato, Reno, Navile)
- valorizzare e sedimentare gli spazi di *counseling* e le iniziative di formazione per genitori
- promuovere un modello di rapporto tra insegnanti e genitori basato sulla condivisione di un "patto educativo"
- consolidare la formazione degli insegnanti per metterli in grado di affrontare e prevenire i problemi legati all'aggressività, al bullismo e, più in generale, al disagio
- promuovere occasioni di formazione congiunta tra insegnanti, educatori ed operatori socio-sanitari al fine di definire interventi socioeducativi capaci di tenere conto del contesto globale in cui vivono i ragazzi e le ragazze
- potenziare ed estendere i centri di consulenza e gli sportelli di ascolto nelle scuole medie e superiori con interventi di formazione degli insegnanti di riferimento
- creare spazi educativi extrascolastici capaci sia di fare vera educazione attraverso la proposta di attività utili alla definizione della propria identità nel rapporto con la realtà esterna, sia di accompagnare e sostenere i ragazzi e le ragazze nella gestione dei compiti scolastici."[31]

4. Le Prospettive future

Nelle ultime relazioni sullo stato di attuazione della legge 285/97 molte e di notevole complessità sono le indicazioni circa gli orientamenti per il futuro della legge.
La cornice interpretativa che fa da sfondo alla realizzazione delle azioni a favore dei minori riguarda il loro far parte del contenitore più ampio delle politiche sociali.
"Nodo centrale delle sfide sistemiche per il futuro sarà la capacità di produrre un miglioramento della qualità della vita attraverso uno sviluppo delle strategie di collegamento e di intersettorialità, le politiche sociali debbono in sostanza legarsi alle altre politiche territoriali – salute, casa, studio, lavoro - per poter trovare effettive soluzioni strutturali ai problemi che derivano dagli ostacoli dovuti alla complessità degli assetti istituzionali e dalle mutate esigenze e sfide che i cambiamenti socio culturali impongono."[32]
"Dall'analisi delle caratteristiche socio demografiche, caratterizzanti la Città di Bologna, deriva che

[30] Ibidem
[31] Ibidem
[32] Testo tratto dal Report sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2006

la tutela e la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza può essere realizzata solo attraverso un'interazione sinergica fra le politiche per la famiglia, le politiche educative e scolastiche, urbanistiche e di contrasto alla povertà.
Il Piano di zona dei Servizi Sociali non deve ripercorrere vecchie logiche adultocentriche, ma deve essere il risultato anche di un'ampia partecipazione dei bambini nelle scelte di servizio che andranno ad essere assunte nel Piano stesso. Il Piano di Zona sarà così un Piano frutto di una progettazione partecipata per realizzare una Bologna dei bambini in una dimensione non solo locale ma globale, attraverso un forte aggancio con il Global Plan of Action for Children 2002-2012, approvato dall'ONU.
I bambini e gli adolescenti potranno essere coinvolti sotto forma di forum, focus group, incontri di consultazione, al fine di dare vita ad un processo decisionale inclusivo, in cui anche i più piccoli abbiano voce sia a livello cittadino che di quartiere
Con il nuovo Piano di zona sarà necessario articolare il sistema di welfare municipale dei bambini e dei ragazzi sulla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza stabiliti dalla Convenzione ONU (diritto all'assistenza e alle cure, a vivere in una famiglia, alla protezione e tutela da tutte le forme di sfruttamento, all'educazione e allo studio, alla partecipazione alla vita civile e alla libera espressione, al rispetto della propria cultura e all'accesso ai servizi, a vivere in una città ed in un mondo sicuro, etc.).
Importante sottolineare che per la città riservataria di Bologna dal 2004 l'ufficio di coordinamento della l.285/97 non esiste più esso è stato ripartito tra gli uffici che gestiscono la 328/00, i tecnici dei servizi e i responsabili di quartiere. Il piano di zona viene quindi ad assumere una particolare rilevanza in tema di infanzia e adolescenza.
Le principali linee di indirizzo individuate per l'**infanzia** sono così sintetizzate:
A LIVELLO DI SISTEMA:
- creazione di un sistema di raccordo permanente fra i programmi sociali rivolti ai bambini (Programma territoriale 285, Programma immigrati, Programma prevenzione Abuso, etc.) per delineare un Piano Cittadino Infanzia da gestire in rete con le altre istituzioni (scolastiche, giudiziarie, sanitarie, etc.);
- promozione di luoghi e tempi di informazione, consultazione e partecipazione dei bambini e dei ragazzi alle scelte di Piano sociale e alle altre scelte amministrative (cittadinanza attiva dei bambini);
- predisposizione analisi sperimentali sull'impatto sociale che le politiche comunali generano sui bambini ed i ragazzi e sul miglioramento della qualità della loro vita, affinché tutti i programmi comunali siano compatibili con l'infanzia e la sua tutela;
- formazione ed aggiornamento degli operatori sugli strumenti di partecipazione dei bambini, di integrazione fra servizi e metodologie, di promozione di nuovi professionisti per la famiglia.

A LIVELLO DI SERVIZI:
- Povertà Infantile: appare necessario promuovere una strategia innovativa in grado di combattere le disuguaglianze di opportunità e di accesso ai diritti da parte dei bambini appartenenti a famiglie povere o a rischio di povertà o figli di genitori monoparentali e madri separate; la strategia potrà essere sostenuta attraverso l'integrazione di strumenti di sostegno economico finalizzato (microcredito e prestiti sull'onore), di progetti di accesso accompagnato allo studio e al tempo libero, di miglioramento della condizione alloggiativa, di pronto intervento sociale infanzia, etc;
- Livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia: occorre garantire un'adeguata presenza e distribuzione territoriale nei diversi quartieri di nuovi servizi educativi per la prima infanzia, di centri diurni ed aggregativi pomeridiani per i bambini nella fascia della scuola primaria e secondaria, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche, di assistenza domiciliare per bambini, di comunità alloggio familiari innovative per i bambini che vivano fuori dalla propria famiglia;

- Protezione ed integrazione dei bambini: occorre garantire la gestione delle situazioni di crisi che mettono in pericolo i bambini, connessi alla violenza diretta o assistita, alla vulnerabilità sociale e familiare, all'esposizione ai rischi di abuso, maltrattamento e devianza; gli interventi devono promuovere centri specialistici di protezione ed aiuto ai bambini abusati e alla famiglia maltrattante, servizi di sostegno all'affidamento e all'adozione, interventi appropriati alle culture etniche per la soluzione delle problematiche minorili (affido omoculturale, sostegno alle forme di assistenza e solidarietà delle comunità straniere, ecc), nuovi servizi in favore dei minori stranieri non accompagnati ultraquindicenni, in accordo con le varie associazioni che seguono gli stranieri, per individuare famiglie "di appoggio o affidatarie", imprenditori disposti all'addestramento e rapporti con le imprese italiane che lavorano all'estero (Romania, Bulgaria, Marocco) dove i minori rimpatriati in età lavorativa possano trovare lavoro; la progettazione di un servizio cittadino per il diritto allo studio, che superi l'attuale frammentazione, con particolare rilievo alla promozione del benessere, all'integrazione degli allievi handicappati, alla promozione dell'interculturalità, al sostegno economico dei genitori in difficoltà economica;
- Sostegno familiare: privilegiare come partner attivo la famiglia, intesa come rete e risorsa di solidarietà primaria che, adeguatamente sostenuta, può essere mobilitata per arginare, prevenire ed affrontare situazioni problematiche, contenute spesso all'interno dei confini familiari. Occorre elaborare una strategia di sostegno e counseling familiare integrata, che accorpi l'educazione e la formazione alle competenze genitoriali con l'assistenza nei casi di crisi, attraverso l'attivazione di centri integrati per le famiglie; E' necessario quindi potenziare servizi di sostegno nei confronti della famiglia, con programmi mirati alle figure genitoriali (attività conoscitive, informative e formative) e con iniziative che mirino a sostenere le famiglie nei momenti di maggiore difficoltà. Un particolare stato di fragilità l'assumono le famiglie monogenitoriali, ne consegue l'importanza di un sistema di servizi ed opportunità articolato e differenziato capace di rispondere a bisogni diversi ma intrecciati, offrire quindi:
  - sostegni economici differenziati per i diversi bisogni;
  - incentivare lo sviluppo di nuove figure professionali di supporto alle attività di cura ed educazione delle famiglie (tages mutter, baby sitter, educatrice familiare etc.);
  - risorse per consentire ai genitori di fare percorsi di condivisione delle esperienze e di arricchimento delle competenze educative e relazionali, nonché sostegni di mediazione e consulenza (mediazione familiare, consulenza legale nei casi di separazione etc.)
- Bologna Città amica dei bambini e delle bambine: si tratta di rilanciare un programma integrato di partecipazione civile e cittadinanza attiva, di coinvolgimento di tutti gli attori sociali, di ampliamento della fruibilità in sicurezza degli spazi e dei luoghi urbani, di città dell'educazione primaria ancor prima che universitaria. Far sì che l'infrastrutturazione della città preveda servizi e regole per la sicurezza dei bambini (percorso casa-scuola, dotare il centro storico di uno spazio fruibile da parte dei bambini e dei genitori, centri d'incontro presso le scuole e le associazioni.

Le principali linee di indirizzo individuate per l'ADOLESCENZA sono così sintetizzate:
In ambito di adolescenza lo spunto per l'individuazione delle linee d'indirizzo è stato preso dalla consapevolezza di dover promuovere politiche in grado di favorire il benessere degli adolescenti e far esprimere il potenziale creativo giovanile nella società bolognese attuale, quale fattore di coesione sociale e di sviluppo
Accanto ai tradizionali canali è necessario oggi lanciare la promozione di un nuovo canale di coinvolgimento sociale degli adolescenti alla vita civile attraverso la creazione di una rete comunale di servizi ed interventi sociali
Alcune azioni :

- coordinare tutti gli interventi messi in atto per i giovani attraverso un sistema territoriale di raccordo interistituzionale;
- sviluppare servizi ed azioni di mentoring sociale, consistenti in sportelli di assistenza e

sostegno alla progettualità di gruppi o di singoli adolescenti e giovani, anche con l'istituzione della figura del mentor pubblico quale tutor di accompagnamento per l'accesso dei giovani alle opportunità;

- diffusione di spazi sicuri di incontro e sviluppo degli interessi rendere la città un ambiente, strutturalmente e socialmente, vivibile dagli adolescenti, sicuro e ricco di spunti creativi
- promozione di luoghi in cui siano offerte occasioni d'incontro, socializzazione e fruizione d'attività ricreative ed educative, a partire dall'esperienza dei centri adolescenti e dei centri anni verdi
- promozione della piena frequenza scolastica, fino ai più alti gradi dell'istruzione
- lanciare un progetto adolescenti che promuova un uso formativo del tempo libero
- stesura e prima attuazione di un Progetto integrato socio- sanitario- educativo per l'adolescenza, che preveda l'integrazione sociale e civile dei giovani, la pianificazione ed il sostegno dei centri aggregativi di quartiere per gli adolescenti, campagne di prevenzione (droga, alcol, contraccezione), collaborazioni con la scuola, l'Azienda USL, il Terzo settore, le IPAB, le associazioni sportive per progetti adolescenti di qualità, anche attraverso la valutazione dei servizi esistenti."[33]

[33] Testo tratto dal Report sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2005

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Rossella *Cognome* Vecchi
Assessorato Assessorato ai servizi sociali
Servizio Area Minori
Indirizzo Viale Vicini 20
CAP 40124 *Città* Bologna *Prov.* BO
Telefono 051-2193769 *Fax* 051-2193799
email rossella.vecchi@comune.bologna.it

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

'97-'99	%	'00-'02	%	'03	%	'04-'05	%	'06	%	'07	%
Art.4	22	Art.4	20	Art.4	33	Art.4	26	Art.4	0,09	Art.4	21
Art.5	24	Art.5	0,03	Art.5	11	Art.5	0	Art.5	0	Art.5	0
Art.6	31	Art.6	26	Art.6	28	Art.6	70	Art.6	91	Art.6	79
Art.7	24	Art.7	26	Art.7	17	Art.7	0,04	Art.7	0	Art.7	0
		Più articoli	26	Più articoli	11						

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2003	2004-2005	2006	2007
Progetti esecutivi approvati	59	33	18	27	11	13
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)						
Numero utenti minori						
Numero utenti adulti						
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)						

Il sistema di rilevazione vigente non permette la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti coinvolti o contattati nei servizi), né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
758457007	2019303179	2022552204	2182468000	2007591112						
.391710,39	1042288,06	1044561,04	1127150,66	1036834,28	1036834	1036834	1036834	1036834	1036834	1036834

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1997-1998

In data 30 luglio 1998 viene stipulato l'Accordo di programma tra il Comune di Bologna, la Provincia di Bologna, il Centro di Giustizia minorile e l'azienda USL di Bologna, contenente il piano triennale di attuazione dei progetti, nonché la sintesi dei progetti approvati ed il relativo finanziamento, recepito con Deliberazione del Consiglio comunale O.d.G. n.228 del 14/09/1998- PG123409/98.

Altra normativa segnalata

Deliberazione del Consiglio comunale O.d.G. n.102 del 20/04/1998 PG40771/98 di assunzione delle funzioni socio assistenziale nell'area della maternita', infanzia, età evolutiva di competenza dell'amministrazione provinciale di Bologna e da questa delegate al Comune di Bologna; approvazione della convenzione con la provincia di Bologna per l'esercizio delle funzioni delegate.

Deliberazione del Consiglio comunale O.d.G. n.272 del 02/011/1998 PG154945/98 "Approvazione dei criteri per il funzionamento delle strutture di accoglienza di donna sole con figli".

1999

Con Deliberazione della Giunta Municipale Prog. n.1175 del 25/06/1999 PG74715/99 viene istituito il Comitato tecnico con il compito di monitorare le iniziative e i servizi che hanno attinenza con la materia trattata dalla L. 285/97, indipendentemente che siano inclusi nel piano triennale oppure nei programmi dei servizi pubblici o che siano promosse da organizzazioni non lucrative. Il Comitato è composto da un esperto per ognuno degli Enti aderenti all'Accordo di programma, da un referente per la Provincia e da rappresentanti delle organizzazioni di privato sociale.

2000

Il primo triennio di applicazione della legge 285 per la città riservataria di Bologna si colloca negli anni 1997-2000.

Con Deliberazione della Giunta comunale Prog. n.701 del 22/07/2000 PG111282/00, si è proceduto all'approvazione di un bando pubblico per la presentazione dei progetti da finanziare ai sensi della L.285/97 nel secondo triennio di attuazione ed è stato istituito un comitato tecnico con le funzioni di analisi e valutazioni dei progetti presentati, selezione dei progetti idonei, proposta del Piano Territoriale di Intervento.

2001

La Giunta comunale con propria decisione PG 65409/01 del 19/04/2001 ha preso atto del lavoro del Comitato tecnico, dando mandato al Settore competente di procedere alla stipula dell'Accordo di Programma ai sensi della L.285/97; l'Accordo, sottoscritto in data 07/05/2001- PG 76161/01- dal Comune di Bologna, il Provveditorato agli studi di Bologna, il Centro Giustizia minorile della Regione Emilia Romagna e l'Azienda USL di Bologna e contenente, come parte integrante e sostanziale, il piano triennale e il riparto delle risorse per l'attuazione degli interventi, è stato approvato con Ordinanza del Sindaco PG 123050/01 del 13/7/2001.

Il 2001 rappresenta quindi l'inizio del secondo triennio di attuazione.

Altra normativa segnalata

Deliberazione del Consiglio Comunale O.d.G. n.101 del 23/03/2001 PG45008/01 "Regolamento recante la disciplina dei criteri per l'erogazione, in via sperimentale, dei sussidi finalizzati a garantire adeguate condizioni di vita a famiglie con minori, le quali si trovino in stato di estremo bisogno".

2002

L'altro atto con cui è proseguita l'implementazione del secondo triennio di attuazione della L.285 riguarda l'istituzione da parte del Direttore del Settore Coordinamento Servizi Sociali determinazione dirigenziale PG 36301/02 del 5/3/2002 di un Comitato tecnico composto dai firmatari dell'Accordo di Programma, da esperti e da una rappresentanza del terzo settore, con i seguenti compiti: monitorare l'andamento dei progetti finanziati con accordo di programma; valutazione dei risultati dei progetti; informare il comune di Bologna sulle eventuali criticità delle esperienze; fornire pareri tecnici; elaborare una relazione annuale generale delle esperienze monitorate.

Altra normativa segnalata
Educatrice familiare: Deliberazione di Giunta Prog. n.284 del 23/07/2002 PG123357/02.

Convenzioni con privati per servizi 0-3 anni: Deliberazione di Giunta Prog. n.285 del 23/07/02 PG123367/02.

Schema d'intesa tra Opera Pia Guastavillani e Ausl per bambini con problemi di handicap: Deliberazione di Giunta Prog. n.156 del 29/04/02 PG68198/02.

Deliberazione di Giunta Prog. n.134 del 15/40/2002 PG61007/02 "Intervento prestiti sull'onore per nuclei familiari con figli minori (ex L.27/89): modifiche dei criteri per l'accesso e dell'ammontare del prestito" in cui vengono aumentati i fondi e vengono ampliati i tetti di reddito.

Deliberazione di Giunta Prog. n.227 del 17/06/2002 PG94504/02 "Approvazione del protocollo di intesa tra il Comune di Bologna e il Comune di Modena per i progetti di tutela ed accoglienza di soggetti minori, vittime di organizzazioni devianti dedite alla tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale" per garantire la pronta accoglienza di ragazze minorenni in situazione di pregiudizio grave con particolare attenzione alle minori vittime della tratta.

Deliberazione di Giunta Prog. n.324/02 del 09/09/2002 PG140547/02 " Approvazione del progetto di pronto intervento sociale (P.I.S.). Autorizzazione alla spesa di euro 80.000,00" in cui si attiva un P.I.S. per razionalizzare e velocizzare gli interventi gravi ed urgenti in particolare nei giorni festivi e nelle ore notturne.

Deliberazione di Giunta Prog. n.537/02 del 23/12/2002 PG203913/02 "Convenzione con l'ufficio territoriale del governo di Bologna per la realizzazione del progetto DISCOSAFE, divertimento sicuro nella notte: corso di formazione per referenti per la sicurezza nei locali del divertimento notturno", atto necessario per l'esecuzione degli adempimenti amministrativi derivati dal finanziamento del progetto. Il progetto è finalizzato all'acquisizione di nuove competenze legate alla sicurezza, alla prevenzione e alla relazione da parte degli operatori dei locali del divertimento notturno

2003

Il 2003 è stato caratterizzato dal punto di vista normativo dalla convivenza di atti relativi al completamento del secondo triennio e all'avvio ed esecuzione di un nuovo piano, relativo l'anno 2003. Per il finanziamento di questo anno il Comune di Bologna ha scelto di attivare un piano della durata di una sola annualità.
Il nuovo piano ha come obiettivo prioritario quello di attuare una prima sperimentazione di passaggio tra la L.285 e la nuova modalità di programmazione suggerita dalla L.328/00 e ripresa per la Regione Emilia – Romagna dalla L.R. 2/2003.
Il documento principale della programmazione relativa a infanzia e adolescenza diventa da questo momento in poi il Piano di zona, approvato con Deliberazione del Consiglio comunale O.d.G. n.94 del 28/04/2003 PG36733/03.
La programmazione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, nell'ambito del processo di realizzazione del Piano sociale di zona per tradurre concretamente i dettami della L.R.2/2003 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, è stata inserita all'interno di un nuovo assetto di governo delle politiche sociale che ha condotto il Comune di Bologna a produrre un piano di interventi annuale specifico per la L.285/97, incluso nella programmazione nei Piani di Zona condividendone gli obiettivi e le finalità.

Il Piano annuale territoriale 2003 ai sensi della 285 è stato approvato con Deliberazione di Giunta Prog. n.206 del 28/07/03 PG128003/03 "Approvazione piano degli interventi anno 2003 – L.285/97: "Disposizione per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" ed inserito nell'area delle Responsabilità Familiari e dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del Piano di zona.

All'interno di queste aree, si trovano quindi a convivere sia i progetti finanziati dal secondo piano triennale 2000/2002 che le attività e i progetti finanziati con il piano annuale 2003.
Con decisione di Giunta PG n.136413/03 del 29/07/03 si realizza un aggiornamento del piano programmatico 2000-2002 nella sua parte economica alla luce dell'abbattimento del 19% operato dal Ministero sul totale previsto dal Comune di Bologna.

Altra normativa segnalata

Deliberazione del Consiglio comunale O.d.G. n.2 del 20/05/2003 PG121837/02 " Istituzione di un Consorzio tra Comune di Bologna e AUSL per la gestione integrata dei servizi sociali. Approvazione della convenzione e dello Statuto. Approvazione del documento di indirizzo per la definizione del contratto di servizio". Il Consorzio non è stato formato

Sono inoltre da aggiungere quattro Deliberazioni di Giunta Prog. n.323 del 09/09/2002 e n.501 del 23/12/2002 e Prog. n.99 del 28/04/2003 e n.282 del 28/04/2003 per l'impegno di spesa di circa euro 468.000,00 per interventi di borse lavoro finalizzate all'inserimento lavorativo di adulti e giovani in difficoltà.

2004

Deliberazione di Giunta Prog. n. 256 del 03/08/2004 PG166406/04 per approvazione Piano interventi anno 2004 e successive modifiche.

Altra normativa segnalata
Deliberazione del Consiglio comunale O.d.G. n. 61 del 22/03/2004 PG29083/04 "Piano sociale di Zona 2003/2004: linee di indirizzo per il programma attuativo 2004".

Protocollo operativo, allegato al Piano sociale di zona attuativo 2004, tra il Centro Giustizia Minorile per Emilia Romagna e Marche e il Servizio Minori e Famiglie del Settore Servizi Sociali del Comune di Bologna, la cui finalità è delineare le linee operative per garantire il coordinamento delle attività dei servizi minorili della giustizia e dell'Ente Locale in relazione ai minori che entrano nel circuito penale e che necessitano di interventi integrati di carattere assistenziale- sanitario, educativo- formativo, residenziale.

2005

Deliberazione di Giunta Prog. n.251 del 15/10/2005 PG212278/05 per approvazione Piano interventi anno 2005 e successi atti di integrazione.

Altra normativa segnalata

Con Deliberazione O.d.G. n.168 del 25/7/2005 PG164270/05, è stato approvato il piano sociale di zona 2005-2007 e relativo programma attuativo, contenente le linee di indirizzo valide per il triennio 2005-2007, ribadite nell'approvazione dei Piani attuativi annuali.

2006

Con Deliberazione della Giunta Comunale Prog. n.275del 24/10/2006 PG230727/06, è stato approvato il Piano esecutivo degli interventi per l'anno 2006 relativamente ai progetti finanziati ai sensi della L.285/97

Specificatamente, nel periodo preso in esame, gennaio 2006- dicembre 2006, per il Comune di Bologna- città riservataria ai sensi della L.285/97- hanno convissuto la gestione di progetti attivati nell'anno 2004, la gestione di alcuni progetti inseriti nel Piano anno 2005 e la gestione del nuovo piano anno 2006.

Altra normativa segnalata

Per il 2006 con Deliberazione del Consiglio comunale O.d.G. n.245 del 26/09/2006 PG203865/06 è stato approvazione il Programma Attuativo 2006 del Piano Sociale Di Zona 2005-2007.

Atto PG n.213620/2006 del 28 settembre 2006 di Sottoscrizione dell'Accordo di programma relativamente al Piano Sociale Di Zona Attuativo 2006.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007
(periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2005-2006
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2004-2005-2007

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006	1	1
Programmazione 2007	13	13
totale	14	14

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	1
Programmazione 2007	13
totale	14

*4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	3
2) *affidamento familiare*	
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	
5) *tempo libero e gioco*	
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	11
7) *integrazione dei minori stranieri*	
totale	14

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

BRINDISI

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità (1998-2002)

Il primo Piano Territoriale triennale "Coloriamo la nostra città" approvato con DGC n.220 del 29 dicembre 1998, e relativo al primo Piano territoriale triennale comunale (anni '99 – '01) e finanziato con le risorse disponibili per il triennio 1997/98/99, di fatto, è stato avviato nel novembre '99.

Il contesto normativo in cui si insedia la L.285/97 è costituito dalla Legge Regionale 10/99 *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.* Essa identifica le finalità ed i principi ma anche definisce le norme per la programmazione e l'organizzazione di iniziative degli enti locali volte alla promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. L'articolato della legge riconosce e prevede la commissione consultiva, il centro di documentazione regionale, le competenze delle province e degli ambiti territoriali senza però fare alcun riferimento specifico alle città riservatarie. Dalle relazioni si comprende che l'adattamento della legge 285 al contesto appena riferito avviene, per questa città, in una forma che 'riduce' il significato dell'aggettivo riservataria al mero riconoscimento della riserva di un fondo ma non dell'autonomia e peculiarità di gestione dello stesso. Il non prevedere della legge di una corsia preferenziale per la gestione burocratico/amministrativa dei fondi delle città ha più spesso ostacolato la regolare implementazione della legge stessa piuttosto che agevolarla. I tempi di ricezione del fondo da parte delle città riservatarie (direttamente dal Governo centrale) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, passando dall'Ente provinciale (come tutti gli altri ambiti territoriali), molto spesso non si sono integrati, producendo così applicazioni della legge tardive e stanche. "Il sistema delle spese delegate, il prolungarsi dei tempi di entrata a regime della legge nazionale, le successive adempienze da espletare e le necessità a cui rispondere nel rispetto della legge regionale, hanno determinato, per la nostra città ritardi nell'erogazione delle somme originariamente impegnate, che si sono trascinati negli esercizi finanziari successivi. La scelta fin dal 1999 è stata quella di attivare un sistema di Piano, di costruire percorsi partecipativi, di offrire servizi ai bambini, agli adolescenti e alle famiglie in una città nota per la sua complessità sociale ed economica; questa valutazione ha reso preponderante l'importanza del valore aggiunto del P.C.I. rispetto alla gestione contabile delle risorse, così come disciplinato dalla legge della contabilità di Stato. [...] La conclusione del Primo triennio di gestione del Piano Comunale di interventi è del mese di novembre 2002."[1]

Secondo triennio (2003-2005)

Nel 2001 la DGR n. 1. 871, disposizione di inclusione dei Comuni riservatari di Bari, Brindisi e Taranto tra gli ambiti territoriali d'intervento identificati con i cinque territori provinciali.

La gestione dell'implementazione della 285 è pertanto, per queste città riservatarie, di livello provinciale attraverso lo strumento del Piano territoriale di intervento della Provincia di Brindisi. "Il Comune di Brindisi partecipa al tavolo di concertazione istituito dalla Provincia che si conclude con la sottoscrizione nell'aprile 2002 dell'Accordo di Programma per la promozione di diritti e di opportunità per l'Infanzia e l'Adolescenza, con la stessa Provincia e gli altri soggetti interessati:

1 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 – Anno 2003

ASL, Provveditorato agli Studi, Direzione interregionale del Centro per la Giustizia Minorile e 19 Comuni della Provincia."[2] Tale Accordo però, si dirà più avanti, "definendo il Piano Comunale di intervento (P.C.I), come una realtà a sé e collocandolo in uno schema standard, è stato funzionale ad un mero procedimento amministrativo privo di contenuti realmente concertativi.[3]

Nel testo della relazione del 2003 si pone in evidenza la grossa difficoltà incontrata dall'Ente comunale nella implementazione della legge "il percorso complesso e laborioso della fase attuativa del Piano Comunale di interventi (P.C.I) del Comune di Brindisi; la mutevolezza delle scelte politiche; la costruzione di modalità di raccordo e di relazione con la Regione Puglia e con la Provincia; le difficoltà riscontrate nell'applicazione delle procedure del sistema delle spese, delegate relativamente alla rendicontazione, sono fattori che hanno determinato prima la discontinuità e successivamente l'interruzione dei progetti e quindi l'erogazione dei servizi alla cittadinanza."[4]

Il Piano Territoriale di Intervento della Provincia di Brindisi (PTI) presentato alla Regione Puglia è stato sottoposto al parere consultivo della Commissione Regionale per i problemi dei minori, ai sensi dell'art. 3 della L. R. 10/99 ed approvato con deliberazione G.R. n.1735 /02.

Prima di essere approvato esso è stato modificato nella parte riguardante il Piano comunale di interventi della città di Brindisi (per richiesta della Commissione Consultiva regionale fatta pervenire all'Ente provinciale). La rimodulazione del II Piano Triennale è stata approvata con deliberazione G.C. n. 909 del 13.12.02 e successiva D.G.C. n. 910 del 13.12.02 relativa al Piano tecnico ed economico esecutivo del primo anno della seconda triennalità.

A questo slittamento si è poi aggiunto quello relativo alla difficoltà di gestire la parte amministrativo/burocratico/contabile della 285. "La specificità delle procedure amministrative (es. bandi di gara, capitolati speciali, espletamento gare,contratti) contabili e di rendicontazione del P.C.I. ha determinato nell'ambito della macchina burocratica e amministrativa, la sovrapposizione di uffici dipendenti da Settori diversi, ciò ha reso sostanziale l'approvazione del regolamento per la disciplina dell'Ufficio del Funzionario Delegato (deliberazione G.C. n.295/03) il cui articolato individua, tra l'altro come unico responsabile di tutti i procedimenti il Settore che gestisce le attività finanziate."[5] La definizione del secondo piano viene approvato con DGC n. 322 del 11 aprile 2003, interessando il triennio '02 – '04.

Anche in questo caso la Commissione Consultiva della Regione ha chiesto delucidazioni che ha provoca l'ulteriore sospensione dei servizi "che vede mobilitarsi le parti sociali cittadine e provinciali; tale impegno provoca un'assunzione di responsabilità del Funzionario Delegato che con Determinazione n.1 del 29.05.03 attiva nuovamente i servizi dal 03.06.03 al 19.07.03."[6]

Il secondo piano approva gli stessi otto progetti del primo; questa scelta si radica nella convinzione che "I servizi e le occasioni presenti in città sono frutto di implementazioni progressive e non sempre organiche, cui il piano di realizzazione della 285/97 ha iniziato a dare unitarietà. Da ciò deriva la convinzione che non sia utile sostenere una fase espansiva dei servizi, in quanto un sistema, nella sua ricchezza di occasioni, necessita di una regolamentazione forte e forse è da privilegiare l'impegno di raggiungere prioritariamente alcuni obiettivi che la comunità considera centrali nei vari segmenti del sistema delle politiche per i minori e la famiglia. "L'avvio del secondo triennio ha privilegiato la scelta di affidare la prosecuzione dei servizi ai soggetti terzi già gestori dei servizi nel triennio precedente; con Disposizioni del Sindaco, in qualità di Funzionario Delegato, Prot. n.97731 del 30.12.2002 e Prot. n.1 del 29.05.2003 i servizi sono stati affidati nuovamente agli stessi gestori, per un ulteriore periodo di mesi tre e successivamente per giorni quarantuno."[7]

---

2 Ibidem
3 Ibidem
4 Ibidem
5 Ibidem
6 Ibidem
7 Ibidem

Il secondo anno della seconda triennalità viene avviato nel 2004 "il Commissario Straordinario, in qualità di Funzionario Delegato, con proprio provvedimento del 27.02.04 ha aggiudicato definitivamente, per un periodo pari a mesi sette, i servizi programmati nella seconda annualità."[8]
Il secondo triennio si sviluppa pertanto nel triennio 2003 – 2005 ma solo per mensilità e non nell'arco continuativo di un anno.

Implementazione della L.328/00
Il 2005 vede anche l'avvio della attuazione della 328/00 "Il comune di Brindisi si trova, al momento della realizzazione dell'analisi, nella fase di ultimazione della seconda parte del piano di zona. La prima parte, quella relativa alla programmazione, è stata definita con DGC n. 51 del 2005 Questa prima parte è caratterizzata dalla definizione dei rapporti tra gli enti coinvolti nella realizzazione del piano ovvero dall'accordo di programma.
Il piano di zona è stato approvato però nel 2006 dalla regione Puglia

Dal punto di vista economico la gestione dei fondi avviene parallelamente, dal punto di vista pratico il piano territoriale ai sensi della 285 è stato inserito nel piano di zona. L'integrazione al momento è però solo formale dal momento che non è ancora stata realizzata la parte esecutiva del piano di zona del Comune di Brindisi

2006
I progetti rivolti a infanzia e adolescenza previsti nel Piano di zona anno 2006 (che comprende anche il piano cittadino infanzia e adolescenza ai sensi della 285) sono 11. Sette progetti vengono finanziati con il fondo 285 di cui quattro rivolti all'area delle responsabilità familiari, 2 all'area diritto dei minori e specificatamente per il servizio centro affidi e l'assistenza domiciliare educativa

.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97
Forme di coordinamento
Con la regione
"La storia dei rapporti con la Regione Puglia e il Comune di Brindisi è limitata ad un rapporto meramente formale che ha assicurato sia gli adempimenti attesi dalle osservazioni e dalle richieste di chiarimento, sia l'esecuzione delle procedure relative alla compilazione di schede e di questionari di rilevazione adottati dalle due Istituzioni per la codifica di livello.
Pur ribadendo la non sostanzialità dei rapporti istituzionali, si deve sottolineare come questo raccordo sia diventato più articolato e funzionale con l'avvio delle attività di formazione per i servizi sociali dei Comuni Pugliesi organizzato dal Formez su incarico dell'Assessorato Sanità e Servizi Sociali della Regione Puglia e dei tavoli di lavoro per la definizione delle strategie del Piano Sociale di zona in ottemperanza al Piano Regionale delle Politiche sociali (L.R. n?17 del 25.08.03)."[9]

Interna al Comune
"La discontinuità e la defuturizzazione del percorso "di vita" del P.C.I. ha interrotto il percorso, faticosamente avviato, della gestione integrata delle risorse umane, che identificava nei vari livelli di coordinamento lo strumento efficace per un processo di aggregazione, comunicazione, concertazione tra le istituzioni locali e tra queste ed il Terzo Settore. La qualità del coordinamento interistituzionale ha subito una inflessione nell'ultimo periodo, quando la componente politica è divenuta preponderante, minando il suo ruolo di regia nella gestione del P.C.I.: curare i rapporti interistituzionali per alimentare le buone prassi, monitorare le fasi di attuazione, effettuare verifiche

8 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/07 – Anno 2005
9 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/07 – Anno 2003

periodiche di risultato di processo, valutare le modifiche ai progetti in corso d'opera."[10]
"Il gruppo tecnico di Coordinamento della L.285/97 costituito dai referenti dei singoli servizi (Terzo settore) e operatori dell'Ente locale, ha accompagnato per gran parte del suo percorso il P.C.I., in questo ambito sono stati riconosciuti i successi e gli insuccessi, precisati gli obiettivi raggiunti, i processi attivati, analizzati gli aspetti tecnici organizzativi e gli ostacoli"[11]

Attività informative
Lo sviluppo delle fasi del P.C.I. ha avuto una forte cassa di risonanza nei mass media locali, nei quotidiani e settimanali locali anche durante i momenti oscuri della sospensione dei servizi, mobilitando buona parte della comunità civile e dei servizi sociali istituzionali del territorio. La creazione di siti internet per la diffusione dell'informazione circa le attività dei servizi ha riguardato circa il 70 % dei servizi attivati.

Formazione
"Nell'ambito della formazione, oltre i vari processi interni alle singole progettualità attivati nei confronti degli operatori all'interno dei servizi, assumono rilevanza due iniziative: la prima rivolta alla formazione fra il personale docente dei cosiddetti "Insegnanti referenti per il maltrattamento infantile"- *"Antenne sensibili"* realizzata dal Centro Anti violenza "CrisALIde"; la seconda rivolta al operatori di servizi , istituzioni e associazioni del volontariato *"Donne e violenza"*realizzata sempre dal Comune nell'ambito del progetto -Rete antiviolenza tra le città Urban-Italia."[12]

Tra settembre 2006 e maggio 2007 è stato realizzato, dalla Provincia di Brindisi, un percorso formativo dal titolo I bambini ci guardano e ci riguardano si compone di quattro moduli:

1. Famiglia e dinamiche relazionali intergenazionali. Interventi di sostegno alla genitorialità
2. Pedagogia del gioco, relazione educativa e cittadinanza
3. L'abuso e il maltrattamento dell'infanzia: interventi di prevenzione e cura
4. Qualità e valutazione nel sistema dei servizi alla persona.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Il sistema di monitoraggio si basa su un "sistema di registrazione e rilevazione che prevede:

- schede utenti;
- griglie di osservazione e di valutazione dell'intervento;
- griglie di autovalutazione compilate dagli operatori;
- griglie di valutazione soddisfazione dei clienti,
- verbali d'equipe dei singoli servizi e interistituzionali;
- relazioni di comunicazione e di aggiornamento con gli altri servizi e con le istituzioni."

Il monitoraggio e la verifica dello stato attuativo del Piano si estrinseca in una attività stabile e periodica, strutturata in schede idonee e rilevare: l'efficacia, l'efficienza, la sostenibilità, la soddisfazione e la partecipazione dei clienti, il follow up delle azioni.

- *Scheda di tipo A)* di base o di primo monitoraggio necessaria ad identificare le peculiarità dei servizi identificandone gli obiettivi ed esplicitando i macro indicatori dei singoli progetti (finalità, obiettivi strategici e specifici, motivazioni del progetto, target di riferimento).
- *Scheda di tipo B)* di monitoraggio periodico di ogni singolo progetto con indicazione dei risultati concreti raggiunti rispetto alle azioni svolte e ai risultati previsti e la valutazione e/o ridefinizione sia degli indicatori sia degli strumenti di verifica dei risultati.

10 Ibidem
11 Ibidem
12 Ibidem

➢ *Scheda di tipo C)* Essa si compone di due sezioni:
a) la prima riguarda *l'analisi interna* rilevata dai soggetti del terzo settore attuativi dei servizi;
- Sviluppo temporale del servizio: indicazioni circa giorni/settimane/mesi, date inizio/fine/sospensione/ripresa, impegno orario, flessibilità oraria, orario frazionato;
- Metodologie di intervento e gestione: indicazioni su livelli di coordinamento, lavoro d'equipe, supervisione, principi teorici di riferimento, tecniche impiegate;
- Integrazione territoriale (lavoro di rete e integrazione con il territorio, livelli di partecipazione dei destinatari e delle loro famiglie);
- Innovatività e sistematicità dell'intervento

b) la seconda relativa *l'analisi esterna* declinata, discussa e comparata dalle istituzioni firmatarie l'Accordo di Programma.
- Monitoraggio e autovalutazione del piano inteso come analisi dei documenti (strumenti utilizzati, fenomeni misurati/registrati/ testimoniati), verifica dei progetti, ridefinizione del piano
- Sostenibilità dell'intervento indicazioni delle modalità che possono garantire la continuità del piano e dei singoli progetti, anche dopo la conclusione del finanziamento chi e con quali risorse potrà farsi carico della continuità del funzionamento;
- Punti di forza e di debolezza del piano attraverso l'analisi S.W.O.T

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

La riflessione sul tipo eredità prodotta dall'implementazione della 285 si sviluppa successivamente ad un momento di valutazione realizzato dal Gruppo di coordinamento della 285. In sesso vengono messe in evidenza punti di forza e criticità che hanno caratterizzato il piano

Punti di forza:

- La concretezza, la fattibilità e la visibilità del Piano;
- L'innovatività dei servizi;
- La verificabilità del Piano in itinere e la sua flessibilità operativa;
- La messa in rete dei diversi interventi e servizi con uno scambio proficuo tra molteplici professionalità nella costruzione-realizzazione del sistema di Piano;
- La implementazione della politica per la qualità nel sociale, sviluppando l'approccio al sistema di gestione della qualità e focalizzando i seguenti principi che:
  - permettono all'organizzazione ed ai servizi di identificare i propri punti di forza e di debolezza;
  - contengono procedure per la valutazione;
  - forniscono una base per il miglioramento continuo;
  - offrono la possibilità del riconoscimento esterno.
- La motivazione continua alla reciproca integrazione, alla concertazione, al confronto indispensabili per un adeguato sviluppo della logica di Piano.

Punti di debolezza:

- Il gap tra pianificazione a lungo termine e l'esecutività annuale determinata dalla Legge

Regionale unitamente all'erogazione dei fondi statali non funzionale alle fasi del Piano;
- La frammentarietà di eventi e sistemi di raccordo tra le istituzioni del territorio;
- La possibile interruzione del rapporto con l'utenza e la carenza di servizi similari istituzionali.[13]

Con la frammentazione che l'implementazione della 285 ha avuto nella città di Brindisi è arduo parlare di consolidamento dei servizi anche se, come si è visto nel passaggio tra primo e secondo triennio, la giunta ha deciso di confermare, per il secondo triennio, gli stessi progetti avviati nel primo.

L'eredità di cui si può parlare in questo caso è più di tipo pratico/culturale che di servizi. Nella riflessione sul bilancio, a conclusione del primo triennio di attuazione (avvenuto a fine 2002 e presente pertanto nella relazione del 2003), si rileva che "la legge 285/97 ha messo in campo e determinato non solo nuovi servizi e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, ma anche dinamiche di cambiamento nelle relazioni all'interno dell'Ente Locale; fra questo, gli Enti firmatari l'accordo di programma, il terzo settore in generale e anche se con minore incidenza la partecipazione della comunità.

Sono da registrare nuove istanze di maturazione, evoluzione e crescita delle dinamiche anche all'interno del Terzo Settore, talvolta molto più di quanto fosse prevedibile all'inizio di questo processo, le istanze che si presentano sono molto più complesse ed evolute. Esse hanno a che fare con l'integrazione delle varie tipologie di "non profit" nell'ambito del ruolo di sussidiarietà che si lega all'attuazione della 328/00 (di cui la 285 ha precorso lo spirito, nello specifico del suo campo di azione), integrazione sia fra di loro sia con i livelli istituzionali e pubblici. Nel concreto quindi appare necessario ridare corso – aggiornandolo – al processo di integrazione fra le diverse "anime" del terzo settore, con azioni di riflessione e di dibattito che vertano anche su aspetti politici (di ricaduta delle varie forme del non profit nella costruzione del sistema di welfare mix) e anche ridefinire i livelli, tecnici e politici, di collaborazione, concertazione e condivisione di percorso insieme."[14]

4. Le Prospettive future

13 Ibidem
14 Ibidem

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Mirella *Cognome* Destino
Assessorato Politiche per la tutela sociale, programmi di recupero e programmi di integrazione sociale. Politiche di interventi nel campo dell'immigrazione
Servizio Settore politiche educative culturali e sociali – Ufficio coordinamento L.285/97
Indirizzo Palazzo di città, Piazza Matteotti
CAP 70200 *Città* Brindisi *Prov.* BR
Telefono 0831/229441 *Fax* 0831 - 562210
email *mdestino@libero.it*

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

'97-'99		'00-'02		'03		'04-'05		'06		'07	
Art.4											
Art.5											
Art.6											
Art.7											

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2003	2004-2005	2006	2007
Progetti esecutivi approvati	8	8				
Numero utenti minori		1800 circa				
Numero utenti adulti		165 circa				
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)						

Non si hanno dati relativi al primo triennio
I dati relativi al secondo triennio sono stati dedotti dalle informazioni presenti nella Relazione sullo stto di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
L.751.065.872	L1.999.643.285	L2.002.842.325	L2.019.449.000	L1.857.634.630	\959.388	\959.388	\959.388	\959.388	\959.388	\959.388
387.803,15	1.032.729,57	1.034.381,74	1.042.958,37	959.388,22						

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1999

Con **DGC n.220 del 29 dicembre 1998** Coloriamo la città, è stato approvato il primo Piano territoriale comunale ai sensi della 285 e che interessava i triennio '99 – '01

2000

Deliberazione G.G. n. 335 dell'01.03.00 sono stati **approvati i capitolati d'oneri** relativi ai servizi previsti dal Piano Comunale di Interventi del Comune di Brindisi

2001

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

2002

La relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2002 non è stata inviata
Le informazione di seguito inserite sono state estratte dalla relazione stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2003

Concluso il Primo triennio di gestione del P.C.I. nel mese di novembre 2002

Approvato con **Deliberazione G.C. n. 910 del 13.12.02** il **Piano tecnico** ed economico Esecutivo relativo al primo anno della seconda triennalità

2003

La definizione del secondo piano ha subito uno slittamento ed è stato approvato con **DGC n. 322 del 11 aprile 2003**, interessando il triennio '02 – '04.

2004

I servizi della seconda annualità del II Triennio sono stati riattivati dal Commissario Straordinario nella sua qualità di F.D. nel mese di gennaio 2004 ed affidati alle organizzazioni già gestrici per giorni 45 (quarantacinque) con **Disposizione prot.n.16 F.D. /03 del 30.12.03**, decorrenza 07.01.04 e termine rapporto 27.02.04, agli stessi patti e condizioni di cui al previgente rapporto e nelle more dell'espletamento di apposita gara di evidenza pubblica

Successivamente esperite le operazioni di pubblico incanto con le modalità indicate dall'art. 23 comma 1 lett b) del D.Lgv n.157/95, e successive modificazioni, il Commissario Straordinario, in qualità di Funzionario Delegato, con proprio **provvedimento del 27.02.04** ha aggiudicato definitivamente e per un periodo pari a mesi sette i servizi programmati nella seconda annualità

2005

Il 2005 è stato realizzato come proseguimento del triennio precedente e approvato come piano esecutivo annuale definito con provvedimento del funzionario delegato

"Il Funzionario Delegato con propri provvedimenti ha aggiudicato definitivamente, per un periodo pari a mesi dodici, i servizi programmati dal P.C.I.: Affidi, Centro per la Famiglia, Ludoteca & Ludobus, Socio educativo per la prima infanzia, Centro Anti Violenza, Assistenza domiciliare ai minori e Città dei ragazzi.
La prosecuzione del percorso tecnico del Piano Comunale di interventi rendeva indispensabile che fosse palese l'entità delle risorse a disposizione del Comune di Brindisi, in quanto riservatario della quota del 30% del F.N.P.S

Pertanto il **Funzionario Delegato con proprio atto n.48 F.D./05 del 10.03.05**, sentita la locale Direzione Provinciale del Tesoro, ha inoltrato, motivandola adeguatamente, la richiesta relativa alla reiscrizione dei fondi assegnati alla città di Brindisi e non ancora utilizzati, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali."

2006

Il comune di Brindisi si trova, al momento della realizzazione dell'analisi, nella fase di ultimazione della seconda parte del piano di zona. La prima parte, quella relativa alla programmazione, è stata definita con **DGC n. 51 del 2005.** Questa prima parte è caratterizzata dalla definizione dei rapporti tra gli enti coinvolti nella realizzazione del piano ovvero dall'accordo di programma.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006		
Programmazione 2007		
totale		

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	
totale	

*4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	n. progetti
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	
2) *affidamento familiare*	
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	
5) *tempo libero e gioco*	
7) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	
8) *integrazione dei minori stranieri*	
totale	

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

CAGLIARI

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo di insieme

Start up '97-'98 e prima triennalità ('98-'02)

La prima fase di attuazione prende avvio nel 1998 con la DGC n. 2929, viene emanato il Primo Piano di intervento territoriale ai sensi della legge 285/97. Esso ha durata triennale e comprende l'Accordo di programma stipulato da 5 enti. "L'accordo comunale è finalizzato al coordinamento dei Servizi socio-assistenziali con quelli territoriali e complementari della sanità, della scuola, della giustizia minorile per favorire un'effettiva integrazione sociale"[1].

Nella suddivisione dei compiti che caratterizza l'Accordo di programma si rileva la seguente organizzazione:

- Comune di Cagliari, cui spetta il coordinamento del monitoraggio e valutazione della qualità dei progetti;
- Prefettura di Cagliari, cui spetta l'argomentazione dei problemi della sicurezza dei minori in sede di Comitato provinciale dell'Ordine e della sicurezza pubblica;
- Provveditorato agli studi di Cagliari, impegnato invece a favorire l'utilizzo degli edifici scolastici, le risorse materiali e professionali per la realizzazione dei progetti, ma anche a fornire i dati relativi "al disagio degli alunni e delle loro famiglie";
- Direzione del Centro per la Giustizia minorile di Cagliari, "si impegna a fornire i dati relativi a tutte le situazioni rientranti nell'ambito delle proprie competenze individuando, attraverso i servizi del centro per la giustizia minorile, l'utenza che sarà ammessa a partecipare ai progetti mirati che verranno attuati;
- A.S.L.8, questo Ente è chiamato ad impegnarsi nella collaborazione degli interventi legati alla rete dei servizi a tutela dei minori e delle famiglie.

Per ognuno di questi soggetti (oltre che per il Comune) spetta fornire la propria collaborazione per l'individuazione di strumenti e criteri funzionali alla programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

I diversi soggetti firmatari l'Accordo si impegnano altresì a istituire un Gruppo di lavoro interistituzionale, composto dai rappresentanti di ogni ente al fine di realizzare un monitoraggio congiunto dei progetti.

Successivamente al coinvolgimento del livello politico c'è stato il coinvolgimento del livello operativo, rappresentato dal privato sociale. Esso è stato realizzato con la presentazione delle linee programmatiche del Piano e relativa griglia di stesura del progetto utilizzata come 'manuale di orientamento alla progettazione[2]

Per la gestione dell'affidamento dei fondi e quindi della selezione dei progetti, è stata istituita una Commissione di valutazione dei progetti composta dai rappresentanti degli Enti e delle istituzioni firmatarie l'accordo di programma e dal dirigente amministrativo e tecnico della divisione dei Servizi Sociali. Il piano composto da 15 progetti ha preso avvio nel '98, si è concluso nel 2002.

---

[1] Tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1998

[2] Tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

Seconda triennalità ('02-'05)

La fase preliminare della nuova programmazione ha visto coinvolti tutti gli Enti firmatari del precedente Accordo di programma: il gruppo degli operatori delegati dall'amministrazione di competenza per l'attività di programmazione, ha lavorato avendo come riferimento:

- la lettura dei bisogni specifica del singolo ente;
- la condivisione dei bisogni rilevati;
- l'analisi delle risorse esistenti;
- i risultati e gli obiettivi raggiunti con il primo Piano territoriale
- la condivisione del principio della centralità della famiglia e quindi, la necessità di programmare servizi e attività realmente orientati a sostenere la famiglia e a ricondurre al suo interno compiti e funzioni insostituibili;
- la necessità di ampliare la gamma delle opportunità, delle risorse, degli interventi promozionali, preventivi e riparativi, nella prospettiva di incentivare una cultura, comunitariamente condivisa, di riconoscimento del cittadino minorenne;
- l'opzione preferenziale per una più oculata e diffusa territorializzazione dei servizi, al fine di sostenere ed incentivare le forme e le opportunità di sostegno educativo, socializzazione, integrazione sociale già esistenti nella comunità cittadina.[3]

La fase intermedia ha visto il coinvolgimento del Terzo Settore e del Volontariato cittadini, mediante un convegno intitolato "Cosa vogliamo offrire?", tenutosi il 31 Luglio 2002, presso il Lazzaretto di Sant'Elia. Durante il convegno:

- sono stati presentati i risultati e l'esperienza complessiva del primo triennio;
- è stata richiesta la partecipazione propositiva e critica circa le ipotesi formulate dal gruppo inter - istituzionale.

Il Convegno è perciò servito a realizzare un confronto di natura valutativa tra Amministrazione Comunale, Comunità Civile e il Terzo Settore, sull'implementazione del I Piano Territoriale 1998-2002, al fine di proseguire le azioni e gli interventi riguardanti la promozione del benessere dei bambini, degli adolescenti, delle famiglie e della comunità.

La fase conclusiva ha infine visto l'approvazione del Secondo piano territoriale con DGC n.583 del 2002 d'intervento per il triennio 2000-2002 con deliberazione della giunta comunale. L'Accordo di programma in esso compreso ribadiva gli impegni degli enti firmatari del primo accordo.

Importante rilevare inoltre che sempre nel 2002, pur in assenza di una normativa regionale aggiornata alla legge quadro 328/00, è stato approvato dal Consiglio Comunale il Piano Integrato dei Servizi Sociali del Comune di Cagliari per il triennio 2002-2004. I piani e i progetti del secondo triennio hanno avuto attuazione operativa tra il 2002 e il 2005.

Dal 2004 in poi

Con la Deliberazione della Giunta n.976 del 16.12.04 l'Amministrazione Comunale di Cagliari ha preso atto dell'Accordo di programma per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale della città di Cagliari e ha approvato gli allegati costituiti dal III Piano Territoriale, articolato in 16 schede progetto, di durata triennale 2005-2007 ed il relativo Piano Economico.

Questo anno, per la prima volta, il Piano territoriale infanzia e adolescenza ai sensi della 285 viene a far parte del più ampio Piano integrato delle Politiche Sociali per il triennio '05-'07 approvato dal Consiglio Comunale in data 28.12.04.

Occorre precisare però che non si tratta del Piano Sociale di zona in attuazione della L. 328/00 (dal momento che essa non era stata all'epoca recepita dalla Regione Autonoma della Sardegna) ma del

[3] Tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002

Piano Socio-Assistenziale Comunale chiamato dall'Amministrazione Comunale "Piano Integrato delle Politiche Sociali" che comunque intende ribadire il nuovo orientamento delle Politiche Sociali, teso a costruire percorsi di inclusione sociale e di risposte integrate ai bisogni complementari dei cittadini. Il "Piano Integrato delle Politiche Sociali" e il Piano Territoriale costituiscono l'esito di una logica di analisi, riflessione e programmazione coerente, organica e integrata.
Il Piano Territoriale è parte complementare del documento "Piano Integrato delle Politiche Sociali" nella sezione "area minori", comprensivo di tutti gli interventi rivolti alla popolazione minorile e alle loro famiglie.

"La formulazione del III Piano Territoriale di intervento è stata predisposta sulla base dei finanziamenti ministeriali per gli anni 2003 e 2004 (Euro 1.179.194,00 per ciascuna annualità), nonché sulle economie dei finanziamenti ministeriali relativi al triennio 2000-2002 (Euro 380.696,00). Il Piano Territoriale si sviluppa su un triennio ed è stato predisposto partendo dalla valutazione delle iniziative sino ad oggi realizzate dalla Amministrazione cagliaritana con gli enti firmatari dell'accordo di programma: Prefettura di Cagliari, Centro Servizi Amministrativi del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, Centro Giustizia Minorile e Azienda Sanitaria Locale n.8. Questi enti hanno individuato le linee d'intervento che, nel corso di un incontro pubblico svoltosi il giorno 24 novembre 2004, sono state oggetto di un confronto preventivo e di un contributo fattivo da parte delle realtà sociali presenti nella Città, le quali si sono rilevate essere punto di forza della crescita di soggetti e di professionalità nel campo della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sotto varie forme e diversi coinvolgimenti."[4]
Le indicazioni e i suggerimenti offerti sono state successivamente accolte ed integrate all'interno della programmazione.

Implementazione della 328/00
Nel 2005 si ha il recepimento della legge 328/00 da parte della Regione Sardegna, l'approvazione della LR n.23 del 23 dicembre 2005. Essa disciplina il sistema integrato dei servizi alla persona, comprendente l'insieme delle attività di programmazione, realizzazione e valutazione dei servizi alla persona e delle prestazioni volte al benessere delle persone e delle famiglie che si trovino in situazioni di bisogno sociale, esclusi gli interventi predisposti dal servizio sanitario, previdenziale e di amministrazione della giustizia. Gli attori istituzionali indicati per l'implementazione della stessa sono il Comune, le Province, la Regione e gli attori sociali quali organizzazioni sindacali e soggetti del terzo settore finalizzati al perseguimento di obiettivi di solidarietà sociale.

Nel 2006 viene deliberata la prosecuzione della programmazione relativa al terzo piano territoriale per la gestione dei fondi relativa all'anno 2005. In questo anno vengono fornite dall'Ente regionale le Linee Guida per l'avvio dei Piani Locali Unitari dei Servizi alla persona (PLUS)[5]. Esso rappresenta per la Regione il nuovo strumento di programmazione locale, delle politiche sociali e socio-sanitarie integrate.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della legge 285/97
Le attività di monitoraggio e valutazione, realizzate nel primo triennio, hanno messo in evidenza la

---

[4] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97-Anno 2004

[5] Il Piano locale unitario dei servizi (Plus) è lo strumento di programmazione previsto dalla nuova legge regionale di riordino dei servizi alla persona LR 23/2005. Grazie a tale strumento i diversi soggetti che concorrono a costruire la rete dei servizi alle persone di ciascun distretto (Azienda Usl, Comuni, Provincia, Attori professionali, Soggetti sociali e solidali, ecc.) insieme determinano obiettivi e priorità, programmano e dispongono in modo integrato gli interventi sociali, sanitari e sociosanitari, anche con il contributo diretto dei cittadini.

necessità di ampliare le attività d'informazione sulle iniziative e proposte finanziate dalla L. 285/97 al fine di raggiungere fasce sempre più ampie della popolazione.

La seconda triennalità mostra, infatti, un graduale sviluppo di attività informative che, dal target iniziale dei destinatari, si è diffuso al contesto più ampio della cittadinanza attraverso la diffusione periodica di comunicati sulla stampa e sulle emittenti radiotelevisive locali. A questo si è aggiunta la modalità di restituzione dell'esperienza svolta con incontri finalizzati rivolti ai destinatari delle azioni e agli enti interessati.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Le modalità di monitoraggio hanno consentito l'instaurarsi di una relazione dialogica tra Comune e soggetti attuatori dei progetti in una logica di apprendimento e generando la circolarità delle informazioni. Questo processo ha consentito azioni di aggiustamento continuo dei progetti affinché diventino sempre più rispondenti alle istanze, espresse dai destinatari.

2.1 Start up e prima triennalità

Il monitoraggio è stato effettuato dai responsabili degli uffici L. 285/97 mediante incontri periodici con i referenti dei progetti e verifiche dirette sul territorio. Entrambe le modalità sono finalizzate a sostenere l'attuazione dei progetti, a raccogliere dati di tipo quantitativo e di tipo qualitativo. La raccolta dei dati, il monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati, il confronto con i soggetti sociali del territorio, hanno consentito di verificare l'efficacia e l'efficienza dei servizi.
"Rispetto alla criticità, occorre meglio precisare che gli aspetti innovativi espressi dalla L.285/97 hanno comportato la necessità di accompagnare e sostenere, nel processo di progettazione e sperimentazione di nuove modalità di azione e di mutamento di prospettive sul piano metodologico, i vari soggetti presenti nella realtà sociale. In particolare, rispetto alla metodologia partecipativa si evidenzia che i destinatari non sono dei fruitori di servizi pensati da altri, ma sono attori in grado di influenzare il servizio stesso."[6]

2.2 Seconda e terza triennalità

Il secondo periodo di attuazione della legge ha visto una crescente necessità di operare una stabile e costante attività di monitoraggio e valutazione, meglio calibrata e orientata ad una rilevazione degli obiettivi raggiunti a livello di singolo progetto e del Piano nella sua interezza.
"Così come già evidenziato nella relazione sullo stato di attuazione del precedente piano territoriale, si è scelto di attuare una attività di monitoraggio e valutazione a carattere consultivo. Essa, prevede, quindi, il coinvolgimento e l'interazione diretta con i diversi attori all'interno dei singoli progetti, nelle fasi di rilevazione dei dati, della riflessione su di essi e della restituzione dei dati emersi nel corso di incontri organizzati ad hoc.
A) il monitoraggio, con le modalità con cui viene condotto, assolve alle seguenti funzioni:

- garantire un momento di riflessione comune teso a favorire il riconoscimento, per piccoli passi, dello stato di avanzamento del progetto;
- conoscere e apprendere dalle esperienze in corso per riconoscere il valore degli interventi ed eventualmente
- assicurare il mantenimento di una direzione coerente con quanto previsto nel progetto, con le linee scelte dall'Amministrazione e con le indicazioni fornite dalla L.285/97;
- mantenere una visione unitaria del Piano Territoriale, verificarne l'appropriatezza e l'efficacia rispetto ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza, individuarne i fattori di

[6] Ibidem

successo e i punti di criticità per meglio ri-programmare in una logica di apprendimento continuo;
- favorire la circolarità e la chiarezza delle informazioni, tra tutti coloro che, a diversi livelli, a vario titolo e con diverse funzioni, si occupano del Piano Territoriale.

B) la definizione di strumenti ad hoc:
- scheda di monitoraggio iniziale e scheda di monitoraggio periodica che verranno somministrate secondo modalità interattive e alle quali seguirà una riflessione comune sui dati emersi. Esse comprendono indicatori quantitativi e qualitativi;
- indicatori qualitativi funzionali a verificare i risultati raggiunti sul versante relazionale, aggregativo, socializzante, informativo e formativo;
- focus-group, anche con i destinatari degli interventi;
- interviste e questionari;
- altro (analisi dei dati già esistenti provenienti dal monitoraggio effettuato dagli enti attuatori del progetto, etc.).

C) la definizione di una metodologia
- incontri successivi e ripetuti nel tempo tra comune e enti gestori finalizzati al coinvolgimento e l'interazione diretta con i diversi attori all'interno dei singoli progetti nelle fasi di rilevazione dei dati, della riflessione su di essi e della restituzione dei dati emersi nel corso degli incontri.
- lettura del materiale "storico" presente presso gli uffici della Divisione;
- analisi del materiale descrittivo derivante dallo sviluppo operativo dei singoli progetti;
- incontri di verifica con i funzionari incaricati del monitoraggio sul territorio

D) individuazione dei tempi.

la somministrazione delle schede è stata stabilita con un intervallo di tre mesi.[7]

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

Le aree di intervento nelle quali si è assistito ad un passaggio da progettualità sperimentali ad attività consolidate sono principalmente le seguenti:

1. Prima Infanzia

-servizio domiciliare non sostitutivo degli asili nido (micronidi), che ha offerto e offre una risposta alle esigenze delle famiglie in relazione alla possibilità di garantire ai propri figli (di età compresa tra i tre e i diciotto mesi), sostegno, cura e favorire lo sviluppo psico-fisico e sociale all'interno dell'ambiente familiare (art.5 della L. 285/97);

-centro polivalente per i bambini e le famiglie nasce dall'esigenza di fornire un servizio pomeridiano con caratteristiche ludico-ricreative per l'assistenza ai bambini di età dai 18 ai 36 mesi per un tempo giornaliero non superiore alle 5 ore privi di mensa e di possibilità di riposo pomeridiano .Il servizio si propone di assicurare una spazio di scambio e confronto alle famiglie, finalizzato a favorire un armonica relazione genitore- figlio. (art. 5 della L. 285/97);

-centro gioco per i bambini Rom è nato con l'obiettivo di agevolare il processo di integrazione sociale dei bambini rom della fascia prescolare presenti nel campo sosta. (art. 4-6 della L. 285/97).

-Centri per bambini e le famiglie integrati alle scuole materne autorizzate,I centri, integrati alla scuola materna, sono servizi a carattere ludico ed educativo per l'assistenza a bambini da 18 a 36 mesi .(Art. 5 I° comma, lett. B),

---

[7] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 – Anno 2005

2. Centri polivalenti di aggregazione sociale e di creatività e Attività Estive per bambini e ragazzi (art.6 della L. 285/97.):

-i centri di aggregazione, ognuno con le specifiche peculiarità legate alla loro dislocazione sul territorio cittadino, sono realtà ormai riconosciute dalla popolazione e costituiscono dei punti di riferimento per le famiglie;

-Le attività estive hanno garantito un servizio alle famiglie nel periodo di sospensione nel periodo delle attività scolastiche assicurando attività ludiche e ricreative a favore dei minori.

3. Città dei Bambini (art. 7 della L. 285/97)

La città dei bambini ha costituito lo sfondo dal quale sono partite una serie di iniziative ed interventi aventi tutti la finalità di promuovere i diritti dell'infanzia e il miglioramento della qualità della vita dei bambini in città, favorendo la loro partecipazione attiva e l'accesso a spazi e luoghi precedentemente pensati per gli adulti.

L'iniziativa più significativa è rappresentata dal "Consiglio Comunale dei Ragazzi e delle Ragazze".

Le attività promosse con cadenza annuale sono:

-festival della letteratura

-teatro dei piccoli

-scuola, mare, vela

4. Coordinamento, monitoraggio e valutazione del Piano territoriale (Art. 2 e 3)

5. Oratori(art. 7 della L.285/97)

-Progetti finalizzati alla prevenzione del disagio adolescenziale favorendo la vita di relazione con attività aggreganti e ricreative che contribuiscono a creare un ambiente stimolante per la crescita psicofisica dei minori.

-Servizio educativo assistenziale semiresidenziale per minori in età scolare, in particolare stato di bisogno.

6. Servizi Residenziali (Art. 4)

-Interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno di abuso dell'infanzia.

-Inserimento in strutture residenziali di minori.

7. Case di accoglienza (Art.4)

L'amministrazione ha realizzato e sostenuto case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza.

Affido (art.4)

Sono state attivate:

-misure mirate e diversificate per diffondere e sostenere la cultura e l'esperienza dell'affido familiare;

-misure di sostegno concreto alle famiglie affidatarie;

-servizi di supporto alla relazione educativa alternativi al ricovero in comunità.

Fin dal primo triennio di attuazione viene affermata l'intenzione del Comune di Cagliari di mantenere un equilibrio costante tra sviluppo della progettazione innovativa e il consolidamento di progetti già in essere al momento dell'avvio dell'implementazione della legge 285/97.

A conferma di questa impostazione c'è la classificazione dei 12 progetti del primo triennio di cui 6, totalmente innovativi, i rimanenti 6 che prevedono un rinnovamento di progetti già in essere sul

territorio.
Il carattere di innovatività è inoltre riconosciuto in merito a:

-le modalità di operare scelte politiche in accordo con altre istituzioni
-le modalità di coinvolgere tutte le realtà associative e del privato sociale al concorso progettuale
-le modalità organizzative richieste al fine di gestire il sistema di finanziamento della 285
-la necessità di confronto con le altre realtà locali e nazionali coinvolte nella progettazione generale[8]

Eredità culturale
Il passaggio tra primo e secondo triennio comprende un tempo di riflessione e valutazione dell'esperienza realizzata. Nella relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 del 2001 si legge: "Si procedute nella prospettiva di curare il rafforzamento del cambiamento culturale già avviato che riformula il ruolo dell'Ente pubblico impegnato più sul versante progettuale, che nella gestione diretta e centralizzata dei servizi e, soprattutto, connotato come garante del raggiungimento degli obiettivi e della verifica della qualità dei risultati conseguiti." [...] "Con ciò si intende valorizzare l'affermarsi di una logica di piano, in linea con i movimenti culturali ormai diffusi a livello nazionale e locale. E' in tal senso che si vuol ribadire come il Piano Territoriale relativo alla L.285\97, sia parte integrante delle scelte di politica sociale comunali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. E' indicativa, al proposito, l'esperienza realizzata nel territorio della circoscrizione di Pirri, già interessata dal progetto comunitario Urban. In quest'ambito, le iniziative legate alla L.285\97, si sono sviluppate in un'ottica di collaborazione sinergica con quanto già in atto e si è assistito ad una integrazione operativa che ha arricchito ed implementato l'offerta di opportunità, stimolando nei destinatari una partecipazione più significativa, consapevole e corresponsabile nelle scelte, effettuate all'insegna della condivisione piuttosto che della passiva accettazione."[9]

4. Le Prospettive future

La L. 285/97 ha permesso le espressioni dei bisogni latenti della popolazione minorile e delle loro famiglie ai quali si deve offrire continuità di risposte ed ampliamento delle stesse, anche nel senso di una maggiore articolazione e diversificazione. Pertanto in tale frangente, è opportuno evidenziare che le attività di coordinamento, di monitoraggio e di valutazione dei progetti è risultata essenziale per garantire l'efficacia delle azioni e degli interventi in riferimento alle finalità degli stessi progetti, in funzione del rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
Il Comune di Cagliari nell'ambito della sua programmazione da diverso tempo, ma sempre in continua evoluzione, ha cercato di coinvolgere il terzo settore (associazioni di Volontariato, i nonni tutori del verde, i nonni vigili, Avis, Unicef ecc.) in tutte le manifestazioni servizi e iniziative promosse sul territorio. Grazie a questo apporto, il comune offre un servizio di rete ben articolato e in sinergia con tutti i diversi organismi ed istituzioni presenti, offrendo, a minori adulti e anziani, opportunità di integrarsi e confrontarsi sulle varie realtà. Questo lavoro di rete sarà parte determinante della programmazione futura con l'aspettativa di un coinvolgimento maggiore da parte della popolazione.
Prospettive future
Grazie alla disponibilità dei fondi della L. 285/97 , l'Amministrazione Comunale in questi anni ha potuto garantire e offrire una vasta gamma di servizi, strutturati e non (come illustrato

---

[8] Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97-Anno 2000
[9] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97-Anno 2001

precedentemente) e opportunità alla cittadinanza che non sarebbero stati altrimenti possibili.
Si auspica in futuro di poter continuare a disporre di tale finanziamento e si spera che tali fondi possano addirittura essere ampliati, visto la valenza e l'importanza sociale che questo settore ha sulle politiche sociali più in generale.
L'Amministrazione Comunale intende garantire, attraverso i Fondi della L. 285/97, una serie di progetti e servizi, (già consolidati e non) in continua evoluzione ed espansione, rispondenti alle mutate esigenze e problematiche della società attuale (bullismo, famiglia, minori stranieri, ecc.)

Criticità

Per quanto riguarda le criticità emerse durante questi dieci anni di attività, le problematiche più rilevanti sono derivate dalle farraginose procedure di accreditamento dei fondi, che hanno reso più difficile la definizione di una programmazione organica e la sua puntuale realizzazione. Ciò nonostante il Comune ha sempre portato avanti tutti i servizi con continuità avvalendosi di ditte, enti, Cooperative, che lavorano in rete con serietà e professionalità.
Considerata la semplificazione procedurale introdotta dalle nuove forme di accreditamento si spera per il futuro di poter disporre puntualmente dei fondi, onde assicurare una programmazione efficace ed efficiente.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Ada *Cognome* Lai
Assessorato Assesorato alle politiche sociali
Servizio Servizi socio-assistenziali e asili nido
Indirizzo Piazza Alcide De Gasperi n.1
CAP 09125 *Città* Cagliari *Prov.* CA
Telefono 070-6778386 *Fax* 070-6778386
email ada.lai@comune.cagliari.it; progetti285@comune.cagliari.it
pagine web
http://www.comune.cagliari.it/portale/it/altri_servizi.wp;jsessionid=5965EDACE3EC246A0D038CF5BBC4B194?contentId=SCH1637

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di progetti per area

'98 - '02	%	'02-'05	%	05-07	%
Art. 4	33,3	Art. 4		Art. 4	37,5
Art. 5	25	Art. 5		Art. 5	18,7
Art. 6	25	Art. 6		Art. 6	37,5
Art. 7	16,7	Art. 7		Art. 7	0
Altro	0	Altro		Altro	6,3

Tab.2 Riepilogo progetti e soggetti coinvolti

Info di riepilogo	**I triennio 98-02**	**II triennio 02-05**	**III triennio 05-07**
Progetti esecutivi approvati	**0**	**6** (fino al 2004)	**62** (dal 2005)
Numero utenti minori		Circa 3000	Circa 15000
Numero utenti adulti		Circa 1500	Circa 6000
Risorse umane impiegate		50	516

I dati per il primo triennio non risultano disponibili

I dati presenti in tabella non tornano con quanto scritto nella scheda di ricognizione

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti 285 da Decreti ministeriali riparto del Fondo

Città	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cagliari	L. 1.020.880.810	L. 2.718.000.131	L. 2.722.348.827	L. 2.482.127.000	L. 2.283.238.221						
	527240,94	1403729,92	1405975,83	1281911,61	1179194,13	1179194	1179194	1179194	1179194	1179194	1179194

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

Approvazione del Piano d'intervento territoriale della Città di Cagliari, di durata triennale con delibera G.C. n.2929 del 22/1/1998. Congiunta stipula dell'Accordo di programma tra: Comune di Cagliari, Prefettura, Provveditorato agli studi di Cagliari, Direzione del centro per la giustizia minorile, ASL 8

1999

Delibere di Giunta Comunale finalizzate al finanziamento e quindi avvio dei singoli progetti presenti nel piano territoriale di intervento approvato nel '98.

2000

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

2001

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

2002

Con Delibera della Giunta Comunale n.583 del 9.08.02: "Presa d'atto Accordo di Programma per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale di intervento della Città di Cagliari previsto dalla Legge n.285/97" l'amministrazione comunale di Cagliari ha approvato il secondo triennio del Piano territoriale d'intervento per l'attuazione della legge 285/97

Altra normativa segnalata

Successivamente, il 19 dicembre 2002, è stato approvato dal Consiglio Comunale il Piano Integrato dei Servizi Sociali del Comune di Cagliari; pur in assenza di una normativa regionale aggiornata alla legge quadro 328/00, questo Piano è stato redatto con lo scopo di promuovere una programmazione innovativa, privilegiando la modalità della condivisione attraverso il metodo della concertazione per realizzare le nuove politiche sociali in esso contenute.

2003

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

2004

Il 16.12.04, con Deliberazione della Giunta n.976, l'Amministrazione Comunale di Cagliari ha preso atto dell'Accordo di programma per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito territoriale della città di Cagliari, e ha approvato il III Piano territoriale (relativo ai finanziamenti biennio 2003-2004)

Altra normativa segnalata
Il III Piano Territoriale d'intervento, attuativo della L.285/97, è parte integrante del più ampio Piano integrato delle Politiche Sociali, per il triennio 2005-2007, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n.94 del 28.12.04

2005

Altra normativa segnalata
Recepimento della legge quadro 328 da parte della Regione Sardegna con la L.R n. 23 del 23/12/2005, "Sistema integrato dei servizi alla persona"

2006

Con DGC n.72 del 27 febbraio 2006 Legge n. 285/97 – fondi esercizio 2005. è stata poi deliberata la prosecuzione della programmazione relativa al terzo piano territoriale per la gestione dei fondi relativi all'anno 2005. Nell'anno in esame la programmazione attiva nel terzo piano territoriale di intervento è quella relativa ai finanziamenti ministeriali 2003-2004, che hanno avuto un'estensione nell'annualità 2005

Altra normativa segnalata
Con DGR n.23 del 30 maggio 2006 la Regione Sardegna ha definito le Linee guida per l'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona (PLUS). Esso rappresenta per la regione il nuovo strumento di programmazione locale, delle politiche sociali e socio-sanitarie integrate

Il periodo interessato dall'indagine non ha visto l'avvio della modalità programmatoria finalizzata alla costruzione del piano integrato sociale di zona. Per il 2006, infatti, è stata mantenuta, come normativa di riferimento in materia sociale e socio-sanitaria, la LR n.4 del 25 gennaio 1988 Riordino delle funzioni socio-assistenziali ed il relativo Regolamento di attuazione n. 12 del 1989

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007
(periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati*
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* Anno 2004 (ex fondi 2003)
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* Anno 2005 (ex fondi 2003)
programmazione 2007. ***fondi utilizzati*** **Anno: 2004, 2005, 2006 (ex fondi 2003)**

2. Quanti sono i progetti esecutivi ***approvati*** *e* ***attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005	4	4
Programmazione 2006	11	11
Programmazione 2007	35	35
totale	**50**	**50**

3. Quanti sono i progetti esecutivi ***in corso di realizzazione (attivi)*** *nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	0
Programmazione 2003	0
Programmazione 2004	0
Programmazione 2005	4
Programmazione 2006	11
Programmazione 2007	35
totale	**50**

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	6
2) *affidamento familiare*	4
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	-
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	8
5) *tempo libero e gioco*	16
7) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	10
8) *integrazione dei minori stranieri*	6
totale	**50**

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

CATANIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità ('98-'01)
Il contesto normativo cui la L. 285/97 si insedia nella Regione Sicilia (città riservatarie comprese: Catania e Palermo), è costituito dalla Legge Regionale 22/86. Nell'ambito delle competenze statutarie, la Regione Siciliana, con questa legge dal titolo *"Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia"* ha disciplinato il quadro di riferimento principale e più completo per tutti gli interventi socio-assistenziali da realizzare sul territorio siciliano. Con essa la Regione ha inteso riordinare l'intera materia socio-assistenziale vincolando Comuni, operatori e soggetti ad essa riferiti. Il vincolo, prima ancora che dalle norme in senso stretto, è costituito da una innovativa (a quel periodo) configurazione del servizio sociale, mirata al superamento dell'assistenzialismo. Con particolare riferimento alle politiche minorili, tale impostazione trovava espressione sintetica nei principi della *"prevenzione"* (contro la funzione semplicemente "riparativa" degli interventi), della *"partecipazione"* dei cittadini alla politica dei servizi socio-assistenziali, dell'*"accessibilità"* e *"stabilità"* dei servizi, della *"globalità"* (contro il modello della categorizzazione degli assistiti) e della *"integrazione socio-sanitaria"*.
Dalle relazioni di questa città riservataria si comprende che l'adattamento della 285 al contesto normativo regionale appena riferito avviene in una forma che 'riduce' il significato dell'aggettivo riservataria al mero riconoscimento della riserva di un fondo ma non dell'autonomia e peculiarità di gestione dello stesso. Ciò ha comportato una gestione regionale dell'implementazione della L.285/97 a livello di Città riservataria. La storicità della legge regionale non potendo prevedere la complessità del governo e della gestione burocratico/amministrativa del fondo specifico affidato alle città riservatarie, con la sua struttura ed i suoi tempi, ha più spesso ostacolato la regolare implementazione della l.285/97 piuttosto che agevolarla. I tempi di ricezione del fondo da parte delle città riservatarie (direttamente dal Governo centrale) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, molto spesso non si sono integrati, producendo così applicazioni tardive della legge.
L'avvio dell'implementazione della 285 si ha col Prov. Sind. n.20/1026 dell'08/08/1998 coi cui viene formalizzata la stipula dell'Accordo di Programma. I soggetti firmatari di quest'ultimo atto sono: l'Amministrazione Comunale, l'Azienda Unità sanitaria Locale n. 3, il Provveditorato agli Studi ed il Centro di Giustizia minorile per la Sicilia. Pochi giorni dopo, con Prov. Sind. n. 20/1068 del 26/08/1998 viene istituita la Commissione di Vigilanza presieduta dall'Assessore alla Dignità del Comune di Catania. La deliberazione del Piano di Interventi ai sensi della L.285/97 avviene con Prov. Sind.n.20/1097 del 31/08/1998.
Per agevolare il regolare svolgimento del processo di attuazione della legge dal punto di vista amministrativi e contabile viene deciso di nominare:

- Due referenti presso la struttura servizi socio sanitari: un referente Amministrativo; ed un referente tecnico;
- assistenti sociali dell'Amministrazione Comunale come referenti per ogni progetto finanziato.

Come attività tese al raccordo tra i vari progetti vengono segnalate:

- Riunioni di coordinamento
- Monitoraggio e costante verifica degli interventi
- Formazione/Informazione degli Operatori coinvolti nei progetti e degli assistenti sociali referenti
- Elaborazione strumenti tecnici di rilevazione-Amministrativa/Tecnica
- Confronto costante con soggetti Istituzionali firmatari Accordo di programma
- Stipula di protocollo operativi
- Sostegno e consulenza privato-sociale aggiudicatario
- Valutazione eventuali proposte riformulazione.[1]

Sempre nello stesso anno con provvedimento Sindacale n. N 20/1613 Ass. del 15/12/98 viene costituito l'Osservatorio sull'Infanzia e l'Adolescenza al fine di realizzare uno strumento di sensibilizzazione, informazione, raccolta dati monitoraggio degli interventi.
L'Organismo, presieduto dall'Assessore alla Dignità ha la seguente composizione:

- *un Rappresentante della Direzione Servizi Socio-Sanitari del Comune di Catania;*
- *un Rappresentante della Azienda Unità Sanitaria Locale n.3 di Catania;*
- *un Rappresentante del Provveditorato degli Studi di Catania;*
- *un Rappresentante del Centro per la Giustizia Minorile della Sicilia del Ministero di Grazia e Giustizia;*
- *un Rappresentante del Tribunale per i Minorenni di Catania;*
- *un Rappresentante della Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Catania;*
- *un Rappresentante dell'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni del Ministero di Grazia e Giustizia;*
- *un Rappresentante dell'I.P.M. di Bicocca;*
- *un Rappresentante dell'VIII Commissione consiliare permanente del Comune di Catania;*
- *un Rappresentante dell'Assessorato alle Politiche scolastiche del Comune di Catania;*
- *un Rappresentante dell'Assessorato alle Politiche giovanili del Comune di Catania;*
- *un Rappresentante della Prefettura di Catania;*
- *un Rappresentante del Comando dei Carabinieri di Catania;*
- *un Rappresentante del C.P.A. (Centro di Prima Accoglienza del Tribunale per i Minorenni);*
- *un Rappresentante del Coordinamento Interistituzionale sui Diritti dei Minori;*
- *un Rappresentante di: Centro Iqbal Masih, Centro Studi Costruiamo la Pace, Città d'Utopia, Cittainsieme, Antartide, L.I.L.A., Velasei;*
- *un Rappresentante della "Commissione Minori Città di Catania".*

Il 1999 vede la prima modifica del Piano (Prov Sind. n.17/1300 del 06/10/1999) tesa ad ampliare il bacino di offerta; si passa infatti dalla prima versione del Piano contenente l'approvazione di 16 progetti; alla seconda versione contenente 30 progetti. La tipologia degli interventi in questo secondo anno di attuazione, privilegia gli interventi a sostegno delle famiglie e della relazione genitori/figli nonché le misure alternative al ricovero dei minori, a fronte di quelli attuati nella prima annualità dove prevalevano i progetti rivolti ad attività ricreative e per il tempo libero. Dal secondo anno in poi la progettazione dunque si assesta principalmente tra gli articoli4 e 6 della legge 285.
Nella relazione del 2001 si rende conto dell'ulteriore modifica del Piano finalizzata a "sostituire interventi che non è stato possibile attuare (deistituzionalizzazione ecc.) sia per modificare interventi avviati positivamente e che richiedevano variazioni, sia nei contenuti che nei costi."[2]
Il Piano per l'ultimo anno del triennio 97/99 si compone dunque di 27 progetti anche per questo anno la maggioranza dei progetti finanziati afferiscono all'articolo 4 della legge 285 di sostegno alla

1 Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 -Anno 1999
2 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2001

famiglia e minori in difficoltà (vedi Tabella n.2 Numero progetti e soggetti coinvolti).

Seconda triennalità 2002-2007
A giungo del 2001 l'Assessorato Reg. EE.LL. emana le direttive per la predisposizione dei Piani Territoriali per il triennio 2000/2002.
L'Amministrazione comunale in settembre dello stesso anno convoca delle riunioni congiuntamente all'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza istituito quale Organo consultivo nell'ambito degli Interventi della L.285/97 e rappresentativo sia di Enti pubblici che del Terzo Settore, ed anche, in particolare, con gli Enti che sottoscriveranno l'accordo di Programma propedeutico alla definizione del nuovo Piano triennale. In Ottobre vengono approvati, dalla città di Catania, l'Accordo di Programma con Determina Sindacale n.17/2803 del 13/10/2001 e il II Piano triennale con Determina Sindacale n.17/2804 sempre del 13/10/2001.
In seguito alle richieste di chiarimenti e modifiche da parte dell'Assessorato agli EE.LL. della Regione Siciliana il Piano triennale degli Interventi che comprende 54 progetti e l'Accordo di Programma vengono riapprovati con determinazione del Sindaco n. 681 del 29/04/2002. L'avvio effettivo del secondo triennio si realizza quindi nel 2002. I 54 progetti subiranno in corso d'opera interruzioni e avvii continui; un progetto di questi 54 si protrarrà fino a dicembre 2007 (vedi scheda di ricognizione anno 2007).

Biennio 2003/2004
Con DGM nel 2004 viene adottato il Piano degli Interventi per gli anni 2003 e 2004 ai sensi della L.285/97. Il numero dei progetti anche in questo caso subirà una modifica da un anno all'altro, per il 2003 vengono infatti segnalati 51 progetti, mentre per il 2004, 54.
Significativo rilevare che da questo anno il Comune di Catania realizzerà programmazioni annuali.
L'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune di Catania ha inoltre aderito in qualità di partner della PS (Partnership di Sviluppo) al progetto Equal " Figli di un dio minore " volto a costruire percorsi e modalità di inclusione nella vita sociale e lavorativa dei minori a rischio di devianza, drop out, soggetti a misure di restrizione attraverso strategie concertate tra i servizi pubblici e privati presenti nelle province di Messina e Catania.

Implementazione della L.328/00
Nel 2003, seguendo le indicazioni contenute nelle linee guida della Regione Siciliana, con la manifestazione Pubblica Conferenza Metropolitana, promossa dal Comune di Catania, prende corpo l'avvio reale[3] delle procedure per la diffusione delle indicazioni regionali in tema di attuazione della Legge 328/2000, costituendo un primo momento di confronto tra le istituzioni, sulle novità introdotte e particolarmente nella nuova definizione degli ambiti operativi secondo logiche distrettuali. Con Delibera del comitato dei sindaci n.1 del 24 dicembre 2003 viene approvato il Piano di zona distretto 16 (Catania, Misterbianco, Motta Sant'Anastasia). Durata triennale dic. 2003-dic. 2006.

La programmazione delle pianificazioni relative alla legge 328 del 2000 e 285 del 1997 afferiscono allo stesso Assessorato alle politiche sociali e il Piano infanzia e adolescenza è inserito puntualmente all'interno del Piano di Zona del Distretto socio sanitario con Catania comune capofila. Fino a qualche tempo fa i rapporti tra i due uffici specifici sono stati di natura "formale", limitandosi allo scambio di informazioni. Dalla emanazione delle linee guida sulla 285, da parte del Comune, e parallelamente alla riforma del Gruppo Piano per il governo locale della 328, a partire dal 2006, si è avviato un processo di coordinamento tecnico e operativo. L'obiettivo è la realizzazione di un tavolo integrato sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Allo stato attuale,

3 L'avvio formale, infatti, è relativo al D.P.R.S. 4 novembre 2002 - *"Linee guida per l'attuazione del Piano socio-sanitario della Regione Siciliana"*

un percorso sperimentale legato all'attuazione della 285, in forma di coordinamento operativo, ha inserito la programmazione del piano territoriale all'interno del portale e della banca dati sulle politiche sociali e familiari (www.cataniasolidale.it), per facilitare una lettura congiunta dei processi attuativi.

Il primo Piano di Zona è stato approvato, in linea con la programmazione regionale, attraverso il seguente iter procedurale: delibera del Comitato dei Sindaci (vedi citazione estesa sopra); successivo Accordo di programma, sottoscritto dai Comuni di Catania, Misterbianco, Motta S. Anastasia e dalla Asl n 3, in data 26.01.2004 (in attuazione del D.P.R. 4 novembre 2002) attraverso il quale venivano licenziate le "Linee guida per la redazione dei Piani di Zona, in attuazione della legge 328/2000"e dell'Indice ragionato per la redazione dei Piani di Zona.

Il parere di congruità n. 44 del 28.05.2004, DDG 1495 del 3.06.2004, vedeva approvato di fatto il Piano di Zona 2001- 2003 del Distretto n. 16 da parte dell'Assessorato regionale della Famiglia, delle Politiche sociali e delle Autonomie Locali e a seguito del quale veniva autorizzato il trasferimento della cifra di euro 8.120.511,54, a sostegno ed attuazione della prima programmazione triennale. Immediatamente venivano avviati i primi progetti, attraverso l'emanazione dei relativi bandi.

Successivamente, l'Assessorato regionale della Famiglia, delle Politiche sociali e delle Autonomie locali comunicava al Distretto n. 16 la variazione del finanziamento relativa all'anno di gestione 2003, modificando il totale del trasferimento delle risorse nella cifra di euro 9.465.596,06, con una disponibilità aggiuntiva, per l'anno indicato, di euro 1.345.084,52, da integrare all'interno della programmazione locale, prevista in ambito del Piano di Zona, mentre il documento "Analisi, Orientamenti e Priorità – triennio 2004 – 2006" veniva licenziato dall'Assessorato regionale della Famiglia, delle Politiche sociali e delle Autonomie locali e pubblicato in G.U. n. 47 del 4 novembre 2005.

Il Distretto Socio-sanitario n. 16, a seguito dell'approvazione del Piano di Zona, ha avviato il processo di gestione e di organizzazione del sistema sociale locale attraverso l'adempimento di atti formali e sostanziali. Inoltre, in itinere, per procedere all'integrazione delle somme aggiuntive e per ri-programmare alcuni progetti non avviati, nell'ambito delle funzioni di governo istituzionale dei servizi e delle attività sociali venivano emanate tre delibere del Comitato dei Sindaci: le delibere n.1 del 2 settembre 2005 e n. 2 del 26 settembre 2005 e la delibera n.3 del 3 ottobre 2005. L'oggetto degli atti si è incentrato sull'attivazione dei servizi previsti dal PdZ, sia a gara pubblica, sia a gestione diretta. Gli atti sono stati convalidati con presa d'atto n. 386 del 15.9.2005, da parte del Comune capo-fila.

Dal 2005 in poi programmazioni annuali

Con deliberazione n.757 del 07/07/2006 la Giunta Municipale adotta il Piano degli Interventi per l'anno 2005, contenente 65 progetti. In esso vengono privilegiati interventi nei quartieri a maggiore rischio di marginalità sociale, interventi sulle problematiche relative a minori portatori di handicap, interventi volti a sostenere la creazione di servizi di sostegno alla famiglia, interventi volti a favorire la salute fisica e mentale dei minori coinvolti, anche attraverso l'utilizzo di attività ludiche e ricreative; la caratteristica del Piano 2005 è quella di aver visto un maggiore coinvolgimento delle scuole nella proposta e nella successiva attuazione dei progetti.

Il **2006** dispone come unico atto amministrativo della Delibera di Giunta n. 884 del 4/10/2006 con cui viene emanato l'Atto di indirizzo politico finalizzato alla realizzazione del Piano territoriale di intervento. Con determinazione assessoriale n.11/3280 del 7 dicembre 2006, vengono emanate le Linee Guida per l'attuazione della legge 285/97 attraverso le quali l'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune di Catania intende rafforzare gli indirizzi con due livelli di approccio:

a) procedere verso un percorso di coordinamento multilivello delle politiche e delle attività per i minori e i giovani, nella logica del Piano Integrato;

b) allocare le risorse secondo scelte che mirano a completare le programmazioni attuali delle politiche per i minori e i giovani, tenendo in considerazione i dati di ritorno delle esperienze già attivate e il mutamento del quadro dinamico dei bisogni, senza trascurare le valutazioni in merito ai livelli essenziali delle prestazioni.

Le azioni a sostegno del rafforzamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono azioni di natura trasversale:

1. prosecuzione attività precedenti
2. rafforzamento del sistema di coordinamento
3. sviluppo azioni innovative
4. azioni di formazione, sostegno accompagnamento ai progetti

L'atto di indirizzo politico e le linee guida, non verranno condivise dal Gruppo Tecnico e questo comporterà la non sottoscrizione dell'Accordo di Programma e la non deliberazione del Piano di intervento. Verranno comunque avviati 41 progetti.

Nel 2007 con Delibera di Giunta Comunale n. 1739 del 26/10/2007 viene approvato il Piano per l'anno 2007. Tale documento approva effettivamente solo due progetti: il Progetto estate, proposto dal direttore dell'ufficio minori e relativo alla permanenza estiva di minori indigenti per un totale di un milione di euro, ed il progetto relativo al Contributo alla spesa generale per assistenza igienico-personale per bambini diversamente abili, per un ammontare di circa 380 mila euro. Lo stesso atto dispone, infine, che la cifra rimanente (del fondo 285 per l'anno 2007 il cui totale per questo anno è pari a 2.386.538) debba essere utilizzata per garantire il proseguimento dei progetti della precedente annualità. Questo atto è al momento al vaglio della magistratura.

Con Accordo di programma sottoscritto il 22 maggio del 2008 dal Direttore della ASL n.3 di Catania, dal Direttore dei servizi sociali del Comune di Catania, dal Direttore dell'ufficio scolastico provinciale, e il Direttore del Tribunale dei minori sono stati approvati 17 progetti selezionati dal gruppo tecnico della 285 e finanziati con la somma rimanente del piano 2007.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Forme di raccordo e coordinamento

La segnalazione circa la modalità di rapporto con i diversi soggetti interessati dall'implementazione della 285 riguarda il raccordo territoriale con i seguenti soggetti:

- la Regione con cui il Comune di Catania intrattiene relazioni formali "provvedendo a trasmettere tutte le variazioni apportate al Piano e redigendo schede e questionari da utilizzare per il monitoraggio e la valutazione degli interventi."[4]
- gli Enti firmatari l'Accordo di Programma Enti facenti parte dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza con cui sono state realizzate riunioni per la presa di decisioni in merito alle modifiche da apportare.

Il tipo di coordinamento, invece, posto in essere con gli enti gestori degli interventi, viene definito 'informale': "E' stato messo in atto da parte degli Uffici referenti un coordinamento informale che prevede riunioni periodiche tra tutti i soggetti interessati, al fine di definire itinerari e strumenti omogenei, sia per la gestione che per la valutazione ed il monitoraggio dei diversi interventi."

Con l'avvio del secondo triennio di attuazione è maturata la necessità di sostenere la relazione effettiva tra servizi ed interventi "perché gli stessi godano di un effetto moltiplicatore e perché le buone pratiche diventino patrimonio comune a tutti gli Enti che gestiscono i diversi interventi. Per far ciò si è proceduto attraverso riunioni congiunte tra Enti gestori ed assistenti sociali del Comune di Catania nonché alla organizzazione di momenti di aggregazione collettivi e di manifestazioni

4 Ibidem

sportive tra i ragazzi frequentanti i diversi Centri e le attività organizzate nell'ambito della L.285 ma anche dei Progetti Urban e della L. 216."[5]
Contemporaneamente agli interventi previsti nel Piano territoriale ex legge 285/97, nella città di Catania hanno avuto luogo diverse attività destinate a minori le quali hanno avuto come fonte di finanziamento l'Iniziativa Comunitaria *Urban* e la *L. 216/91.*
"Attraverso i fondi Urban sono stati attivati 3 centri socioeducativi per minori e 2 centri polivalenti di aggregazione giovanile. La legge 216/91 ha invece finanziato il Centro Polivalente di aggregazione giovanile "Il vulcano", per la gestione del quale sono stati garantiti fondi comunali a titolo di cofinanziamento. Tutte le attività previste da Urban hanno avuto luogo nella 1? Municipalità, dunque nel Centro storico, mentre il Centro "Vulcano" ha trovato esecuzione nella IX? Municipalità, dunque in territori che racchiudono indiscutibili fenomeni di allarme sociale: dispersione scolastica, microcriminalità, bassa scolarizzazione, disoccupazione, disgregazione familiare, lavoro nero. Tali interventi sono stati svolti in una logica di complementarietà con il lavoro del Piano 285, predisponendo un lavoro di raccordo tra le diverse iniziative. Ad esempio si può rilevare come l'esperienza pluriennale del centro di aggregazione Vulcano, finanziato dalla art. 4, L.216/91, sia stata socializzata con gli operatori che agiscono nei vari centri per minori e adolescenti attivati a Catania con la L. 285/97."[6]

Attività informative
Per quanto riguarda le attività informative relative al primo e al secondo triennio, il Comune di Catania segnala di "dare adeguata pubblicità a mezzo stampa e televisione locale a tutti gli interventi che nell'ultimo periodo hanno iniziato l'attività."[7]
La diffusione delle informazioni è garantita inoltre da un contatto continuo tra tutti gli attori interessati , sia all'interno dell'Amministrazione comunale che tra gli Enti facenti parte del Gruppo tecnico ed il privato sociale.

Attività formative
Primo triennio
Per il primo triennio l'attività formativa segnalata riguarda la partecipazione di "circa 20 funzionari del Comune (tra questi le referenti amministrativa e tecnica della Legge 285/97 nonché alcune assistenti sociali referenti di singoli interventi) al Progetto PRINCESS del FORMEZ, una parte del quale era rivolta alla Progettazione, monitoraggio e valutazione della Legge 285."[8]
Secondo triennio
In merito alla formazione si segnala:

- la partecipazione di diversi funzionari ed assistenti sociali referenti dei progetti a numerosi seminari e giornate di studio organizzate dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania, dall'A.S.L. e da diversi Enti operanti nel Settore ed aventi come oggetto diversi aspetti della Legge 285;
- La partecipazione ad un corso promosso dalla Regione Sicilia ed affidato al FORMEZ avente come oggetto: Programma formativo a supporto delle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza ex lege 285/97.

Dal periodo successivo al 2003 non ci sono state più segnalazioni relativamente a questa attività.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Nel **primo triennio** si rende conto dell'attività di monitoraggio indicando ciò che è stato fatto "sono

5 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2001
6 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002
7 Ibidem
8 Ibidem

stati messi a punto, attraverso la collaborazione di Referenti del Comune e referenti degli enti gestori, strumenti comuni per la valutazione ed il monitoraggio degli interventi quali schede, questionari ed indicatori da utilizzare."[9]

Nel **secondo triennio** viene data indicazione dell'uso di uno strumento concordato con la Regione Sicilia. In questo caso non si parla di monitoraggio ma di controllo: "Il percorso di controllo, a livello locale, avverrà secondo il seguente schema, in concordanza con quanto indicato con la Regione Siciliana[10]:

Fasi del percorso	Livello di Piano	Livello di singolo progetto
I. Progettazione	Valutazione ex ante	Autovalutazione del progetto
2.Avvio	Primo monitoraggio dei progetti (avvio fase esecutiva progetti)	Autovalutazione in itinere
3.Sviluppo	Secondo monitoraggio dei progetti (dopo 6 mesi)	Autovalutazione in itinere
4.Primi risultati attesi	Verifica dei primi esiti dei progetti (dopo 12 mesi)	Verifica dei propri esiti
5.Progettazione e successivo consolidamento	Monitoraggio Piano e valutazione sulla adeguatezza degli esiti registrati agli obiettivi di Piano (dopo 12 mesi)	Autovalutazione in itinere
6. Risultati attesi	Verifica esiti dei progetti, valutazione delle politiche di Piano e riprogettazione linee strategiche (conclusione fase esecutiva)	Verifica e autovalutazione dell'intervento e riprogettazione della sua qualità

Tale schema viene implementato secondo un *modello partecipativo: attraverso la nomina di* un *assistente sociale referente* per ogni singolo intervento atto ad agevolare un raccordo operativo stretto tra il livello di coordinamento di Piano ed il livello di esecuzione e gestione dei progetti.

"Questa scelta operativa è ispirata altresì ad una logica di cambio di mentalità dell'operatore pubblico, che dismette le vesti di soggetto meramente "controllante", assumendo un ruolo maggiormente partecipativo rispetto alle dinamiche di gestione. Inoltre il modello partecipativo adottato permette di costruire una rete di referenti capace di coinvolgere il complesso delle professionalità disponibili e di facilitare la circolarità interna delle informazioni e la crescita professionale. La presenza di un referente stabile presso ogni progettualità, referente facente capo all'Amministrazione Comunale, permetterà di raggiungere l'uniformità degli strumenti di rilevazione e dunque una più facile confrontabilità dei risultati perseguiti."[11]

Il coinvolgimento nella costruzione del sistema di monitoraggio prevede:

Costruzione partecipata degli strumenti coinvolgendo i partner firmatari dell'Accordo di programma, attivando le prerogative del Gruppo Territoriale di Coordinamento e raccogliendo stimoli dal privato sociale.

Somministrazione attraverso incontri con tutti i referenti di progetto

Elaborazione dei risultati attraverso strumenti che consentano analisi comparative

Restituzione dei risultati agli attori attraverso una precisa documentazione dei risultati

Valutazione partecipata e identificazione di iniziative di miglioramento in seno al Gruppo Territoriale di Coordinamento, coinvolgendo il Collegio di Vigilanza, confrontandosi con i referenti territoriali di progetto.[12]

Il processo ha dato anche vita alla definizione di indicatori qualitativi e quantitativi, costruiti con la condivisione di tutti gli attori, mediante i quali cogliere l'efficacia e l'efficienza dell'attività e poter eventualmente apportare le necessarie modifiche. Gli indicatori attengono, per quanto riguarda lo stato di attuazione degli interventi in relazione al tempo, al rapporto tra data di inizio/data di scadenza prevista, attività messe in opera /attività previste mentre per quanto attiene alla

9 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2001

10 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002

11 Tratto dal testo della relazione sullo stato di attuazione della L.28/97 – Anno 2002

12 Ibidem

valutazione in relazione alla qualità degli interventi, al rapporto tra numero dei partecipanti/ numero dei partecipanti attesi, cambiamenti nella condizione e nei comportamenti degli utenti, rilevazione della qualità percepita .

Lo schema sotto riportato (tratto dal testo della relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002) indica l'organizzazione che la città di Catania si è data per l'esplicazione delle attività di verifica, monitoraggio e valutazione dei progetti e del Piano.

Comune di Catania
XVII Direzione servizi socio-sanitari
Ufficio "Fondi speciali di finanziamento

Gruppo Tecnico di Coordinamento

Funzioni:
-monitoraggio servizi ed interventi
-controllo efficacia ed efficienza
-verifica risultati
-facilitazione cooperazione interistituzionale
-circuitazione informazioni

Componenti:
-referente tecnico L. 285 Comune Catania
-referente Centri Sociali
-referente ASL
-referente Provveditorato agli Studi
-referente Centro Giustizia Minorile
-referente Associazioni
-referente Cooperative Sociali

Collegio di Vigilanza

Funzioni di controllo sull'andamento del Piano

Componenti:
-referente Comune
-referente ASL
-referente C.S.A.
(ex Provveditorato agli Studi)
-referente Centro Giustizia Minorile
-referente Prefettura

Referente amministrativo L.285 Comune Catania
Referente tecnico L. 285 Comune Catania

Funzioni:
Assicurano il collegamento con:
-assistenti sociali referenti
-coordinatori servizi 285
-coordinatori centri sociali

Assistenti sociali referenti
Funzioni:
Assicurano il collegamento con i rappresentanti degli enti gestori

Rappresentanti degli enti gestori
Funzioni:
Trasferiscono elementi di conoscenza sugli andamenti del progetto

Dal 2005 è stato introdotto un **nuovo sistema di rilevazione e monitoraggio** attraverso schede iniziali, mensili e finali che devono essere redatte dagli Enti gestori; le stesse vengono poi trasferite su un database che servirà alla costruzione di reports periodici (è attualmente ancora in corso il trasferimento dei dati sul supporto informatico).

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

Da progetti a servizi

La questione del consolidamento dei servizi è affrontata in ogni relazione unitamente alla questione dell'innovatività. Tra il primo e il secondo triennio ad esempio si assiste ad un cospicuo incremento di progetti "ben 32 progetti che non rappresentano una continuità con le precedenti politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza. Vi è dunque una elevata carica di innovazione nella predisposizione degli interventi per il triennio 2000/02. Questo non deve tuttavia indurre alla considerazione di uno squilibrio verso la sperimentalità, quanto piuttosto si deve considerare quanto il Piano vada nella direzione di risposta alla rilevazione della domanda di servizi sul territorio. Inoltre vi è una forte attenzione alla complementarietà degli interventi, per cui se i progetti consolidati puntano soprattutto alla copertura fisica dei quartieri, alla definizione di servizi essenziali, i progetti innovativi spesso si innestano su tale base e vanno a costruire servizi in arricchimento e connotati da rispondenza più specifica ad istanze espresse."[13]

L'investimento maggioré ed il conseguente consolidamento dei servizi per questa città ha riguardato prevalentemente le aree di sostegno alla famiglia e creazioni di opportunità per il tempo libero. "Tale circostanza è riconducibile ad una scelta strategica che stabilisce due binari operativi, uno finalizzato ad attivare servizi di maggior rispondenza a problematiche specifiche (e dunque riconducibile all'art. 4 della legge) ed un altro teso a garantire servizi aggregativi ed educativi finalizzati a stimolare culturalmente il territorio e a mantenere un contatto continuo con lo stesso (art. 6). I due filoni di azione sono dunque complementari ed interagiscono continuamente (non a caso taluni progetti spesso contengono una pluralità di interventi che coprono entrambe le finalità dei due artt. 4 e 6).[14]

Eredità operativa

La riflessione riguarda principalmente il grande debito che l'applicazione della 328 ha nei confronti della 285 "Con l'applicazione regionale della legge 285 le istituzioni pubbliche sono state chiamate a concorrere, secondo una azione integrata, al sostegno della azione educativa della famiglia o degli altri soggetti esercenti la medesima funzione in sostituzione dell'ambito familiare.

La stessa attenzione sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, sostenuta dall'esperienza pregressa, si è potuta registrare nella definizione dei Piani di Zona dei 55 Distretti socio-sanitari della Sicilia, nell'ambito dell'attuazione della Legge n. 328/2000 avviata con il D.P.R.S. 4 novembre 2002 *Linee guida per l'attuazione del Piano socio-sanitario della Regione Siciliana* e sostenuta con il successivo D.P.R.S. 8 maggio 2006 *Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento "Analisi, orientamenti e priorità legge n. 328/2000 – triennio 2004/2006.* La Regione, infatti, ha potuto sostenere un processo di integrazione tra le pratiche attuative della legge n. 285/97 sul territorio e la fase sperimentale di avviamento del sistema integrato delle attività e dei servizi sociali della legge n. 328/2000, proprio grazie a quanto esperito negli anni precedenti con la l.285/97."[15] "Tra i benefici più significativi prodotti dagli interventi di cui alla legge 285 particolare importanza riveste, per numero di minori coinvolti, il recupero della regolare frequenza scolastica ed una diminuzione degli insuccessi scolastici. Ma un aspetto significativo è dato anche dalla grande partecipazione dei minori a progetti che si riferiscono allo sviluppo della creatività e delle

13 Tratto dal testo della relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – anno 2002

14 Ibidem

15 Tratto dal testo della relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – anno 2006

capacità artistiche.
Per quanto attiene i minori soggetti all'Autorità giudiziaria minorile, sia civile che penale sono stati riconfermati annualmente i progetti di " Educativa territoriale mirata alla riduzione del danno " e progetti rivolti ai minori sottoposti a provvedimento civile o amministrativo, progetti per attività a favore dei minori detenuti dell'I.P.M oltre ai progetti anch'essi annualmente rinnovati per i Centri diurni, Centri Socio-educativi e di incontro nelle varie Municipalità. Considerato l'esistente, l'Ufficio del Piano ha prodotto la crescita della rete tra i diversi Enti e le coop. sociali creando sinergie tra i diversi interventi ed evitando quindi duplicazioni o isolamenti e contribuendo quindi a dare vivacità ai vari Piani. Il sistema di relazioni creato fin dal principio della realizzazione dei diversi Piani di Intervento della legge 285, ha continuato a crescere, ed ha rafforzato le alleanze dei vari territori delle Municipalità."[16] Con la legge 285/97 si è affiancato un percorso nuovo, basato sulla concertazione tra istituzioni diverse, che ha dimostrato le sue fortissime potenzialità. Infatti, la legge 285/97 ha, fra i tanti meriti, quello di aver avviato in tutta la regione un percorso di progettazione partecipata sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza che ha sostenuto e promosso una reale possibilità di affermazione dei diritti dei bambini e delle bambine."[17]

4. Le Prospettive future

"Il primo passo per assicurare al processo di definizione e di sviluppo delle politiche per i minori e i giovani un adeguato livello di integrazione, sia interna al settore stesso che condivisa con gli altri ambiti che concorrono allo sviluppo locale, è conferito dalla disponibilità prioritaria di accorpare gli strumenti di governo.
Il Comune di Catania ritiene indispensabile procedere verso una ri-unificazione degli organismi e dei gruppi di lavoro che si occupano, nell'ambito della Città e del Distretto delle politiche e dei servizi dedicati ai minori e ai giovani, valorizzando le risorse e favorendo una ottimizzazione della spesa. Pertanto, il Comune propone che, nell'ambito del processo di ri-definizione del welfare distrettuale, sia previsto l'accorpamento delle esperienze in ambito di interventi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, all'interno del Tavolo Distrettuale Integrato di settore, creando di fatto un'unica regia alle politiche che attualmente fanno riferimento alla legge 285/97, al Piano di Zona e a tutti gli ulteriori riferimenti normativi e di programmazione, nonché alle diverse fonti di finanziamento a livello locale, regionale , nazionale e comunitario.
L'obiettivo del Tavolo tematico sarà quello di definire, pur nel rispetto delle diverse competenze amministrative, un Piano Strategico triennale per le politiche dei minori e dei Giovani nel Distretto 16. In questa logica, il Distretto 16 si è proposto, anche attraverso l'occasione dell'integrazione dei finanziamenti regionali relativi all'anno 2003 e alle ulteriori pianificazioni relative alla legge 328/00 e alla legge 285/97 per il triennio 2007 -2009, di rafforzare le azioni di sistema che all'interno del Piano di Zona esaltino le attività e la cultura distrettuale, completandone il quadro programmatico e attuativo."[18]

16 Tratto dal testo della relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – anno 2006
17 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2000
18 Ibidem

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Antonina *Cognome* Roccella
Assessorato Assessorato alla Famiglia
Servizio Direzione Servizi Socio-Sanitari
Indirizzo Via Dusmet 141
CAP 95131 *Città* Catania *Prov.* CT
Telefono 095-7422606 *Fax* 095-7422666
email antonella.roccella@comune.catania.it

Tabella 1 Riepilogo Distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

'98	%	'99	%	'00-'01	%	'02		'03	%	'04	%	'05	%	'06	%	'08	%
Art.4	37,5	Art.4	53,4	Art.4	51,8	Art.4	37	Art.4	39,2	Art.4	38,8						
Art.5	0	Art.5	0	Art.5	0	Art.5	1,8	Art.5	1,9	Art.5	1,8						
Art.6	56	Art.6	40	Art.6	44,5	Art.6	46,2	Art.6	43,3	Art.6	44,4						
Art.7	6,5	Art.7	6,6	Art.7	3,7	Art.7	9,5	Art.7	9,8	Art.7	9,5						
						Altro	5,5	Altro	5,8	Altro	5,5						

Nella categoria Altro sono compresi progetti cosiddetti 'di sistema' ovvero, progetti coordinati direttamente dall'Ente comunale e rivolti a tutti i i referenti di progetti o al personale degli uffici pubblici stessi (es. progetti formativi su monitoraggio e valutazione o su rendicontazione e gestione amministrativa dei progetti 285).
Questa tabella non mostra i dati del 2007 perché per quell'anno sono stati effettivamente approvati solo due progetti e l'atto relativo a tale approvazione è, al momento, al vaglio della magistratura.
Mancano i dati

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	1998	1999	2000/01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Progetti esecutivi approvati	16	30	27	54	51	54	65	41	2	17
Numero utenti minori			2000	3000	7000	7000		1600		2500
Numero utenti adulti						50				300
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)			150		250	450		250		150

I dati riportati in Tabella 2 sono orientativi e per alcuni anni sono incompleti per mancanza di documentazione relativa.
Questa tabella, inoltre, non mostra i dati del 2007 perché per quell'anno sono stati effettivamente approvati solo due progetti e l'atto relativo a tale approvazione è, al momento, al vaglio della magistratura..

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO							
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
L. 2137168663	L.5.689.969.179	L.5.699.116.435	L.5.023.507.000	L.4.620.982.428						
1103755,5	2.936.23,84	2943348	2594424,85	2387384	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

Con **Provv. N. 20/1026/SIND dell'08/08/98** è stato stipulato l'**Accordo di Programma** tra l'Amministrazione Comunale, l'Azienda Unità sanitaria Locale n. 3, il Provveditorato agli Studi ed il Centro di Giustizia minorile per la Sicilia.

Con **Provv. N. 20/1068/SIND del 26/08/98** è stata istituita la **Commissione di Vigilanza** presieduta dall'Assessore alla Dignità del Comune di Catania

Piano di Interventi ai sensi della L.285/97 approvato con Provvedimento Sindacale **n.20/1097, del 31 /08 /98**

Con **provvedimento Sindacale n. N 20/1613 Ass. del 15/12/98** è stato costituito l'**Osservatorio sull'Infanzia e l'Adolescenza** al fine di realizzare uno strumento di sensibilizzazione, informazione, raccolta dati monitoraggio degli interventi.

1999

Il 1999 vede la **modifica del Piano di interventi** realizzata con provv. N. 17/1300 /SIND del 6/10/99 al fine di integrare lo stesso con nuovi interventi

2000

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

2001

Modifica del Piano di interventi del 1998 con atto n. 17/464/SIN, del 13/02/2001 la modifica si è resa necessaria sia per sostituire interventi che non sono stati attuati, sia per modificare interventi avviati positivamente e che richiedevano variazioni, nei contenuti e nei costi.

Con **Decreto Reg. Siciliana n. 653 del 26 giugno 2001** l'Assessorato Reg. EE.LL. ha emanato le direttive per la predisposizione dei **Piani Territoriali per il triennio 2000/2002**

Con **Determina Sindacale n.17/2803 del 13/10/2001 viene approvato l'Accordo di Programma** e con **Determina Sindacale n. 17/2804 sempre del 13/10/2001**, viene invece approvato il **Piano triennale 2000/2002**

Rispetto alla nuova programmazione la regione Sicilia, con **Decreto dell'Assessore regionale** agli Enti Locali **n. 653 del 20/6/01,** ha provveduto ad emanare le **linee programmatiche per il triennio 2000/2002** alle quali devono attenersi tutti i comuni siciliani comprese le città riservatarie "Individuazione degli ambiti territoriali e linee guida per la realizzazione dei Piani e l'attuazione della legge 285/97". Secondo questo decreto le Città riservatarie di Palermo e Catania costituiscono ambito territoriale e sono tenute al rispetto delle direttive; i loro piani sono esaminati ed approvati con decreto regionale

2002

Gli atti appena nominati non sono stati approvati da parte dell'Assessorato agli EE.LL. della Regione Siciliana che ha espresso su di essi richieste di chiarimenti e modifiche.
Il Piano triennale degli Interventi per il secondo triennio e il relativo Accordo di Programma sono stai così modificati e **riapprovati con Determinazione del Sindaco n. 681 del 29/04/2002.**

Altra normativa segnalata
Avvio dell'implementazione della L.328/00 con il D.P.R.S. 4 novembre 2002 - *"Linee guida per l'attuazione del Piano socio-sanitario della Regione Siciliana"*

2003

Altra normativa segnalata
Delibera del comitato dei sindaci n.1 del 24 dicembre 2003 Piano di zona distretto 16 (Catania, Misterbianco, Motta Sant'anastasia). Durata triennale dic. 2003 - dic. 2006

LR 9 maggio 1986 n. 22 ***Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia***

2004

Con deliberazione n.1649 del 04/10/2004 la Giunta Municipale ha adottato il **Piano degli Interventi per gli anni 2003 e 2004**

Adozione di atti deliberativi, a completamento di quelli avviati nel 2003, finalizzati anch'essi all'indizione di gare per l'affidamento dei restanti progetti/interventi previsti nel piano territoriale

2005

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

2006

Con **deliberazione n.757 del 07/07/2006 la Giunta Municipale** ha adottato il **Piano degli Interventi per l'anno 2005**

Con **Determinazione Assessoriale n. 11/3280 del 07/12/2006** sono state emanate **le Linee Guida per l'attuazione della legge 285/97** nel Comune di Catania ed è stato pubblicato il bando per la partecipazione all'accesso dei Fondi per l'anno 2006.

Delibera di Giunta Comunale n. 884 del 04/10/2006 viene approvata la **'Formulazione atto di indirizzo politico'**

Altra normativa segnalata
D.P.R.S. 8 maggio 2006 – *Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento "Analisi, orientamenti e priorità legge n. 328/2000 – triennio 2004/2006".*

2007

Delibera di Giunta Comunale n. 1739 del 26/10/2007 viene approvato il Piano territoriale di interventi ai sensi della L.285/97 per l'anno 2007

2008

Con **Accordo di programma sottoscritto il 22 maggio del 2008** dal Direttore della ASL n.3 di Catania, dal Direttore dei servizi sociali del Comune di Catania, dal Direttore dell'ufficio scolastico provinciale, e il Direttore del Tribunale dei minori sono stati approvati 17 progetti selezionati dal gruppo tecnico della 285 e finanziati con la somma rimanente del piano 2007.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2000/2002
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2003/2004
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2003/2004
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2005
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2006
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2007

2. *Quanti sono i progetti esecutivi* ***approvati*** *e* ***attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità 2000/2002	1	1
Programmazione 2003 /2004		
Programmazione 2004	1	1
Programmazione 2005	4	4
Programmazione 2006	41	39
Programmazione 2007	2	2
totale	**49**	**47**

3. Quanti sono i progetti esecutivi ***in corso di realizzazione (attivi)*** *nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità 2000/2002	1
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	1
Programmazione 2005	4
Programmazione 2006	39
Programmazione 2007	2
totale	**47**

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	5
2) *affidamento familiare*	1
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	2
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	0
5) *tempo libero e gioco*	22
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	14
7) *integrazione dei minori stranieri*	3
totale	**47**

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

FIRENZE

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità ('98-'01)

Con Ordinanza del Sindaco n. 5637 dell'11.08.98 è stato costituito un Gruppo di lavoro coordinato dallo stesso ufficio del Sindaco per la realizzazione delle finalità indicate dalla legge prevedendo le seguenti fasi:

- ricognizione delle attività e degli interventi presenti a favore dell'infanzia e l'adolescenza anche alla luce delle programmazioni in corso e di futura prossima attuazione;
- valutazione e accoglimento dei programmi e dei progetti elaborati da Direzioni, Uffici e Quartieri del Comune coinvolti nell'attuazione della Legge. I settori coinvolti nella progettazione degli interventi sono l'Ufficio del Sindaco, la Direzione Sicurezza Sociale e Igiene Pubblica, la Direzione Istruzione, la Direzione Decentramento in particolare con i Quartieri 1, 2,3, 4 e 5;
- informazione e consultazione delle forze sociali per il loro opportuno coinvolgimento in sede preventiva e successiva alla elaborazione del piano di intervento. Nella prima fase "sono state contattate tutte le associazioni di volontariato e le cooperative sociali del settore iscritte all'albo regionale e operanti nel territorio fiorentino, inviando loro una lettera con la richiesta di presentare progetti nell'ambito degli interventi ammessi dalla legge specificandone il contenuto e il costo. Questa prima consultazione preventiva ha avuto lo scopo di valutare le risorse del privato sociale e gli interventi offerti nell'ambito dei settori di intervento specificati dalla L.285/97, con la possibilità di un coinvolgimento diretto nella progettazione in quei casi dove gli interventi proposti fossero stati in linea con la programmazione generale degli interventi."[1] La seconda fase è stata caratterizzata dalla Conferenza preparatoria all'accordo di programma realizzata nel Palazzo Comunale a settembre del '98;
- procedimento per la stipula dell'accordo di programma fra gli enti e le istituzioni coinvolte nell'intervento;
- attivazione dei progetti attraverso esecuzione diretta o attraverso convenzioni con il privato sociale coinvolto in fase preventiva e successiva all'Accordo di Programma.

In data 23 settembre 1998 viene siglato l'Accordo di programma con cui veniva approvato il Piano di Intervento coerente con il bisogno di creare un'efficace sistema di connessioni, e un'integrazione delle forze esistenti.

Gli enti firmatari dell'Accordo sono oltre al Comune di Firenze (ente capofila), la Provincia, l'Azienda Sanitaria ASL, l'Azienda Ospedaliera Meyer, il Centro di Giustizia Minorile, il Provveditorato agli Studi, la Prefettura, la Questura.

Viene successivamente costituito un *Collegio* di vigilanza che ha il compito di riunirsi ogni 6 mesi per verificare il lavoro svolto.

La scelta base del Piano di intervento è quella del potenziamento della rete dei servizi, dopo una preliminare ricognizione dei servizi esistenti, dei bisogni, della programmazione e delle azioni in essere e/o in fase di attivazione: gli interventi inseriti nel Piano rafforzano quei servizi già in essere bisognosi di potenziamento per esplicare una più incisiva azione, con un'attenzione particolare alla

1 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1999

loro integrazione con quelle azioni programmate con altre risorse.
I progetti inseriti nel Piano di intervento sono 27, alcuni dei quali collocati in una programmazione territoriale già in essere costituendone un'integrazione. Quasi tutti hanno avuto attivazione nei primi mesi del 1999.
Difficoltà emerse sia per le modalità tecniche di attuazione, sia a causa della portata innovativa del contenuto:

- la procedura del Funzionario Delegato ha creato alcuni problemi legati alla individuazione degli atti amministrativi più idonei alla realizzazione degli interventi e all'applicazione del dettato normativo in assenza di specifici decreti di attuazione;
- impegno e complessità per il reale coinvolgimento di tutte le forze pubbliche e private nel tentativo di costruire una rete solida ed efficace di intervento cittadino che rende necessario il ripensamento globale delle politiche territoriali per l'infanzia e l'adolescenza;
- in particolare è da mettere a punto una modalità definita con cui coinvolgere attivamente nella progettazione le forze del privato sociale, modalità che sia in grado di raccogliere il contributo di tutti e nello stesso tempo mantenere un forte coordinamento attraverso un ruolo guida dell'ente, promotore e garante dei valori sociali ed educativi;
- l'aspetto riorganizzativo è da migliorare nella sua strutturazione con la costituzione di una struttura di coordinamento tecnica in grado di valutare periodicamente lo stato di attuazione;
- sperimentazione di strumenti di verifica degli interventi puntuali e specifici (sulla base delle indicazioni fornite dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza) che ha portato all'elaborazione di una scheda di verifica di progetto e di risultato che verrà sottoposta all'attenzione del Collegio di Vigilanza;
- contraddizione della legge in questione: laddove si sottolinea la necessità di un coinvolgimento delle associazioni di volontariato e del privato sociale, si vincola poi l'uso dei finanziamenti ad una legge di contabilità di Stato, che non permette una procedura regolare di anticipo dei fondi e quindi pone le associazioni di volontariato in grosse difficoltà operative.

Biennio 2000-2001
Il nuovo Piano territoriale di intervento ai sensi della 285/97 per il biennio 2000-2001 è stato predisposto, dopo un'attenta analisi dei bisogni da parte dei soggetti titolari degli interventi relativi all'area infanzia e adolescenza delle due Direzioni coinvolte e dei cinque Quartieri confluita nella Conferenza preparatoria dell'accordo di programma del 18/06/2001, e approvato sulla base delle linee di indirizzo approvate dalla Giunta Municipale n. 620/499 del 26/06/01 con l'Accordo di Programma del 30 luglio del 2001 e con Delibera di Giunta n. 760/618 dell'11/8/2001. Il Piano si compone di 26 progetti che fanno capo a sette soggetti dell'Amministrazione Comunale responsabili della loro attuazione: Direzione Sicurezza Sociale, Direzione Istruzione, Quartieri 1, 2, 3, 4, 5.
Il piano 2000 – 2001 ha garantito continuità alle attività del primo triennio insieme ad uno sviluppo e ad un miglioramento delle azioni e degli interventi nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza. Continuità ha significato in primo luogo "ripresa" dei principi della L. 285/97 e di quella logica di piano che ha fortemente innovato la modalità di progettare nel territorio, così come ha significato rifarsi ai principi normativi della legislazione in materia esistente. Ma continuità ha significato anche assicurare il consolidamento degli interventi avviati nel primo triennio là dove non è stato possibile sostenerli con il Bilancio Comunale, in linea con la Convenzione di New York che sancisce il divieto di ridurre le risorse locali da destinarsi, anno dopo anno, agli interventi a favore dell'infanzia e della popolazione minorile. Continuità ha significato infine, il miglioramento delle collaborazioni tra i soggetti istituzionali coinvolti nell'accordo di programma soprattutto per quanto riguarda i livelli di progettazione e di operatività nel lavoro di rete.
L'attenzione è stata rivolta non solo alle situazioni problematiche, ma anche agli interventi strettamente legati alla "normalità" dei luoghi, degli spazi e delle persone nell'ottica generale della

tutela e della promozione dell'infanzia e dell'adolescenza, scegliendo come prioritari per la realizzazione di progetti concreti alcuni settori di intervento:

1) SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA E SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

E' stata garantita la continuità dei servizi all'infanzia complementari al nido, capaci di rispondere con orari e moduli organizzativi flessibili alla domanda sempre più crescente, consentendo così alle famiglie di conciliare la vita familiare con quella lavorativa, continuando a garantire il diritto all'infanzia .

2) SERVIZI EDUCATIVI PER I MINORI IN ETA' EVOLUTIVA

E' stata data continuità al funzionamento della rete dei Centri di Alfabetizzazione per gli alunni stranieri attivati in diverse scuole del territorio fiorentino, continuando a lavorare sull'integrazione e ad affermare la cultura della diversità, attraverso strategie di coinvolgimento attive da prevedere in ambito scolastico e fuori di esso.

Sono stati consolidati nell'ambito del tempo extrascolastico anche quegli interventi e quei progetti educativi diffusi sul territorio tesi a fornire strumenti ed occasioni di socializzazione permanenti, attraverso l'utilizzo mirato del tempo libero, con la valorizzazione di spazi e luoghi attrezzati a cui fare riferimento nella quotidianità e che coinvolgono i ragazzi ma anche gli adulti familiari.

3) INTERVENTI RIVOLTI AI MINORI OGGETTO DI MALTRATTAMENTI, ABUSI E VIOLENZE.

Ampio spazio è stato dato agli interventi rivolti ai minori oggetto di maltrattamenti, abusi e violenza con quelle attività di accoglienza e assistenza già presenti sul territorio . Le azioni si riferiscono al potenziamento di ricovero temporaneo dei minori e dei percorsi rieducativi e terapeutici mirati al recupero dell'equilibrio psico-fisico dei minori vittime. Sono state realizzate anche azioni di prevenzione quali sensibilizzazione e informazione sulla tematica dell'abuso e violenza su tutto il territorio nonché percorsi formativi rivolti agli operatori che lavorano con i minori.

4) INTERVENTI RIVOLTI AI MINORI, SIA ITALIANI CHE STRANIERI CHE VERSANO IN SITUAZIONI DI DISAGIO E ABBANDONO.

Particolare attenzione è stata rivolta alla problematica del disagio minorile in considerazione di un aumento sia del numero dei minori stranieri non accompagnati che hanno portato ad un aumento della necessità di posti in strutture di accoglienza, sia ad un aumento delle segnalazioni da parte dei servizi sociali territoriali che denunciano un crescente disagio minorile e un crescente fabbisogno di risorse di accoglienza sia di tipo residenziale che di tipo diurno.

E' stato necessario dunque promuovere quelle azioni dirette al consolidamento e alla riqualificazione della rete di strutture di accoglienza diurna e residenziale che siano in grado di mettere in atto interventi socio-educativi idonei ad aiutare il minore nel suo percorso di crescita.

5) OPPORTUNITA' PER BAMBINI E ADOLESCENTI DISABILI

E' stata data continuità anche agli interventi a favore di bambini e adolescenti disabili attraverso un consolidamento delle attività esistenti nel territorio e un potenziamento di quegli interventi diretti a rispondere al problema della corretta gestione della diversità e disabilità da parte delle persone maggiormente influenti nel periodo di formazione e crescita dell'individuo (genitori e insegnanti)

6) INTERVENTI NELL'AMBITO DELLA "CITTÀ SOSTENIBILE"

Sono proseguiti anche gli interventi nell'ambito della "città sostenibile" attraverso un continuo coinvolgimento dei bambini e della comunità educativa che li sostiene (scuola, famiglia ecc.) in

forme di educazione alla cittadinanza legata al principio di vivibilità dell'ambiente.

Criticità
Il biennio 2000 - 2001 è stato particolarmente 'accidentato' riguardo la gestione dei progetti a causa della complessa procedura di contabilità adottata dallo Stato.
Accrediti e riaccrediti
Nell'anno 2000 e precisamente in data 8 ottobre 2000 è stata accreditata, da parte dello Stato, la somma relativa allo stesso anno. Considerando che le somme accreditate vanno spese entro il mese di novembre dell'anno in corso in quanto la Banca d'Italia non accetta mandati di pagamento oltre la data del 5 dicembre e che quindi le somme vengono "ritirate" dallo Stato e riaccreditate l'anno successivo, non è stato possibile utilizzare la somma, dato atto anche dell'assenza di un piano già predisposto e approvato e della realizzazione in corso del piano triennale approvato alla fine dell'anno 1998.
Nel corso dell'anno 2001, anno di attivazione del piano di intervento biennale del Comune di Firenze, non è pervenuto il riaccredito dei fondi relativi all'esercizio finanziario 2000, mentre è stata accreditata la somma relativa all'esercizio finanziario 2001 nel giugno dello stesso anno. La legge che regola l'utilizzo dei fondi assegnati stabilisce l'obbligo di esaurire i fondi di ciascun ordine di accreditamento prima di utilizzarne uno nuovo a suo favore sullo stesso capitolo. Per questa ragione non è stato possibile utilizzare il fondo accreditato per il pagamento delle competenze impegnate sui fondi esercizio 2000 e il Comune di Firenze ha attivato le procedure previste dalla legge per la restituzione della somma non spesa, richiedendo il riaccredito di entrambe le annualità 2000 e 2001.
A luglio 2002 è stata accreditata la somma assegnata per l'anno stesso e solo il 18 novembre è stata accreditata quota parte, pari al 73% della somma assegnata, dei fondi relativi all'anno 2000 . E' stato deciso allora di procedere con anticipazioni (partite di giro) sul Bilancio Comunale per il pagamento della restante quota parte, pari al 27% dei fondi anno 2000 e delle fatture già emesse, i cui impegni erano stati assunti sull'esercizio 2001, più urgenti.

Negli anni successivi è sempre stata accreditata la somma assegnata per l'anno di competenza che non poteva essere spesa perché l'utilizzo era vincolato al rispetto della norma regolamentare che prevedeva che venisse esaurito il fondo di ciascuna annualità prima di poter utilizzare quello dell'annualità successiva, mentre non venivano accreditati o venivano accreditati con ritardo i fondi delle annualità precedenti. La restante quota parte pari al 27% dei fondi 2000 è stata accreditata solo ad aprile 2004.
Si veniva così a creare una "situazione paradossale" – come si afferma nella relazione al Parlamento anno 2003 - per la quale si aveva disponibilità di somme assegnate per le annualità successive, ma non si era nella condizione di poterle spendere per pagare i progetti avviati con le programmazioni precedenti.
"La maggioranza dei 26 progetti sono stati attivati entro l'anno 2001 e i soggetti attuatori, quasi completamente appartenenti alla realtà del no – profit, non potendo anticipare somme senza indebitarsi con le banche, stavano lavorando da quasi un anno gratuitamente."[2]
Sul piano della gestione finanziaria ci si è pertanto trovati scoperti. Per dare copertura di spesa ai progetti approvati nel piano territoriale il Comune ha dovuto utilizzare, anticipandoli, fondi di bilancio propri.

Dal 2002 in poi
Da questo momento in poi i piani di intervento di attuazione della L.285/97 avranno durata annuale a causa della "situazione di incertezza riguardo al finanziamento della L.285/97 nel nuovo quadro

2 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 -Anno 2003

normativo delle politiche sociali."[3]
Per ognuna delle diverse annualità la procedura adottata prevede:

- Delibera di Giunta con cui vengono approvati gli indirizzi e le aree di intervento nel settore minorile in accordo con le linee nazionali e regionali;
- accordo di programma tra: Comune di Firenze (ente capofila), Provincia di Firenze, Centro Servizi Amministrativi di Firenze, Centro di Giustizia Minorile, Prefettura di Firenze, Questura, Azienda Sanitaria di Firenze, Azienda Ospedaliera Meyer, Tribunale per i Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni;
- successiva presa d'atto da parte della Giunta municipale dell'Accordo di programma;
- infine, avvio delle attività previste dal piano a cura del *Sostituto* del Funzionario delegato.

Il piano di intervento per il **2002** è stato approvato, con relativo Accordo di programma, il 12-11-2002 ma reso attuativo a marzo del 2003. Si compone di 18 progetti di cui ne sono stati attivati 16.
Implementazione della L.328/00
Sempre nel 2002 si assiste all'avvio dell'implementazione della legge 328/00 nella città di Firenze a seguito dell'adozione da parte della Regione Toscana del Piano integrato Sociale Regionale 2002-2004 con DCR n.122 del 24 luglio 2002. Per la città riservataria di Firenze, l'avvio dell'attuazione della 328 non ha comportato cambiamenti sostanziali *relativamente alla programmazione delle attività finanziate dalla Legge 285/97 che continuano a riferirsi ad un piano di intervento specifico.*

Il piano di intervento per l'anno **2003** viene approvato, con relativo Accordo di programma, il 5-11-2003 e si compone di 21 progetti di cui 18 effettivamente realizzati.
Con i fondi assegnati per l'anno **2004** è stato finanziato il piano di intervento anno 2004 approvato con l'Accordo di Programma del 17/12/2004 e con la Delibera di Giunta Municipale G.M. n. 2005/G/49 del 8/02/2005. Tale piano, che si compone di 16 progetti, è stato poi rifinanziato con i fondi assegnati per l'anno 2005 (DGC n. 984 del 29/12/2005) e l'anno 2006 (DGC n. 812 del 5/12/2006).
Nel **2005** inoltre si ha l'approvazione del Piano integrato di salute comunale, che pone come primari obiettivi del proprio programma rivolte ai minori le azioni di tutela, le azioni contro lo sfruttamento; le azioni e gli strumenti per l'integrazione.
Con i fondi assegnati per l'anno 2007 è stato finanziato il piano di intervento per l'anno 2007 approvato con l'Accordo di Programma del 28/12/2007 e con Delibera di Giunta Comunale n. 2008/G/00011 dell'8/01/2008 con cui si da avvio a 18 progetti.

Nella pianificazione degli interventi attivati e realizzati dal 2000 fino ad oggi, il Comune di Firenze ha riproposto la stessa tipologia dei progetti, sottolineando come una continuità degli stessi sia da considerarsi necessaria e indispensabile per non disperdere il valore educativo e sociale di progetti che, attraverso modelli di sperimentazione attentamente monitorati, sono diventati veri e propri servizi per le famiglie, per la scuola e in generale per enti e istituzioni del territorio e pertanto punti di riferimento per la Città.

Una delle caratteristiche riproposta nei Piani è stato il mantenimento delle reti di servizi di area educativa, sociale e culturale rivolti alle famiglie, al territorio e alla scuola, con carattere di permanenza (in periodo scolastico/extrascolastico). Ciò si avvale del coinvolgimento attivo e propositivo di enti, istituzioni, associazioni/operatori nei diversi e specifici settori d'intervento che, tra l'altro, sostengono le iniziative e i servizi inseriti nei Piani, con una professionalità alta e competente, frutto del lavoro di questi anni e della formazione messa in atto all'interno dei diversi servizi. La permanenza di risorse è stata valutata come la condizione che può consentire la

3 Ibidem

riproposta di interventi che fino ad oggi hanno risposto positivamente sia a situazioni di emergenza che di gestione della quotidianità ottenendo, nel tempo, il superamento degli aspetti emergenziali per garantire invece una risposta diffusa ai diversi target di cittadinanza, ponendosi come primo obiettivo la tutela dei diritti dell'infanzia, degli adolescenti e delle loro famiglie nell'ottica del loro sviluppo e di un loro "accompagnamento" nella crescita.
Tra le priorità d'intervento è stato privilegiato il mantenimento dei servizi di facilitazione linguistica e dell'accoglienza in ambito interculturale per garantire la tutela dei diritti di pari opportunità e di diritto allo studio dei bambini stranieri. L'attivazione di politiche permanenti in questo ambito, grazie alla Legge 285, è ormai ritenuta indispensabile nella nostra Città che ha visto un progressivo aumento della presenza di studenti stranieri Pertanto il mantenimento di servizi a tutela dei nuovi cittadini e delle loro famiglie è diventato indispensabile. Ma in generale, una gran parte dei Piani ha rivolto l'attenzione a consolidare permanentemente soprattutto la rete dei servizi istituzionali diretti sia all'infanzia e al sistema della genitorialità che a quelli in ambito scolastico ed extrascolastico rivolti a pre-adolescenti e adolescenti in situazione di supporto educativo, di arricchimento formativo, di azioni volte a sostenere difficoltà e disagio sociale ed educativo.
Gli interventi di questi anni, attraverso le politiche di piano, hanno indubbiamente creato un contesto di riferimento che è stato orientante e dinamico in situazioni di normalità come in azioni di prevenzione e sostegno del disagio latente o conclamato.

Nei diversi Piani è stato riconfermato l'insieme di iniziative tra le quali quelle riferite:

- *ai servizi educativi per l'infanzia di integrazione al nido*, in particolare
  - spazi gioco multi tematici
  - spazi gioco educativi e centri dei bambini e dei genitori;
- *ai servizi educativi per minori in età evolutiva in ambito ricreativo ed extrascolastico*, in particolare

- ludoteche con proposte differenziate per fasce di età, diffuse nel territorio e di cui alcune con specifica vocazione interculturale;
- spazi attrezzati, con proposte differenziate per fasce di età, di sostegno allo studio e ad attività formative/ integrative rispetto ai programmi scolastici
- Centro ludico educativo "La prua" e "L'approdo" e Centro giovani "L'isola"
  - *agli interventi rivolti ai ragazzi e adolescenti stranieri e non in situazioni anche di disagio,* in particolare
- Servizio di accoglienza per minori in stato di abbandono "Centro sicuro" ;
- Interventi per minori detenuti;
  - *agli interventi rivolti ai minori oggetto di maltrattamenti, abusi e violenze,* in particolare
- Servizi di contrasto alla violenza per minori, donne – madri e adulti abusati in età minorile;
  - *ai servizi di accoglienza per i ragazzi stranieri volti alle pari opportunità formative della relazione e dello studio,* in particolare
- la rete dei Centri di alfabetizzazione in italiano seconda lingua;

- *agli interventi rivolti ai ragazzi diversamente abili,* in particolare

- i laboratori formativi nel tempo scuola.
  - *agli interventi rivolti alla costruzione di una rete di progettazione partecipata dell'ambiente urbano per l'ideazione della "città bambina"*, in particolare

- forme differenziate di ricerca azione per l'ideazione e la progettazione partecipata nella scuola e negli spazi urbani

Rileviamo come l'insieme di questi servizi abbia trovato corrispondenza anche nel dibattito nazionale, alcuni di questi, inoltre, sono considerati punti di eccellenza che, attraverso gli strumenti e i materiali prodotti e la loro divulgazione nel territorio nazionale individuano buone prassi su cui riflettere e adottare nell'operatività anche in altre realtà territoriali.

Accrediti e Riaccrediti

Dal 2004 in poi la situazione degli accrediti e riaccrediti dei fondi è sicuramente migliorata, nel senso che non si è più verificato il mancato accredito delle annualità residue. Le difficoltà si sono manifestate invece nel fatto che i riaccrediti sono avvenuti negli ultimi mesi dell'anno comportando il pagamento di tutte le attività, anche quelle avviate all' inizio dell'anno, solo a fine dello stesso con evidente aggravio per gli uffici amministrativi e con il rischio di non riuscire a liquidare tutte le somme, dati i tempi stretti imposti dalla Banca d'Italia di cui si è dato atto anche nella parte relativa al Biennio 2000 – 2001.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Attività di raccordo

Il coordinamento, a livello di città riservataria, è stato realizzato tramite diversi incontri, durante l'attuazione dei vari piani territoriali, tra i responsabili dei progetti e i soggetti attuatori degli stessi; continui, inoltre, sono stati i contatti tra i coordinatori nominati dal Sindaco, quello contabile e quello amministrativo, che curano gli interventi a livello centralizzato e i responsabili dei progetti sia nella fase di formazione dei piani di intervento che nella fase di attuazione degli interventi. In particolare è stata garantita con continuità assistenza tecnica ai referenti della Legge 285/97 sia presso le due Direzioni coinvolte che presso i cinque Quartieri , assicurando:

- il raccordo con gli Enti firmatari dell'Accordo di Programma, oltre che nel momento della formazione del piano anche nel momento della verifica dello stato di attuazione del piano e dei progetti, in sede cioè di Collegio di Vigilanza;
- l'assistenza tecnica, ai referenti e ai responsabili di progetto, per la corretta applicazione delle procedure amministrative, le eventuali revisioni o variazioni in itinere;
- assistenza durante la realizzazione del monitoraggio semestrale
- la comunicazione mediante l'aggiornamento delle pagine web 285/97

Il raccordo tra la Regione Toscana e la città riservataria è avvenuto mediante l'invio alla stessa dell'Accordo di Programma e del relativo piano di intervento, di una pubblicazione relativa allo stato di attuazione del Piano e dei progetti e degli interventi che di esso fanno parte, nonché nella compilazione di schede e questionari predisposti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il raccordo con altre città riservatarie è avvenuto attraverso lo scambio di informazioni e contatti informali relativamente alle soluzioni da intraprendere per fronteggiare il mancato accreditamento da parte del Ministero dei fondi residui.

Attività informative

Per quanto riguarda i singoli piani e quindi i progetti che di esso fanno parte viene realizzata una pubblicazione dal titolo "Legge 285/97 I progetti.....(indicando l'anno)" che viene inviata oltre che ai membri firmatari dell'Accordo di Programma, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, alla Regione Toscana, ai responsabili dei progetti e ai vari soggetti che sul territorio cittadino sono coinvolti nell'attuazione degli interventi.

Ogni anno è stata realizzata anche una pubblicazione sullo stato di attuazione dei progetti dal titolo: "I progetti: stato di attuazione nel Comune di Firenze". Tale pubblicazione è stata poi inviata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, alla Regione Toscana, ai singoli enti firmatari, ai responsabili dei progetti e ai vari soggetti che sul territorio cittadino sono coinvolti nell'attuazione degli interventi.

La diffusione e la circolarità delle informazioni è garantita, inoltre, dalla presenza della documentazione più rilevante inerente l'attuazione della legge 285 sul sito internet del Comune di Firenze[4]. In esso sono stati resi disponibili gli atti generali di attuazione della legge inviati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, alla Regione Toscana, ai singoli enti firmatari l'accordo di programma, ai responsabili dei progetti e ai vari soggetti che sul territorio cittadino coinvolti nell'attuazione degli interventi quali : Accordi di Programma, piani di intervento e allegati finanziar,.

Per i progetti esecutivi, la documentazione di interventi/attività prodotta nel corso degli anni risulta molteplice e varia.

Si tratta sia di documenti ad uso interno (report, relazioni, schede informative...) sia di documentazione finalizzata a far conoscere i progetti all'esterno (è il caso di dépliants e volantini destinati ai possibili utenti/fruitori dei servizi attivati) o a pubblicizzarne i risultati alla collettività (comunicati stampa, pubblicazioni, articoli su riviste, cd-rom, mostre...).

La documentazione principale relativa agli aspetti amministrativo – contabili e al monitoraggio è conservata presso l'Ufficio Legge 285/97 della Direzione Istruzione e presso la Direzione Risorse Finanziarie del Comune. Più precisamente presso l'ufficio Legge 285/97 della Direzione Istruzione vengono raccolti e catalogati:

- le schede dei progetti inseriti nel piano di intervento
- tutta la documentazione e gli atti riguardanti la predisposizione del piano,
- tutta la documentazione e gli atti relativi ad eventuali modifiche dei progetti e/o del piano;
- le schede di verifica semestrale dei progetti
- la pubblicazione che raccoglie tutti i progetti del piano e quella che contiene lo stato di attuazione annuale dei progetti e del piano di intervento nel suo complesso.

Presso la Direzione Risorse Finanziarie vengono raccolti e catalogati:

- tutte le determinazioni dirigenziali di subimpegno della spesa relative a ciascun progetto corredate da preventivi, convenzioni approvati con gli stessi atti;
- tutte le determinazioni di liquidazione delle spese subimpegnate per ciascun progetto corredate dai documenti fiscali e dai rendiconti delle spese stesse;
- tutte le copie degli ordinativi di pagamento trasmessi alla Tesoreria Provinciale per il pagamento delle spese;
- tutta la documentazione amministrativa contabile richiesta dalla contabilità di Stato.

Presso ciascuna Direzione e presso ogni Quartiere vengono raccolti poi sia documenti ad uso interno (report, relazioni.....) sia documentazione finalizzata a far conoscere le attività all'esterno come depliants e volantini destinati ai possibili utenti/fruitori dei servizi attivati, cd – rom, videocassette, pubblicazioni ecc.

---

4 http://centroservizi.lineacomune.it/portal/page/portal/MULTIPORTALE/FIRENZE/TAB_5LETUEGUIDE?piref_.tema=303&_piref_.sottotema=2071

Attività formative

Le attività formative realizzate con i fondi della Legge sono:

- "Per un futuro possibile" che si è concretizzato in un percorso seminariale sulla definizione di un nuovo sistema di accoglienza e per l'integrazione degli interventi relativi ai minori stranieri non accompagnati con l'obiettivo generale di dare risposte più adatte al tipo di bisogni espressi da questi minori. Il percorso ha coinvolto gli operatori pubblici e privati che lavorano nel settore che affrontano quotidianamente il problema della presenza dei minori stranieri non accompagnati.
- "Lo scaffale multiculturale come mediatore di spazi di relazione" con il quale sono stati attivati anche due corsi di formazione, rivolti agli insegnanti delle scuole dell'infanzia, elementari e medie della città, mirati alla strutturazione di percorsi tematici idonei a dare strumenti operativi e piste di lavoro che interessino più linguaggi. Ne è derivata una maggiore consapevolezza e maggiore capacità di orientamento circa le molteplici possibilità d'uso dei libri, storie e materiali nel rapporto con i bambini e le loro famiglie;
- " Tavolo Permanente contro l'abuso e il maltrattamento a danno di minori" con il quale sono state realizzate:
  - 3 giornate formative sui seguenti temi (2001- 2002):
    - "Linee guida per operatori socio-sanitari. Dichiarazione di consenso in tema di abuso sessuale" - Dichiarazione di consenso: spunti di riflessione per gli operatori scolastici. Il ruolo della scuola nella prevenzione, nella fase di rilevazione e nel percorso di accertamento";
    - "Incrocio tra esigenze cliniche e giudiziarie";
    - "Percorsi di attuazione della L. 66/96. Tutela del minore e procedure penali: coordinamento tra Tribunale per i Minorenni e Tribunale Ordinario. Milano: una realtà italiana significativa";
  - 2 giornate di studio a favore degli operatori delle strutture di accoglienza presenti su territorio fiorentino sul tema dell'accoglienza in comunità di minori che hanno subito maltrattamenti e abuso sessuale (2005) e due giornate di sensibilizzazione/formazione sul tema della violenza contro le donne a favore degli alunni e degli insegnanti di alcune scuole secondarie del territorio fiorentino (2006). Non mancano poi iniziative formative trasversalmente presenti nell'ambito dei progetti approvati nei piani territoriali.

Diverse sono state attività formative realizzate con fondi diversi dalla Legge 285/97, in particolare si segnalano:

- l'attività formativa relativa al Progetto sperimentale di formazione per tutori di minori stranieri non accompagnati, finanziata con fondi del bilancio comunale;
- l'attività formativa e di sensibilizzazione sul Progetto Mamma Segreta, con giornate di formazione e sensibilizzazione per gli operatori dei servizi socio – sanitari dell'area vasta fiorentina. Attività finanziata con fondi regionali;
- l'attività di formazione e sensibilizzazione relativa al Progetto di Mediazione Penale Minorile. Attività finanziata con fondi regionali;
- la realizzazione del Convegno "Un futuro che viene da lontano: diritti cittadinanza dei minori stranieri", organizzato in collaborazione con il Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA), finanziato con fondi del bilancio comunale.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 Start up e prima triennalità

Per la prima triennalità più che un vero e proprio sistema di monitoraggio, la città di Firenze attua un sistema "di controllo" sull'andamento dei progetti che viene effettuato tramite incontri periodici

con i responsabili della gestione dei progetti e relazioni periodiche - annuali o semestrali – sul loro stato di attuazione.
"Una prima significativa verifica relativa all'impatto degli interventi sul sistema dei servizi è stata espletata al 31.12.1999 con la raccolta e contestuale analisi – a livello centrale – delle relazioni periodiche elaborate dai responsabili dei progetti, con l'obiettivo di porre in evidenza il risultato dell'intervento, la verifica dei risultati raggiunti, nonché i problemi emersi nella attuazione. L'obiettivo può dirsi raggiunto seppur con qualche difficoltà legata alla quantificazione degli indicatori di monitoraggio individuati preventivamente in ciascun schema di progetto."[5]

Le relazioni periodiche dei progetti vengono sottoposte all'attenzione del Collegio di Vigilanza costituito ex art. 6 della L. 285/97 da tutti gli enti firmatari l'Accordo di Programma. "In questa sede è stato verificato lo stato di attuazione dei progetti e l'aderenza degli interventi alle finalità complessive del piano; l'incontro con i membri del Collegio di Vigilanza ha rappresentato inoltre un momento di riflessione sulle linee di comportamento future relative agli interventi attivati con il Piano di Intervento Triennale."[6] [...] "Il controllo sulla realizzazione degli interventi è stato esercitato anche dalla Regione Toscana, Dipartimento del diritto alla salute e delle Politiche di solidarietà che ha effettuato un primo monitoraggio sulla attuazione degli interventi ex legge 285/97 ad aprile del '99, il secondo a dicembre dello stesso anno ed infine l'ultimo in ordine di tempo ad aprile del 2000."[7]

2.2 Biennio 2000-2001
La positività dei risultati raggiunti è attestata dall'attività di verifica e monitoraggio del Piano di Intervento e dei progetti che consiste sia in incontri periodici dei responsabili della gestione dei progetti con i soggetti attuatori (Cooperative, Associazioni) che attraverso la produzione di relazioni periodiche – semestrali o annuali – sullo stato di attuazione dei progetti così come previsto nelle convenzioni e nei progetti stessi.
"Da una riflessione generale sul lavoro svolto per analizzare lo stato di attuazione del piano di intervento è emersa una reale difficoltà ad effettuare un monitoraggio analitico degli interventi in grado di dare le risposte richieste. Questa difficoltà dovuta spesso ai forti carichi di lavoro degli uffici, unita anche ad una scarsa cultura del monitoraggio che lo relega in secondo piano, comporta un cattivo utilizzo dello strumento ad hoc che questa amministrazione ha elaborato pur contenendo richieste di informazioni relative agli specifici indicatori delle attività. Un'ipotesi di soluzione relativa all'efficacia del monitoraggio potrebbe essere quella di intensificare e rendere costanti gli incontri tra i responsabili dei progetti e l'ufficio di coordinamento durante i quali relazionare sui risultati raggiunti e sull'andamento del progetto.
In materia di monitoraggio si comprende l'importanza di una verifica costante delle attività e dei progetti attivati, ma vorremmo sottolineare la necessità che gli strumenti utilizzati e proposti dal Centro Nazionale di Documentazione tengano conto della specificità di ciascun piano di intervento costituito ciascuno di specifici e autonomi progetti. Vorremmo infine richiamare l'attenzione sull'aspetto formativo e sull'opportunità di attivare a livello centrale (Regione o Stato) corsi di formazione specifici in materia di monitoraggio"[8].

2.3 Dal 2002 in poi
Dal 2002 si ha l'attivazione di un modello procedurale relativo all'attività di monitoraggio, *prevedendo una precisa scansione per le verifiche da inviare all'ufficio centrale legge 285/97.*
A livello centrale vengono raccolte schede di verifica semestrale (al 30 giugno/31 dicembre di ogni

5 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 - Anno 2000
6 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 - Anno 2000
7 Ibidem
8 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 - Anno 2001

anno) il cui schema è stato approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 620/499 del 26/6/2001. Tali schede vengono elaborate dai responsabili dei progetti al fine di evidenziare il risultato dell'intervento, la verifica dei risultati raggiunti e i problemi emersi nell'attuazione.
L'analisi delle schede raccolte costituisce il materiale attraverso il quale il Collegio di Vigilanza, convocato annualmente, formato da tutti i soggetti firmatari dell'accordo di programma f*a il punto* sullo stato di attuazione dei singoli progetti/interventi, nonché sullo stato di attuazione dell'intero piano di intervento. Durante questo incontro il Collegio di Vigilanza provvede anche a ratificare le eventuali variazioni intervenute nei progetti cioè variazioni tra le voci di spesa, nelle attività e spostamento fondi da un progetto ad un altro così come previsto negli Accordi di Programma."[9]

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

Relativamente al passaggio da progetti a servizi "la scelta programmatica della città riservataria di Firenze è stata quella di dare continuità negli anni alla tipologia dei progetti approvati con i vari Piani, in quanto tale progettualità si è sviluppata concretizzandosi in veri e propri servizi permanenti e di riferimento sul territorio cittadino. Infatti l'attivazione di interventi articolati nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza ha sviluppato quella rete di servizi di area educativa, sociale e culturale che sono diventati punto di riferimento per le famiglie, la scuola, le associazioni, gli operatori educativi e del sociale, rispondendo positivamente a situazioni emergenti e in continuo divenire rispetto a fenomeni che l'Amministrazione ha affrontato garantendo una risposta diffusa nei confronti dei diversi target di cittadinanza."[10]

In sintesi la legge 285/97 ha prodotto nel tempo politiche di concertazione interistituzionali con la creazione di "patti territoriali" forti che hanno coinvolto nella programmazione di servizi e nella gestione delle iniziative rivolte all'infanzia e all'adolescenza associazioni e cooperative, creando una continuità d'intervento che ha reso più stabili l'analisi del bisogno e la risposta alle esigenze manifestate dal territorio. Quindi un "allargamento" di intese, una valorizzazione delle risorse interprofessionali e in molti casi, un investimento anche sulla formazione di operatori del territorio. In tal senso abbiamo verificato quanto oggi questa "professionalità" costituisca un valore aggiunto rapportato alla situazione pregressa rispetto alla L. 285/97. Nell'attuazione degli interventi previsti dalla L. 285/97 continuano ad essere forti:

1. lo sviluppo della rete istituzionale. L'ampliamento e il consolidamento permanente della rete territoriale dei servizi, considerata nel complesso della progettualità espressa dai Piani, ha tratto indubbiamente efficacia dal suo potersi consolidare nel tempo garantendo stabilità ad ambiti educativi, culturali, sociali sia dentro che fuori il disagio (anche nei suoi aspetti più eclatanti). Al più ampio accordo di programma, negli anni si sono affiancati altri tipi di accordi sottoscritti tra le istituzioni locali: ad esempio protocolli di intesa quali "il Tavolo interistituzionale contro l'abuso e il maltrattamento ai minori", il Protocollo operativo alla base della nascita del Centro Sicuro, il Protocollo d'intesa tra Comune, ASL, Procura e Tribunale per i Minorenni, il Gruppo tecnico minori, il Gruppo tecnico minori stranieri non accompagnati, il Tavolo strutture per minori, il Gruppo minori SIAST, il Tavolo permanente contro la violenza, il maltrattamento e l'abuso sessuale in danno ai minori. Ma è soprattutto a livello degli enti attuatori che si può notare un forte impulso al lavoro di rete, infatti tutti i progetti inseriti nei piani di intervento prevedono la partecipazione delle associazioni di volontariato e/o del Privato Sociale no-profit."[11]

9 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 -Anno 2002
10 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 -Anno 2005
11 Testo tratto dalal Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 -Anno 2005

2. il coinvolgimento della comunità locale. "Vi è stato un forte orientamento ai processi decisionali scaturiti dall'apporto dei cittadini considerati di volta in volta nei loro diversi e molteplici ruoli (genitore, educatore, insegnante, operatore, esperto, portatore di idee e bisogni...) cercando anche di valorizzare un aspetto importante della legge, quello relativo al protagonismo dei bambini e dei ragazzi come strategia di base per ampliarne e consolidarne i diritti e come reale forma di sensibilizzazione verso gli adulti."[12]

Eredità a livello di Piano

"E' da evidenziare che la Legge 285/97 nel Comune di Firenze è stata e continua ad essere un elemento permanente e un punto di riferimento obbligato delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in quanto garantisce la prosecuzione di interventi che sono diventati veri e propri servizi con carattere di stabilità, che hanno inciso positivamente sulla condizione di vita dei bambini e degli adolescenti. Infatti la creazione e il consolidamento, nell'area infanzia, di servizi complementari al nido - Spazio Gioco multiculturale La Giostra, Centro dei bambini e dei genitori, Centro Gioco educativo Tartaruga Fortini – hanno consentito alle famiglie, grazie ad orari e moduli organizzativi flessibili, di conciliare la vita familiare con quella lavorativa e attraverso percorsi relazionali di sostenerle nella consapevolezza della propria genitorialità con forme di confronto, scambio, interazione con altri genitori sui temi della crescita e dello sviluppo dei propri figli. Nell'area della pre-adolescenza e dell'adolescenza diverse sono state le attività dirette a valorizzare il tempo extrascolastico con interventi di supporto scolastico per prevenirne l'insuccesso e interventi vari per un proficuo impiego del tempo libero attraverso attività in sede e sul territorio, in particolare con visite nella città a musei o strutture educative, ludiche e culturali per stimolare nei giovani il protagonismo, la conoscenza della propria città e delle proprie attitudini. Sono state consolidate opportunità per la fruizione del tempo extrascolastico con proposte di buon contenuto educativo in grado di accompagnare i ragazzi nel loro percorso di crescita personale, anche laddove si sia in presenza di carenze genitoriali. E' comunque necessario continuare a coinvolgere gli adolescenti con forme di aggregazione molto flessibili, aderenti ai desideri e alle esigenze dei destinatari stessi.

Non sono mancate nemmeno le attività mirate all'integrazione e socializzazione sia dei minori stranieri garantendo il funzionamento della rete dei Centri di Alfabetizzazione e consolidando quei servizi di accoglienza e quegli interventi socio educativi rivolti ai minori che versano in stato di disagio e abbandono (Centro Sicuro) e sia dei soggetti in situazione di difficoltà (bambini e adolescenti diversamente abili) con l'obiettivo di far acquisire a questi ultimi attraverso percorsi laboratoriali interdisciplinari una maggiore autonomia e un corretto approccio alle problematiche della diversità e disabilità con il coinvolgimento sia delle famiglie che degli operatori scolastici. Tutto questo nel rispetto di quel fatto politico importante nella strategia dell'utilizzo della Legge ed evidente fin dall'inizio, che è quello di non creare una diversificazione nella scelta dei servizi tra disagio e cosiddetta "normalità". Infatti i piani sono stati improntati verso la sfera più ampia dei diritti a crescere con pari opportunità per tutti i bambini e ragazzi"[13]

Eredità a livello di progetti

"Gli aspetti significativi che possiamo rilevare, attraverso il monitoraggio e la verifica delle azioni congiuntamente attuata con tutti i soggetti istituzionali, interistituzionali e del privato sociale, insieme alle famiglie, agli operatori e ai ragazzi ci hanno portato a riscontrare:

- un miglioramento delle modalità di risposta, più coerenti alle necessità e ai bisogni della comunità e all'integrazione di risorse, competenze e professionalità, realizzando reti di servizio e di gestione più stabili e continuative;

12 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2006

13 Ibidem

- una maggiore consapevolezza da parte della famiglia e della comunità nel mettere al centro i diritti dei bambini e dei ragazzi, in favore della loro crescita come cittadini;
- una maggiore sensibilizzazione dei genitori e delle istituzioni nell'adempimento dei compiti educativi e formativi che sanciscono e salvaguardano i diritti di tutti i minori, sia italiani che stranieri;
- il superamento dell'ottica dell'emergenza nell'accogliere le famiglie e i bambini stranieri nella scuola e nella comunità, sostenendone il percorso di integrazione;
- la lotta alla violenza verso i soggetti più deboli, con la creazione di reti permanenti di sostegno e tavoli interistituzionali per la garanzia di diritti/doveri;
- il protagonismo dei bambini e dei ragazzi, anche attraverso forme di autovalutazione delle loro esperienze educative."[14]

4. Le Prospettive future

I finanziamenti della L. 285/97 hanno consentito al Comune di Firenze di ampliare l'offerta di servizi per i bambini, gli adolescenti e le famiglie inserendo i progetti finanziati dalla Legge nella rete dei servizi già esistenti nel territorio, in una logica di stretta collaborazione ed integrazione fra le istituzioni e con il privato sociale.
Lo sforzo maggiore, considerata la complessità delle procedure di gestione dei fondi della Legge, è stato quello di garantire in questi dieci anni stabilità e continuità ai progetti, superando una logica estemporanea ed emergenziale, in quanto i servizi attivati rispondono a problematiche e fenomeni emergenti alla fine degli anni '90 e divenuti progressivamente elementi strutturali all'interno del tessuto cittadino. Ne è prova il fatto che molte delle attività sono cofinanziate con quote anche consistenti del bilancio comunale.
L'offerta sempre più ampia ed articolata di asili nido e servizi complementari per la prima infanzia, lo sviluppo e il consolidamento della rete dei Centri di alfabetizzazione per la piena integrazione degli alunni stranieri e delle loro famiglie la cui presenza è in costante aumento nella nostra città, i laboratori del Progetto Tuttinsieme, finalizzati all'inserimento ed integrazione scolastica degli alunni in situazione di disabilità o disagio, l'accoglienza in servizi residenziali educativamente qualificati dei minori stranieri non accompagnati e di quelli in stato di abbandono, i sevizi di contrasto alla violenza su donne e minori, le opportunità e i servizi socio-educativi presenti in ciascuno dei cinque Quartieri della città rivolti a tutti i bambini e i ragazzi, con una particolare attenzione alle fasce più fragili e alla disabilità, strettamente collegati alle scuole del Quartiere e ai servizi socio-sanitari territoriali, i progetti di sostegno e accompagnamento per il pieno reinserimento dei ragazzi in uscita dal percorso penale rappresentano le "maglie" principali della rete di servizi per i bambini e gli adolescenti presenti a Firenze.
L'impegno per il futuro, non facile da mantenere, vista la contrazione delle risorse complessivamente disponibili, sarà quello di continuare a garantire, sia a livello quantitativo che qualitativo, questa ampia ed articolata rete dei servizi.
In questi dieci anni, gli ambiti di intervento previsti dalla legge hanno rivestito un rilievo crescente all'interno delle politiche socio-educative, sia a livello nazionale che locale, assumendo caratteristiche di sempre maggior complessità e diversificazione. Come lo spirito della Legge in maniera lungimirante prevedeva, le politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono uscite da una logica settoriale per assumere progressivamente la funzione di tratto distintivo delle politiche sociali in senso ampio e di vero e proprio volano per la promozione dei diritti di cittadinanza.
Alla promozione dei diritti ed opportunità per l'infanzia e adolescenza è infatti strettamente collegato l'impegno pubblico di attento ascolto e analisi dei bisogni e di progressivo superamento degli ostacoli ambientali, urbanistici, normativi ed organizzativi che impediscono il pieno e

14 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della l.285/97-Anno 2006

concreto rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi. Bambini e ragazzi che vanno considerati come risorse più che come problemi, pur non trascurando gli elementi di fragilità e vulnerabilità che possono riguardare il loro processo di crescita. Bambini dalle condizioni di vita e dalle storie diverse, a seconda della provenienza, dell'ambiente e della storia personale e familiare. E' a questi soggetti nella loro concretezza e nel loro "eccezionale quotidiano" e non al bambino astratto e idealizzato che le politiche per i bambini e i ragazzi devono rivolgersi, continuando a sostenere e diffondere una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza considerate come età competenti, delle quali va favorito il protagonismo e la partecipazione attiva e consapevole ai propri processi formativi e di crescita per l'esercizio di un ruolo di vera e propria cittadinanza attiva.

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza devono rappresentare un contenitore sempre più ampio, una rete forte e flessibile, in grado di rispondere, in una logica di continuità e di non separatezza, a bisogni sempre più diversificati che richiedono un'ampia gamma di interventi: dalla promozione del benessere alla presa in carico del disagio, al sostegno e ai percorsi di accompagnamento verso l'autonomia dei soggetti e dei nuclei familiari più fragili.

All'interno di queste politiche, va mantenuta e consolidata una forte attenzione alle famiglie tenendo conto che lo stesso concetto di famiglia si è andato ampliando e non a caso di famiglie si parla sempre più al plurale, considerando le diverse realtà non più riconducibili ad un unico modello familiare così come era stato inteso nel passato. Le famiglie oggi rappresentano un universo variegato e complesso, di non sempre facile interpretazione. Insieme alle risorse e potenzialità che esprimono emergono bisogni e problemi nuovi che evidenziano elementi di dirompente novità rispetto al passato anche recente.

La normativa successiva alla L.285/97, sia a livello nazionale (L.328/00, L.149/01) che a livello locale (in Toscana la L.R. 41 del 2005), dà pieno risalto alle famiglie, alle reti e all'associazionismo familiare come nodi strategici delle politiche socio-educative nel nostro paese.

Le politiche sociali, interagendo con le politiche educative, della formazione e del lavoro ma anche con quelle urbanistiche ed alloggiative, devono valorizzare le famiglie come soggetti attivi e come risorse, ma devono anche sostenerne le responsabilità, considerando gli aspetti di vulnerabilità socio-economica e relazionale che le caratterizza nella società attuale.

Le politiche rivolte all'infanzia, all'adolescenza e alle famiglie devono mantenere, anche per il futuro una connotazione pubblica, ma richiedono alleanze e sinergie sempre più forti con il mondo del privato sociale, secondo i principi di sussidiarietà orizzontale, coordinamento degli interventi, coprogettazione e integrazione delle risorse. Questi principi che, a partire dalla Legge 285, si sono affermati e consolidati nel quadro normativo del decennio successivo alla sua emanazione, come elementi fondanti di una metodologia efficace per rispondere in maniera adeguata ad una realtà sociale sempre più complessa ed articolata, dovranno costituire anche per il futuro i cardini dell'impegno per la realizzazione delle politiche sociali per la promozione dei diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Angela *Cognome* La Grotta
Assessorato Assessorato alla pubblica istruzione e formazione professionale, servizi socio-educativi per l'infanzia, educazione permanente per gli adulti, giovani, minori, tempi e spazi della città, pari opportunità e cultura delle differenze
Servizio Direzione istruzione
Indirizzo Via Nicolodi 2
CAP 50131 *Città* Firenze *Prov.* FI
Telefono 055-2625664 *Fax* 055-2625682
email a.lagrotta@comune.fi.it

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di progetti per area

'97-'99	%	'00-'01	%	2002	%	2003	%	Dal 2004 al 2006	%	2007	%
Art. 4	37	Art. 4	50	Art. 4	44,4	Art. 4	38,1	Art. 4	43,8	Art. 4	38,9
Art. 5	11,2	Art. 5	7,7	Art. 5	16,7	Art. 5	4,8	Art. 5	12,5	Art. 5	16,7
Art. 6	7,4	Art. 6	15,3	Art. 6	22,2	Art. 6	19	Art. 6	31,2	Art. 6	27,8
Art. 7	7,4	Art. 7	3,97	Art. 7	5,6	Art. 7	4,8	Art. 7		Art. 7	5,6
Misti	37	Misti		Misti		Misti		Misti			
Altro		Altro	23,1	Altro	11,1	Altro	33,3	Altro	12,5	Altro	11

Dalla Tabella 1 sembrerebbe emergere, con il passaggio da una programmazione all'altra, un aumento della percentuale dei progetti inseriti nell'art. 6 . Tale aumento, in realtà, dipende dal fatto che la percentuale è calcolata sul numero totale dei progetti che non è sempre lo stesso nei diversi anni (es. nell'anno 2004 il totale dei progetti è 16, mentre nel 2007 è 18), mentre il numero dei progetti rientranti nell'art. 6 è rimasto immutato.

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

Info di riepilogo	I triennio '97-'99	Biennio '00-'01	2002	2003	Dal 2004 al 2006	2007
Progetti esecutivi approvati	27	26	18	21	16	18
Numero utenti minori	6632	7481	4933	4172	25181	9127
Numero utenti adulti	1541	1771	1002	1271	4726	718
Risorse umane impiegate		283	199	221	573	234

La diminuzione del numero dei soggetti coinvolti nell'anno 2003 è determinata dal fatto che solo in quell'anno il progetto "Tuttinsieme", che riguarda migliaia di utenti, è stato finanziato sul Bilancio Comunale anziché con i fondi della Legge 285/97

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1.053.598.985	2.808.696.980	2.808.696.980	2.796.314.000	2.572.250.389	1.328.456,46					
544.138,46	1.450.570,93	1.450.570,93	1.444.175,66	1.328.456,46	1.328.456,46	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

Ordinanza del Sindaco n. 5637 dell'11.08.98 è stato costituito un gruppo di lavoro coordinato dalla Direzione Istruzione

In data **23 settembre 1998** è stato siglato l'Accordo di programma con il quale è stato approvato il Piano di Intervento triennale (1997/1998/1999). Gli enti firmatari dell'accordo sono oltre al Comune di Firenze (ente capofila rappresentato dal Sindaco), la Provincia, l'Azienda Sanitaria ASL 10, l'Azienda Ospedaliera Meyer, il Centro di Giustizia Minorile, il Provveditorato agli Studi, la Prefettura, la Questura.

Delibera Giunta Comunale n.1675/1301 del 2.10.98 di approvazione dell'accordo di programma (presa d'atto)

Ordinanza del Sindaco n. 8374 del 2.12.98 con cui viene **conferito l'incarico di Referente Unico** nei confronti della Ragioneria Generale dello Stato **per tutti i compiti contabili** connessi all'attuazione della L.285/97

Ordinanza del Sindaco n. 8917 del 21.12.98 con cui **si avvia la realizzazione dei progetti** disponendo le modalità preliminari di attuazione

Circolare n. 1 del 19.12.98 del Referente Unico Contabile relativa agli adempimenti amministrativo contabili necessari all'attuazione degli interventi (atti preliminari: determinazioni dirigenziali; atti di liquidazione delle spese; modalità di rimborso)

1999

Delibera Consiglio Comunale n. 3/24 dell'8.2.99: approvazione **schemi di convenzione**

Delibera della Giunta Comunale n.510/339 del 30.3.99: Integrazione agli schemi di convenzione con comma "su specifica richiesta dell'Organizzazione il Comune promuoverà, nei confronti dei competenti uffici, l'erogazione dell'**anticipazione** prevista dall'art.7 commi 1 e 3 del D.P.R. 367/94" (convenzioni integrabili con determinazione drigenziale) – L'anticipo è stato concesso su risposta della Ministra Livia Turco (prot.n. LT/99/0129 del 25.2.99) alla richiesta fatta dal Sindaco (prot.20156 del 22.12.98)

Ordinanza del Sindaco n. 5280 del luglio 1999 di conferimento **dell'incarico di Referente Contabile** e Addetto al Riscontro Contabile alla Dirigente Susanna Spasari + conferimento **dell'incarico di Coordinatore Unico per gli atti amministrativi** unificati alla Dirigente Alba Armao che si avvarrà della collaborazione dell'UOS minori e giovani.

Ordinanza del Sindaco n. 7767 del 15 novembre 1999 di conferimento dell'incarico di Sostituto del Funzionario Delegato al Dirigente Alba Armao della Direzione Sicurezza Sociale e dell'incarico di Sostituto dell'Addetto al Riscontro Contabile alla D.ssa Carla Donati della Direzione Ragioneria;

2000 – 2001

Delibera del Consiglio Regionale n.77 del 28 Marzo 2001 "Attuazione della legge 28 agosto 1997, n.285, articoli 4 e 7. **Definizione degli ambiti territoriali di intervento**. Riparto della quota regionale del Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per l'anno 2000. Indirizzi e modalità procedurali, di verifica e rendicontazione"

Delibera della Giunta Municipale n. 620/499 del 26/6/01 con la quale sono stati individuati gli indirizzi e le aree di intervento nel settore minorile, in linea con quelli nazionali e regionali. Con la stessa delibera sono stati approvati lo schema di progetto da utilizzare per la compilazione dei progetti da inserire nel piano di intervento e la scheda di verifica dei progetti stessi;

Accordo di Programma del 30/7/2001 sottoscritto da: Comune di Firenze (ente capofila), Provincia di Firenze, Provveditorato agli Studi di Firenze, Centro di Giustizia Minorile, Questura, Azienda Sanitaria di Firenze, Azienda Ospedaliera Meyer, Tribunale per i Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni, con esso è stato approvato il piano di intervento biennale 2000 - 2001.

Delibera di Giunta Municipale n.760/618 dell'11/8/2001 di approvazione dell'Accordo di Programma del 30/07/2001.

Determinazione Dirigenziale del Sostituto del Funzionario Delegato **n. 9353 dell'1/8/2001** con la quale si dà **avvio alla realizzazione del piano** di intervento e dei progetti in esso contenuti.

Delibera della Giunta Comunale n. 940/868 del 27/11/2001 di modifica degli schemi di convenzione tra Comune di Firenze e Organizzazioni di Volontariato e Comune di Firenze e Soggetti del Privato Sociale nell'ambito dell'attuazione della L. 285/97.

Altra normativa segnalata

Deliberazione del Consiglio della Regione Toscana n.118 del 5 giugno 2001: "Piano Integrato Sociale Regionale per l'anno 2001", indicato come PISR 2001;

Deliberazione n. 5 del 28 giugno 2001 della Conferenza dei Sindaci Articolazione Zona Socio – Sanitaria di Firenze: Indirizzi del Piano di Zona 2001: approvazione delle priorità di intervento e individuazione dei criteri per la definizione dei Programmi operativi

Delibera del Consiglio Regionale n.56 del 28 Febbraio 2001 "Aggiornamento per l'anno 2001 del Piano Regionale di indirizzo per gli interventi educativi. Articolo 7 comma 2, L.R. 14 aprile 1999, n.22 Interventi educativi per l'infanzia e gli adolescenti"

Delibera n.1 del 20 aprile 2001: "L.R:T. n.22/99 e Delibera C.R.T. n.56/2001 - Approvazione linee d'indirizzo per la redazione del Piano Zonale per gli interventi educativi per l'anno 2001"

Delibera n.2 del 20 aprile 2001: "L.R:T. n.22/99 e Delibera C.R.T. n.56/2001 - Approvazione del Piano Zonale per gli interventi educativi per l'anno 2001"

2002

Ordinanza del Sindaco n. 4362 dell'1/06/2002 di affidamento dell'incarico di Sostituto del Funzionario Delegato, in sostituzione della Dirigente Alba Armao, alla Dirigente Anna Bini e di riconferma dell'Addetto al Riscontro Contabile;

Delibera di Giunta Comunale n. 899/741 del 22/10/2002 con la quale sono stati individuati gli indirizzi e le aree di intervento nel settore minorile per l'anno 2002;

L'**Accordo di programma del 12/11/2002** sottoscritto da Comune di Firenze (ente capofila), Provincia di Firenze, Provveditorato agli Studi di Firenze, Centro di Giustizia Minorile, Questura, Azienda Sanitaria di Firenze, Azienda Ospedaliera Meyer, Tribunale per i Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni, con esso è stato approvato il piano annuale relativo ai fondi assegnati per l'anno 2002. Il Piano stabilisce di dare continuità ai progetti dell'anno precedente.

Delibera Giunta Comunale n. 996/797 del 12/11/02 di presa d'atto dell'Accordo di Programma ai sensi della L. 285/97;

Altra normativa segnalata

L.R. 26 luglio 2002, n.32

Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento,formazione professionale e lavoro.

Deliberazione del Consiglio della Regione Toscana n.122 del 24 luglio 2002 di approvazione del "Piano Integrato Sociale Regionale 2002 - 2004", indicato come PISR 2002. Il PISR 2002 nella Nota 2 dell'Appendice fissa la procedura del Piano di Zona 2002, disponendo che il "Sindaco del Comune capofila dell'articolazione zonale della Conferenza dei sindaci, o il Presidente della Comunità montana nell'ipotesi di cui all'articolo 8 comma 1 della legge regionale n. 72/1997, convoca la riunione dell'Articolazione zonale della Conferenza dei Sindaci per la formulazione degli indirizzi del Piano di Zona";

Delibera della Conferenza dei Sindaci Articolazione Socio – Sanitaria di Firenze n. 1 dell' 11 aprile 2002: "L.R.T. n.22/99 e Delibera C.R.T. n.43 del 13/03/2002 - Approvazione linee di indirizzo e avviso pubblico per la redazione del Piano Zonale per gli interventi educativi per l'anno 2002"

Delibera della Conferenza dei Sindaci Articolazione Socio – Sanitaria di Firenze n. 2 del 29 aprile 2002:"L.R.T. n.22/99 e Delibera C.R.T. del 12/03/2002 - Approvazione del piano di zona per gli interventi educativi 2002-2004"

Delibera della Conferenza dei Sindaci Articolazione Zona Socio – Sanitaria di Firenze n. 6 del 20 ottobre 2002: Indirizzi del Piano di zona 2002: approvazione delle Priorità di intervento e individuazione dei criteri per la definizione dei Programmi operativi

Delibera della Conferenza dei Sindaci Articolazione Zona Socio – Sanitaria di Firenze n. 9 del 14 novembre 2002 : Approvazione del Piano Zonale di assistenza Sociale per l'anno 2002.

2003

Determinazione Dirigenziale n. 2003/DD/2833 del 27/03/2003 del Sostituto del Funzionario Delegato di avvio della realizzazione dei progetti approvati con Accordo di Programma del 12/11/2002;

Delibera della Giunta Municipale n.879/664 del 21/10/03 con la quale sono stati individuati gli indirizzi e le aree di intervento nel settore minorile, in linea con quelli nazionali e regionali

Accordo di Programma del 5/12/2003 sottoscritto da: Comune di Firenze, ente capofila, Provincia di Firenze, Centro Servizi Amministrativi di Firenze, Centro di Giustizia Minorile, Prefettura di Firenze ,Questura, Azienda Sanitaria di Firenze, Azienda Ospedaliera Meyer, Tribunale per i Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni.

Delibera di Giunta Municipale n. 963/719 del 18/11/2003 di presa d'atto dell'Accordo di Programma.

Determinazione Dirigenziale del Sostituto del Funzionario Delegato n. 2003/11459 del 27/11/2003 con la quale si dà avvio alla realizzazione del piano di intervento e dei progetti in esso contenuti.

Altra normativa segnalata

Deliberazione del Consiglio della Regione Toscana n. 141 del 29 luglio 2003: Approvazione aggiornamento per l'anno 2003 del Piano Integrato Sociale Regionale ;

Delibera della Conferenza dei Sindaci Articolazione Zona Socio – Sanitaria di Firenze n. 1 del 7 ottobre 2003.: Aggiornamento per l'anno 2003 del Piano Sociale di Zona – Criteri di assegnazione delle risorse"

Delibera del Consiglio della Regione Toscana n. 155 del 24 settembre 2003 " Atto di indirizzo per l'avvio della sperimentazione della Società della Salute" che prevede che l'organo di governo della Società della Salute assuma le funzioni dell'Articolazione Zonale della Conferenza dei Sindaci in materia di servizi socio – sanitari territoriali

Delibera della Conferenza dei Sindaci Articolazione Zona Socio – Sanitaria di Firenze n. 6 del 26 novembre 2003 "Approvazione aggiornamento per l'anno 2003 del Piano Zonale di assistenza Sociale 2002 – 2004"

Con **Deliberazione del Consiglio Comunale n. 919/121 del 17/11/2003** e del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria di Firenze n. 814 del 28/11/2003 sono stati approvati la convenzione e lo Statuto del Consorzio. Con la sottoscrizione della convenzione, la Società delle Salute di Firenze è subentrata agli enti consorziati nelle funzioni di indirizzo, programmazione e governo delle attività socio-assistenziali, socio-sanitarie, sanitarie territoriali e specialistiche di base di loro competenza nel territorio corrispondente alla zona socio-sanitaria del Comune di Firenze. Con la costituzione della Società della Salute si è poi proceduto a sostituire il Piano Sociale di Zona con il **Piano Integrato di Salute (PIS)** approvato dal Consiglio Comunale in data 5 dicembre 2005.
Il PIS quale nuovo strumento di programmazione integrata delle politiche sociali e sanitarie ha durata triennale e si attua attraverso programmi operativi annuali che ne possono costituire anche aggiornamenti.

DGR 238 del 23.12.03 Piano di azione dei diritti dei minori – Area socio assistenziale

2004

Ordinanza del Sindaco n. 870 del 22/10/2004 di conferma dell'incarico di Sostituto del Funzionario Delegato alla Dirigente del Servizio Minori e Famiglia D.ssa Anna Bini della Direzione 18- Sicurezza Sociale e di Addetto al Riscontro Contabile al Dirigente del Servizio Bilancio Corrente D.ssa Susanna Spasari della Direzione Risorse Finanziarie;

Delibera della Giunta Municipale n.2004/G/576 del 26/10/04 con la quale sono stati individuati gli indirizzi e le aree di intervento nel settore minorile, in linea con quelli nazionali e regionali

Accordo di Programma del 17/12/2004 sottoscritto da: Comune di Firenze, ente capofila, Provincia di Firenze, Centro Servizi Amministrativi di Firenze, Centro di Giustizia Minorile, Prefettura di Firenze ,Questura, Azienda Sanitaria di Firenze, Azienda Ospedaliera Meyer, Tribunale per i Minorenni e Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni.

Delibera di Giunta Municipale n. 2005/G/49 dell'8/02/05 di presa d'atto dell'Accordo di Programma.

Determinazione Dirigenziale del Sostituto del Funzionario Delegato n. 2005/DD/2206 del 10/3/2005 con la quale si dà avvio alla realizzazione del piano di intervento e dei progetti in esso contenuti.

Altra normativa segnalata

Deliberazione della G.R. Toscana n. 682/2004 "Linee guida per la realizzazione dei Piani Integrati di Salute";

Deliberazione del Consiglio della Regione Toscana n. 108 del 27 luglio 2004 "Aggiornamento per l'anno 2004 del Piano Integrato Sociale Regionale anni 2002 – 2004", indicato come Aggiornamento PISR 2004;

Deliberazione della Giunta della Società della Salute n. 3/az del 20 ottobre 2004 Indirizzi per aggiornamento per l'anno 2004 del Piano sociale di zona

Deliberazione della Giunta della Società della Salute n. 6/az del 29 novembre 2004 Aggiornamento per l'anno 2004 del Piano zonale di assistenza sociale 2002 - 2004

2005

Delibera di Giunta Municipale n. 984 del 29/12/2005 con la quale è stato approvato il rifinanziamento del Piano di Intervento anno 2004 utilizzando a tal fine le risorse della Legge 285/97 anno 2005;

Determinazione Dirigenziale del Sostituto del Funzionario Delegato n. 2006/DD/1377 del 8/2/2006 di avvio della realizzazione dei progetti approvati con Accordo di Programma del 17/12/2004 e rifinanziati con le risorse della Legge 285/97 anno 2005;

Altra normativa segnalata

L.R. 24 febbraio 2005, n. 40 "Disciplina del servizio sanitario regionale" (modificata con le Leggi Regionali n.67/2005 e n.72/2005)n – Art. 21 (Piani integrati di salute), Art. 65 (Modelli sperimentali per la gestione dei servizi sanitari territoriali – Società della Salute).

LR n. 41 del 24.02.2005 Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale

Deliberazione della Giunta della Società della Salute n. 12 del 28 settembre 2005: Approvazione indirizzi per la predisposizione del Piano integrato di Salute.

Deliberazione della Giunta della Società della Salute n. 15 del 4 novembre 2005: Adozione dello schema di Piano Integrato di Salute e della Relazione annuale sullo stato di salute.

Con deliberazioni del C.C. di Firenze n. 110 del 5.12.2005 e del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria di Firenze n. 863 del 23.12.2005 è stato approvato il Piano Integrato di Salute (PIS),

2006

DGC n. 695 del 14.11.06 Aree di intervento nell'area minorile anno 2006 - Approvazione indirizzi L.285/97

DGC n. 812 del 05.12.06 Promozione diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Piano di utilizzo del finanziamento anno 2006 – Rifinanziamento con i fondi anno 2006 del piano approvato con l'Accordo di programma del 17/12/2004.

Altra normativa segnalata

Deliberazione dell'Esecutivo della Società della Salute n. 53/2006 è stato approvato il Programma Operativo Annuale del PIS per l'anno 2006.

Deliberazione G.R.T. n. 522 del 17.7.2006 avente ad oggetto " Delibera di GRT n. 442 del 19.6.2006. Integrazione. Indicazioni alle Società della Salute per la prosecuzione della sperimentazione per l'anno 2006";

2007

Ordinanza del Sindaco n. 888 del 21 settembre 2007 con la quale viene nominato Sostituto del Funzionario Delegato la D.ssa Bruna Macherelli, Direttore della Direzione Istruzione, al posto della D.ssa Anna Bini Dirigente del Servizio Minori e Famiglia della Direzione Sicurezza Sociale;

Delibera di Giunta Comunale 2007/G/744 con la quale sono stati individuati gli indirizzi e le aree di intervento nel settore minorile;

DD n. 07/12363 con la quale le somme assegnate per l'anno 2007 sono stati accertati nel **Bilancio Comunale sul Capitolo di Entrata 10509** "Trasferimento del Ministero della Solidarietà Sociale ai sensi della L. 285/97" ed accantonati sui seguenti Capitoli d'uscita:

Capitolo 27664 \ 11.000,00 "acquisto beni per interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della L. 285/97" (imp. 07/9038);
Capitolo 27765 \ 1.317.456,00 "prestazioni di servizi per interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della L. 285/97"(imp. 07/9039).

Accordo di programma del 28/12/2007 che approva il Piano di Intervento Legge 285/97 per l'anno 2007;

Delibera di Giunta Comunale n. 2008/G/00011 dell'8/01/2008 di presa d'atto dell'accordo di programma ai sensi della Legge 285/97;

Determinazione Dirigenziale n. 08/2195 di delega ai Dirigenti e/o P.O. responsabili dei progetti delle somme assegnate agli stessi.

Altra normativa segnalata
Delibera della Giunta della Società della Salute n. 10 del 4 luglio 2007: Approvazione Programma Operativo del PIS Anno 2007.

Delibera della Giunta della Società della Salute n. 18 del 12 settembre 2007: Approvazione indirizzi per la predisposizione del Piano Integrato di Salute 2008-2010.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Comunicazione anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* ANNO 2005
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* ANNO 2006
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005	16	15
Programmazione 2006	16	14
Programmazione 2007		
totale	32	29

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	14
Programmazione 2006	4
Programmazione 2007	
totale	18

*4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	n. progetti
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	2
2) *affidamento familiare*	
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	2
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	4
5) *tempo libero e gioco*	4
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	
7) *integrazione dei minori stranieri*	5
Progetto di sistema	1
totale	18

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc.

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

GENOVA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità ('98-'00)
Nella città di Genova con DGC n.115 del 7 settembre 1998 si ha l'approvazione del Piano territoriale d'intervento 1998. Esso è stato caratterizzato da un processo lungo, complesso e sicuramente innovativo che ha introdotto una modalità progettuale ed operativa partecipata. Il processo di approccio territoriale integrato tra i vari attori pubblici e privati inizia, in questa città, con la costituzione di un Gruppo di lavoro interassessorile del Comune di Genova con la partecipazione dei tecnici degli Assessorati alla Promozione sociale, ai Servizi educativi ed al Decentramento, gruppo che ha avanzato le proposte sulle quali è stata elaborata ed articolata la progettazione e la base dell'Accordo di programma stipulato tra Comune, Provveditorato agli studi, ASL e Centro Giustizia Minorile.
A questo si aggiunge la definizione di un Protocollo d'intesa tra Comune di Genova e Forum del Terzo Settore, relativo al primo piano territoriale d'intervento di Genova di cui alla L.285/97.
Il 1999 ed il 2000 rappresentano la nascita della struttura organizzativa finalizzata all'implementazione della legge 285/97, con la costituzione dell'Ufficio di Coordinamento L.285/97 poi trasformato in Unità Organizzativa L.285/97.
Con esso viene attivato dalla Direzione servizi alla persona il Gruppo di lavoro interdirezionale con il compito di monitorare i diversi aspetti dell'applicazione del Piano territoriale d'intervento. Questo gruppo è composto da rappresentanti delle diverse Direzioni coinvolte: Servizi alla persona (area sociale ed area educativa), Decentramento, Servizi finanziari, Comunicazione.
All'interno della Direzione Servizi alla Persona della Sezione di Progetto Città Educativa[1], è inserito l'Osservatorio Infanzia - Adolescenza e Politiche Sociali.
Il 1998 in cui il Comune di Genova ha posto le basi concrete per una ampia e condivisa implementazione della legge 285/97, si conclude con la emanazione degli atti normativi finalizzati alla gestione operativa dei progetti, "sono stati adottati 87 provvedimenti: due delibere di Consiglio Comunale, sette delibere di Giunta Comunale nonché 78 Determinazioni Dirigenziali. Il Piano si è sviluppato in tredici progetti, abbracciando tutte le politiche previste dalla Legge."[2]

Seconda triennalità (2001-2003)
La città di Genova rinnova l'Accordo di programma ed aggiorna il PTI per il periodo 2001-2003 con DCC n. 66 del 4 giungo del 2001.
Il secondo triennio è caratterizzato da una importante riorganizzazione strutturale dell'ente stimolata da un lato, dall'avanzamento della progettazione della legge 285/97 in termini di sviluppo del rapporto organico tra i servizi socioeducativi e, dall'altro, dall'implementazione della legge 328/00, legata più specificatamente allo sviluppo del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
Il secondo triennio, osservato con la lente della legge quadro sul sistema dei servizi, porta ad una

1 Delibera Giunta Comunale n.391 del 15/4/99 "Costituzione della Sezione di Progetto "Città Educativa" all'interno della Direzione Servizi Educativi, Sport, Tempo Libero e Politiche Giovanili".
2 Da Relazione sullo stato di attuazione della l. 285/97 anno 2001

maggiore consapevolezza e ad un'assunzione più responsabile delle relazioni e delle collaborazioni di rete sostenute con l'avvio del primo triennio di attuazione della legge 285/97. L'azione che ne consegue è quella di sostenere le reti presenti sul territorio ma anche governarle senza un controllo centralistico. La mappa organizzativa che ne scaturisce, si struttura intorno a queste realtà:

- **Direzione unica servizi alla persona**, in cui vengono ad integrarsi due direzioni 'storicamente' separate: quella dei servizi sociali e quella educativa. L'integrazione di competenze e modi di intendere i servizi e di leggere il contesto territoriale produce un cambio di prospettiva ed un grande impulso di crescita culturale dei servizi e dei cittadini. Gran parte dell'azione di questa direzione riguarda i processi formativi e socioeducativi in genere per tutti i cittadini, ma specificatamente per quelli più piccoli;
- processo di **Decentramento amministrativo**. Dopo la definizione di 9 circoscrizioni è stato avviato un lento processo di passaggio di competenze e poteri dall'organo centrale ai contesti amministrativi più vicini ai cittadini. Le circoscrizioni hanno un budget autonomo, divenendo così declinazioni territoriali dell'Amministrazione centrale;
- **Progetto di Città educativa.** Genova ha aderito nel 1999 ai Principi della Carta delle Città educative (Barcellona 1990). Il processo di città educativa si è dato forma di "Patto", i cui valori sono stati scritti in una lunga fase costituente che ha visto impegnate grandi fasce di popolazione, che "i contraenti" si impegnano a portare avanti e sviluppare. L'idea che sta alla base della "città educativa" di Genova è che il metodo della "pattuizione", della negoziazione e del confronto/incontro fra gli interessi possa portare ad uno sviluppo più consapevole, dove i cittadini contano "di più". Tra le molte iniziative e i molti temi affrontati, quello del rapporto – intrinsecamemente educativo - fra la città e i suoi più giovani cittadini, è uno dei principali.
- **Patto per la scuola**. Sistema di regole e procedure condivise tra Comune e Scuola dell'Autonomia finalizzato alla crescita del sistema formativo locale e dell'integrazione della programmzione e dell'offerta educativa;
- **Piano infanzia e adolescenza della città di Genova**. Nel 2001 prende avvio una riflessione sulle relazioni tra le politiche per i minori e lo sviluppo della città al fine di orientare una pianificazione coerente delle risorse pubbliche private e sociali. Il piano costruito attraverso forme condivise e negoziate individua tempi, modi e risorse "...per la riqualificazione degli edifici scolastici e la loro localizzazione in contesti ambientalmente compatibili, il recupero degli spazi verdi, dele aree gioco e dei percorsi protetti fino alla riorganizzazione al livello corcoscrizionale della rete dei servizi."[3];
- **Carte dei servizi.** Le carte dei servizi rappresentano un impegno della Civica Amminstrazione ad assumersi, assieme ai cittadini, la responsabilità per il mantenimento costante della qualità dei servizi. Esse esprimono un patto per una qualità esplicita, controllabile, esigibile. Nel 2002 sono state realizzate le carte per:

  -la refezione scolastica;

  -la carta dei servizi per i bambini 0-6;

  -riconoscimento del **Ruolo del Terzo Settore**. Nel corso del 2003 viene attivato un percorso di revisione, con la Commissione Infanzia del Forum del III Settore di Genova, delle azioni di pianificazione che ha portato alla stesura di un documento congiunto di verifica e valutazione della triennalità 2001-2003. Il documento è stato assunto nella delibera 612/2003 con la quale è stato avviato il conseguente processo di ridefinizione progettuale.

Questo è lo scenario in cui viene a realizzarsi l'implementazione del II triennio di attuazione della legge 285. La **struttura organizzativa e politica**, interessata dal processo di ridefinizione del Piano territoriale di intervento, messa in campo nel secondo triennio per l'implementazione della legge 285/97 comprende:

1.Il Gruppo Interassessorile

---

3 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002 pg 12

2.Il Gruppo Interdirezionale
3.L'Unità Organizzativa legge 285/97
4.L'Ufficio Laboratori Educativi Territoriali e il gruppo delle facilitatrici di rete
5.I responsabili di progetto
6.I collegamenti con il progetto "Città Educativa"

Il punto 4 della lista appena riportata unica realtà di cui ancora non si è detto è un progetto di sistema particolarmente interessante per il sostegno dell'implementazione della legge 285/97, di livello territoriale (Laboratori di Educativa Territoriale - **LET**).
L'assunto di base di questo progetto è che **il territorio** è il luogo di incontro tra opportunità, soggetti diversi, risorse ed attua a livello circoscrizionale interventi di carattere ludico ricreativo per minori tra i 6 e i 16 anni. Esso risponde a finalità politico organizzative ma prioritariamente a finalità di natura culturale: sviluppo del territorio in senso ampio.
"Concentrarsi esclusivamente sui risultati rischia di sminuire e nascondere elementi importanti quali la continua connessione, sovrapposizione e interazione esistente tra gli attori sociali portatori ciascuno di storie, di culture, di modalità operative e organizzative diverse; allo stesso modo con cui si cela il continuo scambio, dinamismo, la complessità delle caratteristiche dei processi sociali. La costante attenzione del progetto LET alla concertazione, alla condivisione con i vari soggetti coinvolti nella progettazione assume un significato particolare non tanto per i prodotti elaborati, quali appunto il sistema di monitoraggio e lo studio sulla congruità tra i bisogni espressi e le attività proposte, quanto per lo sforzo di costruire spazi di condivisione, di esplicitazione di ipotesi di lavoro, e delle idee di riattribuzione di significati." [...] "Il tratto caratteristico del progetto Laboratori Educativi Territoriali è rappresentato appunto dalla continua riflessione tra azione e conoscenza che si realizza, nel concreto, nella costruzione di una rete complessa ed articolata in cui il passaggio delle informazioni, delle idee, delle iniziative, delle riflessioni avviene in maniera fluida, ancorché per strade predefinite. In realtà i molteplici livelli di confronto e di interazione hanno portato alla "costruzione" di un progetto con un impianto a matrice in cui i processi decisionali esistenti nei vari piani della programmazione (a partire dall'accordo di programma per arrivare agli atti di impegno tra le Divisioni Territoriali ed i soggetti Gestori delle attività) producono effetti che, solitamente, incidono su tutto il Sistema in generale."[4]

Nel corso del 2003 è stato avviato un percorso di revisione delle azioni di pianificazione con la Commissione infanzia del Forum del III settore. Questo processo ha portato alla stesura di un documento congiunto tra Amministrazione pubblica e terzo settore di verifica e valutazione della seconda triennalità. Il documento è stato assunto nella DCC n.612 del 2003 sulla base del quale è stato avviato il conseguente processo di ridefinizione progettuale.

Dal 2004 in poi
Il **2004** è stato caratterizzato dall'avvio del percorso di costruzione del **Piano Regolatore Sociale**, formalizzato con Delibera della Giunta Comunale n. 830/2004, nel quale sono confluiti i contenuti della pianificazione riferiti all'infanzia e l'adolescenza (**Piano infanzia e adolescenza ai sensi della L.285/97 deliberato con DGC n. 00977 del 2004,** con cui vengono approvati 14 progetti).
Tale atto formalizza la scelta del Comune di Genova di inquadrare le politiche sociali ed educative del territorio mettendo al centro la persona, osservandola attraverso una lente temporale che possa tener conto dei diversi bisogni sottesi alle diverse età e fasi di sviluppo della vita. La frase che sinteticamente può ben rappresentare questo modello culturale è: diverse politiche, per età diverse.
La Direzione generale del Comune di Genova si occupa della realizzazione del Piano Regolatore

4 Tratto dal testo della relazione sullo stato di attuazione della L285/97 -Anno 2002

Sociale (PRS)[5]. Tale strumento è stato creato per sistematizzare e coordinare tra loro tutte le politiche rivolte ai cittadini; ordinando le stesse politiche per tavoli tematici e per età.
La Delibera di Giunta Comunale appena sopra riportata, n. 830/04, regola gli adempimenti preliminari relativi al processo di costruzione partecipata del Piano. La sua versione finale è stata approvata con Delibera di Giunta Comunale n. 748 del 26/07/2006 *Approvazione, nel rispetto delle linee di indirizzo della deliberazione del consiglio comunale n. 43 del 13.06.2006, del piano regolatore sociale della città di Genova 2006-2008.*
All'interno di questo più ampio contenitore esiste una **specifica strategia di promozione e tutela per l'infanzia e l'adolescenza** che si esprime nel **PriaS**, ovvero Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza. Questo documento ha carattere d'indirizzo trasversale all'intero Ente ma con particolare riferimento alle due aree, sociale ed educativa, che compongono la stessa direzione Servizi alla persona[6].
Il PRiaS è riconosciuto come l'evoluzione del piano territoriale ex legge 285 e si caratterizza per essere uno strumento a sostegno della pianificazione, esso non è vincolato ad un fondo, bensì è utilizzato come bussola per sviluppare una migliore relazione ed integrazione tra gli aspetti: economici, finanziari, e amministrativi. La sua *mission* è duplice: da un lato fa da cornice all'interno della quale si inseriscono tutte le azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza; dall'altro, sostiene azioni di carattere innovativo.
Il PRiaS è uno strumento più ampio di quelli indicati dalle leggi 285/97 e 328/00. E' una sorta di cartello che li contiene entrambi.
La Direzione servizi alla persona infatti comprende sia l'Assessorato alle politiche sociali che quello alle politiche educative. Il primo, per la realizzazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza si avvale anche dei Piani di zona e dei fondi sulla legge 328/00, il secondo, ha come strumento principe il Piano territoriale di intervento del fondo specifico sulla legge 285/97; entrambi sono sostenuti in modo preponderante dal bilancio comunale.
Anche per altre Direzioni la Civica Amministrazione stanzia finanziamenti per attività a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, anche se in misura assai minore di quanto impegnato dalla Direzione servizi alla persona.
Le finalità di fondo di questo tipo di politica a favore dell'infanzia e dell'adolescenza sono sintetizzati e raccolti in 5 obiettivi strategici

- utilizzare il PriaS per attuare un coordinamento delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza a livello istituzionale cittadino: Consiglio Comunale, Giunta comunale, circoscrizioni/municipi;
- considerare in modo olistico il complesso degli interventi direttamente e indirettamente rivolti (e/o che ricadono) sull'infanzia e l'adolescenza e valutarne l'impatto ed i risultati al fine di ottimizzarli;
- potenziare il sistema dei servizi educativi, promuovere e sostenere la scuola, continuare nell'azione in caso di aggiornamento dei servizi sociali per minori al fine di meglio rispondere ai bisogni specifici e territoriali;
- promuovere la partecipazione dei bambini, dei ragazzi, delle famiglie, della società civile;
- elaborare, nell'ambito del decentramento, pianificazioni territoriali per l'infanzia e l'adolescenza.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Attività di raccordo

Al fine di garantire una progettazione partecipata il Comune di Genova ha organizzato più **incontri**

---

5 Il PRS è un atto della Giunta, per la sua realizzazione la direzione si raccorda con gli industriali, la camera di commercio, l'autorità portuale e gli altri soggetti presenti sul territorio e che lo rendono dinamico. Il piano regolatore sociale non è il piano regolatore dei servizi sociali.

6 . Questa complessa riorganizzazione dell'Ente è stata definita e decisa attraverso un costante e diffuso confronto con i Comuni di Roma e Torino

pubblici allargati agli enti del privato sociale; il Forum Genovese del Terzo Settore è stato indicato quale rappresentante delle istanze del mondo associazionistico, del volontariato e della cooperazione sociale per collaborare, con un proprio Gruppo Tecnico, con il Gruppo Interassessorile della Civica Amministrazione alla definizione progettuale.

Formazione

Nei primi tre anni di implementazione della legge 285/97, il comune di Genova ha partecipato alle diverse iniziative di formazione organizzate dal Ministero; ha collaborato con la Regione Liguria, alla realizzazione della Prima Conferenza regionale sull'infanzia e l'adolescenza sul tema 285 "Valutare per riprogettare" e con l'AUSL 3 genovese e la Fondazione Gaslini per l'organizzazione del "Seminario della gioia" con il dott. Patch Adams collegato al progetto Gaslini ricompreso nel Piano territoriale d'intervento genovese.

Ha infine organizzato e affidato allo "Studio Come" di Roma un corso di formazione su: "Valutazione dei progetti 285 del Comune di Genova". Il corso, rivolto ai responsabili dei progetti, ai referenti dei soggetti firmatari dell'accordo di Programma, ai rappresentanti della Regione nonché ai componenti dell'Ufficio Città educativa e dell'Ufficio di coordinamento Legge 285, è stato articolato in 7 giornate seminariali. La prima di preparazione, l'ultima conclusiva allargata ai dirigenti della Divisione servizi alla persona. Al termine dell'attività formativa sono state predisposte quelle che sono divenute le schede di monitoraggio e valutazione relative ai progetti e alle loro azioni.

Promozione

Per quanto riguarda le azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stata organizzata una **giornata ecologica di chiusura al traffico** dedicata ai bambini, che è stata un'occasione per sperimentare e consolidare fattive collaborazioni tra più Direzioni.

Seconda triennalità

Attività di raccordo

L'esigenza di raggiungere come obiettivo quello del coordinamento tra i settori e gli enti, dal 2000 in poi, per la città di Genova, va oltre e si trasforma in volontà di realizzare una forte **riorganizzazione dell'Amministrazione Comunale**. La riorganizzazione prevede, tra gli altri, alcuni cambiamenti significativi rispetto alle nuove impostazioni suggerite dalla Legge 285/97: "la spinta ad un forte decentramento della macchina comunale per l'avvicinamento delle politiche e delle attività al cittadino e la costituzione della Direzione Servizi alla Persona con la quale sono stati unificati i servizi educativi e i servizi sociali. Quest'ultima operazione esprime nel nome ed in concreto l'intenzione e la volontà che questo settore vada ad impattare con le cittadine ed i cittadini in maniera importante ed integrata".[7]

Rispetto infine al livello di coordinamento tra città riservataria e ente regionale si evidenziano"... regolari rapporti di confronto e coordinamento con le progettazioni regionali, anche attraverso l'Osservatorio Regionale L.451/97."[8]

Il coordinamento a livello di cittadino è reso possibile grazie al PTI (Piano territoriale di intervento) che rappresenta lo strumento tecnico di raccordo delle attività che è a sua volta connesso con gli altri strumenti di programmazione dell'Ente. Inoltre sono previsti periodici incontri con i referenti tecnici ed amministrativi dell'area tematica sociale ed educativa e con i responsabili dei singoli progetti. Sono inoltre attivi sia il livello di condivisione tra gli assessorati competenti ed il Forum del III Settore Genovese per la ridefinizione annuale del PTI, sia il coordinamento tecnico l'Ufficio

7 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione legge 285 anno 2001

8 Ibidem

Politiche Infanzia Adolescenza e Promozione dei Diritti, della Direzione Servizi alla Persona, e la Commissione Infanzia del Forum del III Settore Genovese.

Il tipo di raccordo con le priorità definite a livello regionale avviene per la parte più specifica legata all'area sociale quindi, in maniera indiretta, il raccordo avviene con gli interventi derivanti dai finanziamenti legati alla L.328/00.
Per la parte invece relativa alla gestione della L. 285/07 il raccordo è diretto: la Direzione servizi alla persona tramite l'Ufficio politiche infanzia adolescenza e promozione dei diritti mantiene rapporti di scambio con la Regione Liguria per gli aspetti riferiti al monitoraggio regionale, nonché al dovuto inoltro della relazione al Parlamento come città riservataria.

I rapporti con le altre città sono stati organicamente strutturati ma limitati ad iniziative riferite a tematiche specifiche es.: famiglia, diritti dell'infanzia, maltrattamento e abuso. Ulteriori momenti di confronto si sono concretizzati in occasioni curate dall'Osservatorio infanzia e adolescenza di Genova e dall'Osservatorio nazionale sulla famiglia, oppure in concomitanza di attività formative attuate nel l'ambito del Piano Regolatore Sociale per l'infanzia e l'adolescenza dedicate alla costruzione di una città dei diritti amica delle bambine e dei bambini.

Attività informative
"Una delle Linee guida su cui interviene il Piano territoriale d'intervento 2001-2003 è quella della promozione della cultura dei diritti. Sono ricomprese in questo filone tutte le azioni di comunicazione, formazione e informazione sui diritti, di avvicinamento del sistema politico alle esigenze dei bambini e dei ragazzi; attività in occasione di anniversari; sperimentazione sui Consigli Comunali dei e per i ragazzi; Sindaco difensore dei diritti (campagna UNICEF); azioni formative ed informative sui diritti e la CRC (Convenzione Onu sui diritti del fanciullo); tematizzazioni per le giornate ecologiche, promozione della cultura dei diritti."[9]
Tra le diverse attività che rientrano in questa macro categoria si segnala la realizzazione di una **Campagna di comunicazione e promozione del Piano territoriale d'intervento** con manifesti, locandine, depliant, volantini, articoli su quotidiani locali e nazionali e su periodici nazionali, retro bus, spot cinematografici, messaggi e interviste su emittenti e radio private, conferenze stampa.
Il materiale è stato distribuito anche attraverso le scuole, gli Enti pubblici e di Terzo settore del territorio, i medici di base, in allegato agli inserti settimanali dei due maggiori giornali locali "il Venerdì" (La Repubblica/Il Lavoro) e "Soprattutto" (Il secolo XIX), in occasione di numerose manifestazioni, convegni cittadini e durante la realizzazione delle attività nella domenica ecologica dedicata ai bambini.
Altre iniziative di informazione alla cittadinanza hanno riguardano la pubblicazione di un opuscolo di promozione delle opportunità educative per le scuole, e della carta dei servizi della ristorazione scolastica. A cui si è aggiunta nel marzo 2001 l'iniziativa "Verso una città a misura di bambino". Tale appuntamento ha avuto come obiettivo quello di restituire, alla cittadinanza genovese, i risultati del primo triennio di attività messe in atto grazie ai finanziamenti della Legge 285/97 presentati all'interno di quattro stand: Informativo - Spazi Famiglia - PoloGiovani - Laboratori Educativi Territoriali dove i bambini, le bambine e le loro famiglie hanno avuto la possibilità, nelle 5 giornate previste, di partecipare a momenti ludico-ricreativi e di conoscenza organizzati sia dagli operatori del Comune che dagli educatori delle Associazioni e Cooperative che gestiscono, durante l'anno, le diverse attività.

I singoli progetti sono stati stimolati e sostenuti nella realizzazione delle proprie campagne di informazione; contemporaneamente, si è proceduto all'aggiornamento delle pagine web del Comune

9 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione legge 285 anno 2002

di Genova, dedicate agli interventi L.285/97.

Attività formative
Nell'anno 2001 sono state realizzate le seguenti attività formative:
- Tavola rotonda "Non avere paura" la prevenzione del maltrattamento e abuso dei bambini e delle bambine: un problema di corresponsabilità;
- Tavola rotonda "La legge 285/97 " attuazione e sviluppi - La riprogettazione degli interventi
- Seminario "Sostegno alla genitorialità problematica: esperienze, criticità progetti a confronto";
- Presentazione del "Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001" a cura dell'Arciragazzi.

Nel 2003, a seguito della implementazione della legge 328/00 e quindi della integrazione dei progetti 285 all'interno dei piani di zona, il Comune di Genova ha realizzato un percorso formativo interdirezionale allargato ai responsabili delle Segreterie tecniche (per il raccordo con i Piani di Zona) su monitoraggio e valutazione dei progetti inseriti nei processi pianificatori della Amministrazione Comunale.

Attività di promozione
Nel secondo triennio gli interventi di promozione si sono concentrati nella settimana intorno al 20 novembre, divenuta data simbolica per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in generale.

Terza triennalità, dal 2004 in poi
Attività di raccordo
È stata mantenuta l'organizzazione periodica di riunioni con i referenti d'area ed i responsabili dei progetti. Esiste, inoltre, un **Coordinamento permanente tra la Direzione servizi alla persona e la Commissione infanzia del Forum del Terzo Settore** mirato al monitoraggio dei singoli interventi; nel periodo considerato il lavoro di ridefinizione progettuale ha reso necessario un time-planning più serrato per la costruzione condivisa del PRIAS.

Attività formative
Oltre alle azioni di formazione previste dai singoli progetti, nel periodo considerato si è portato a compimento il **percorso formativo interdirezionale allargato ai responsabili delle Segreterie tecniche** (per il raccordo con i Piani di Zona) **su monitoraggio e valutazione** dei progetti inseriti nei processi pianificatori della Amministrazione Comunale con l'Istituto di Ricerca Sociale di Milano (IRS). Altre attività di formazione sono state realizzate su tematiche diverse:
- **Città amica dell'infanzia,** corso di formazione ed informazione rivolto agli anziani volontari che operano in qualità di Tutor d'area; il corso è stato realizzato dalla Polizia Municipale di Genova, in collaborazione con l'Ufficio responsabile del Progetto, all'interno delle ore di servizio dei civici dipendenti;
- **Aree gioco degli Spazi famiglia,** corso di formazione rivolto agli Educatori ed ai Coordinatori delle Aree Gioco finalizzato alla valutazione della qualità interna; a cura di Funzionari degli Uffici centrali del Settore 0/6 anni;
- **Alloggi protetti,** formazione su maltrattamento e abuso (CBM) e diversi interventi su lavoro di rete (a cura di Soggetti diversi tra cui APS-IRS-COSENO-Gruppo Abele), auto e muto aiuto (UDI), osservazione della relazione madre/bambino, percorso di valutazione delle strutture residenziali madre/bambino (a cura dell'IRS);
- **Affido familiare,** formazione sui temi dell'affido (CAM) e sul lavoro di rete.

Attività informative

Nella relazione sullo stato di attuazione della legge 285 del 2005 si rileva che "l'organizzazione di incontri informativi pubblici risulta esclusivamente dedicata ai temi oggetto dei progetti."[10]

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 Prima triennalità

Nella relazione del '98 non si fa alcun riferimento ad azioni di monitoraggio. In quella del '99, vi è un riferimento indiretto dato dalla segnalazione del progetto Osservatorio dei diritti dei bambini e delle bambine e delle situazioni familiari finalizzato all'"avvio di un processo di ricognizione delle banche dati esterne e di creazione di relazioni stabili con enti e strutture di rilevazione già presenti sul territorio, per integrare al massimo il lavoro e non creare inutili sovrapposizioni ma corrette sinergie."[11]

Lo strumento di rilevazione adottato dall'anno 2000 è la scheda di monitoraggio, esito di una formazione congiunta (affidato allo Studio Come, vedi paragrafo precedente), e compilata trimestralmente dai responsabili di ogni progetto ed inviata all'Unità Organizzativa L.285/97. La scheda prevede l'analisi degli elementi di positività e delle difficoltà incontrate nel processo di realizzazione delle attività. In particolare i soggetti fruitori sono stati coinvolti sia nella fase di rilevazione delle risorse e dei bisogni, sia in quella del monitoraggio e della verifica. Inoltre per ogni progetto sono stati elaborati sistemi di rilevazione ad hoc che tengono conto delle differenze territoriali e d'intervento.

Per quanto riguarda il monitoraggio del Piano sono organizzati periodicamente incontri con gli altri soggetti firmatari dell'Accordo di Programma e con i rappresentanti del Forum del III Settore, oltre ad incontri interdirezionali e intersettoriali interni all'Amministrazione Comunale.

2.2 Seconda triennalità

Il secondo triennio è caratterizzato dalla strutturazione di un sistema di monitoraggio e valutazione. Questo secondo periodo di implementazione della legge 285/97 è in altre parole caratterizzato dal riconoscimento della centralità della caratteristica di **flessibilità del Piano territoriale**. Tale flessibilità in ambito sociale è riconosciuta essere come la qualità fondante il senso degli interventi. Essa è realizzabile solo attraverso l'uso continuativo e costante del monitoraggio e della valutazione ai diversi livelli in cui le azioni si realizzano: dai singoli progetti ai processi attuativi, dalle valutazioni di impatto alle scelte di sfondo dell'Amministrazione, dalla concertazione ai differenti livelli e responsabilità degli attori in campo. "Si individuano comunque i seguenti momenti e "spazi" di sintesi del monitoraggio e della verifica, utili per dare significato alla flessibilità attuativa, considerata una delle caratteristiche portanti di questo Piano:

-**Monitoraggio**: tramite la struttura dell'Osservatorio, dai dati delle singole linee progettuali e grazie agli uffici che sovraintendono il Piano, verranno messi a disposizione i dati relativi sia ai progetti sia al perseguimento degli obiettivi nel quadro dinamico dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza;

-**Valutazione**: il Comune, insieme ai vari attori coinvolti e secondo i tempi indicativamente riportati nella tabella che segue, sulla base dei dati rilevati con il monitoraggio (di cui al punto precedente), valuterà l'andamento e l'impatto delle azioni, delle linee progettuali in ordine agli obiettivi di Piano."[12]

La tabella che segue mostra i soggetti e i tempi coinvolti nel processo di monitoraggio e valutazione dei progetti e del piano.[13]

---

10 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione legge 285 anno 2005 Città di Genova

11 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione legge 285 anno 1999 Città di Genova, Progetto Scheda 14

12 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno 2001

13 Ibidem

Processo	Soggetti	Tempi
Accordo di Programma	Firmatari dell'Accordo	Annuale
Piano Territoriale d'Intervento	Gruppo monitoraggio dei firmatari dell'Accordo Gruppo tecnico del Terzo settore Dirigenti Scolastici Decentramento	Semestrale
Progetti	Responsabili di progetto "Gestori" Territorio Rappresentanze dei fruitori	Variabile, (almeno semestrale)
Aree progettuali	E' allo studio una proposta organizzativa che consenta le necessarie connessioni con altri processi (a partire dalla Città Educativa) che insistono su aree progettuali limitrofe o collegabili a quelle individuate nella progettazione 285.	

2.3 Terza triennalità, dal 2004 in poi

Il sistema di monitoraggio del piano territoriale 285 è un sistema complessivo teso a monitorare e valutare ogni singolo progetto e il piano nel suo insieme. A coordinare tale attività è preposto l'Osservatorio infanzia e adolescenza che lo realizza attraverso questionari, riunioni, e relazioni.
Nel 2004 il Comune di Genova ha avviato con l'IRS (Istituto per la Ricerca Sociale di Milano) un progetto di ricerca-azione finalizzato alla monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati con il fondo 285. A tal fine è stata redatta una scheda particolarmente dettagliata inserita in allegato.
L'analisi della domanda è il risultato dell'indagine condotta dall'**Osservatorio Infanzia e Adolescenza** della Direzione Servizi alla Persona del Comune di Genova nell'ambito delle iniziative di approfondimento e confronto promosse per la costruzione del PRiaS.
L'assunto di fondo su cui tale indagine si fonda è il seguente: "La costruzione di una pianificazione cittadina delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza – affrontata dal Piano Regolatore Sociale per Infanzia e Adolescenza, in sigla PRiaS - è questione, oltre che di merito (lo sviluppo del sistema cittadino e di welfare per i più giovani cittadini genovesi), di metodo. Non solo la pianificazione in sé, ma anche la sua base conoscitiva, la lettura dei bisogni e l'analisi sociale - che contribuisce ad informarne ed orientarne le scelte e le priorità - deve essere, "ad altezza di bambini". Questo, dal punto di vista metodologico, non vuol dire solo (o obbligatoriamente) "ascoltare i bambini", comporta invece, a monte, una profonda riflessione su quali possano essere le coordinate di analisi, i principali approcci culturali con cui gli operatori e i ricercatori – che sono adulti – guardano ai bambini e ai ragazzi e, ancor più, guardano alla città "loro" e "per loro".[14] Attraverso interviste individuali e di gruppo realizzate nel 2006 è stata raccolta la percezione dei bisogni dei più giovani.

Attualmente sono ancora in fase di costruzione i modi e gli strumenti con cui verrà realizzato il monitoraggio e la valutazione del PRiaS, che è uno strumento programmatorio di nascita troppo recente per poter aver dato frutti da poter osservare e studiare.
Anche in questo caso il monitoraggio e la valutazione verranno affidate ad un soggetto non direttamente coinvolto nella sua implementazione ovvero l'Osservatorio infanzia e adolescenza della Direzione servizi alla persona del Comune di Genova.
Allo stesso tempo per il sostegno alle attività di monitoraggio dell'Osservatorio è stato aperto il 20 novembre 2006 il Centro documentale per l'infanzia e l'adolescenza, una delle prime azioni di sistema realizzate del PriaS.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

La riflessione rispetto al tema dell'eredità si sviluppa dal secondo triennio di implementazione della legge, non prima.

14 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno 2005

Nelle relazioni che vanno dal 2001 al 2003 si rileva che "Per i progetti già in essere il consolidamento ha riguardato l'approccio metodologico operativo realizzato secondo le indicazioni della legge, che ha indotto significative trasformazioni e sviluppi grazie alla collaborazioni tra più soggetti e una particolare attenzione alle specifiche territoriali."[15]
Per i progetti innovativi il consolidamento sembra avvenire conseguentemente ad una ricerca valutativa sui risultati conseguenti gli interventi; in base ai quali due dei progetti della prima triennalità non sono stati rifinanziati.

Il terzo triennio, caratterizzato dall'avvio della costruzione del piano regolatore sociale e più specificatamente del Piano Regolatore Sociale Infanzia e Adolescenza (PRIAS), implica un'elaborato ripensamento circa la politica di consolidamento che si esprime in questo periodo su diverse dimensioni:

a) **le connessioni con i livelli pianificatori della Città** con particolare attenzione ai processi di decentramento. Infatti, nel 2004 è stato avviato il percorso di costruzione del Piano Regolatore Sociale, nel quale sono confluiti i contenuti dell'esperienza maturata con la legge 285/97 e con il quale si sono attivate le sinergie necessarie alla più generale pianificazione rivolta a infanzia e adolescenza (Piano Infanzia e Adolescenza);
b) **la ridefinizione delle tematiche riferite alla L.285/97** in termini di riclassificazione dei servizi e degli interventi nel rispetto della suddivisione proposta dagli articoli di legge. Le aree tematiche individuate sono:
   -Deistitutizzazione
   -Contrasto al disagio
   -Intercultura
   -Territorio - promozione dell'agio
   -Promozione (diritti e osservatorio infanzia adolescenza e politiche sociali).[16]

c)la riprogettazione del sistema degli interventi afferenti alla legge 285/97 (**non più il Piano Triennale**) in modo tale da avviare una "messa a sistema" degli stessi nel panorama delle opportunità complessive socioeducative della città di Genova.
Tale riprogettazione ha prodotto:

- "l'avvio della messa a sistema delle opportunità riferite alla L. 285/97 con la rete dei servizi sociali ed educativi genovesi, con la conseguenza della parziale perdita del carattere di "innovatività" dei progetti della legge 285; lo sforzo è stato quello di comprendere quali interventi 285 – e quale loro parte – potevano aspirare ad entrare coerentemente nel sistema attuale e futuro. Parte degli interventi 285 è quindi stata rivisitata alla luce della struttura e dello sviluppo della città (decentramento amministrativo, Direzione unica servizi sociali e servizi educativi, collegamento fra i servizi territoriali socio educativi e quelli sviluppatisi dalla fine degli anni '90 grazie alla legge 285, l'individuazione di quali servizi legati alla precedente legge 216/91 portare a continuità, etc.), provando a dare un orizzonte di senso a quanto sperimentato fino a quel momento;
- il collegamento più stretto con gli Enti gestori dei diversi interventi/servizi collegati alla L. 285/97. Fino a quel momento, infatti, il lavoro del Forum del Terzo Settore, fatta salva la prima progettazione del 1998 e l'aggiornamento del 2001, era legato alla verifica in itinere degli interventi ma in un orizzonte di sostanziale continuità di senso, che vedeva il complesso della L. 285/97 "affiancato" al resto del panorama dei servizi cittadini.[17]

15 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno 2001
16 Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno 2004
17 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della l285/97 Anno 2004

Eredità culturale

Già a conclusione del primo triennio per i responsabili dell'implementazione della 285 sono chiari gli ambiti di ricchezza che ha rappresentato la legge stessa.

"La legge è stata, a buon diritto, definita il primo strumento di cambiamento nel sistema delle politiche sociali italiane in quanto:

- Costituisce il **primo grande investimento a favore delle nuove generazioni**, sia perché sceglie gli itinerari della crescita, della formazione e della socializzazione delle persone come luogo di prevenzione del disagio e sia per le risorse finanziarie rese disponibili;
- Definisce le **politiche per l'infanzia e l'adolescenza come un tratto distintivo delle politiche sociali** e chiede agli Enti locali di avere una politica complessiva a favore delle nuove generazioni;
- Chiede alle istituzioni, alla società civile e alle organizzazioni non lucrative, di contribuire direttamente all'elaborazione dei Piani di intervento e per questo avvia una **metodologia partecipata** nella gestione dei servizi attraverso gli accordi di programma;
- **Intreccia solidarietà sociale e compatibilità ambientale** partendo dal rispetto dei diritti umani, in generale, e di quelli dei bambini e delle bambine in particolare. Lo spirito della legge, infatti, ha richiesto di rendere possibili nuove e più avanzate occasioni per i bambini e le bambine e le loro famiglie, al fine di avere maggiori spazi di azione e di crescita, indicando, al contempo, un metodo affinché i diversi soggetti con responsabilità educative possano riflettere, per trovare una comune strategia d'intervento. Genova sin dalla promulgazione della legge ha seguito con interesse l'innovatività che la stessa ha portato. Ciò ha significato, tra l'altro, ridefinire l'organizzazione di alcuni servizi, dare avvio al lavoro progettuale integrato all'interno delle direzioni comunali, aprire il confronto con altre Istituzioni e con altri Comuni capoluogo, consolidare la scelta di concertazione con il Terzo Settore."[18]

4. Le Prospettive future

A partire dal contributo relativo agli ultimi dieci anni, quali sono attualmente e come si prefigurano le prospettive di sviluppo future per le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, tenendo conto anche dei cambiamenti nello scenario normativo che si sono realizzati negli ultimi anni

L'implementazione dei progetti L. 285/97, che ha sempre visto a Genova una significativa coerenza fra l'anno d'attuazione e quello di finanziamento, subisce immediate ripercussioni fra le variazioni strutturali del finanziamento a livello nazionale e quelle riguardanti il corso di attuazione degli interventi in atto. Il 2003, in particolare, è stato il primo anno nel quale si è percepito in maniera chiara il passaggio dalla triennalità all'annualità del finanziamento nazionale, nonché le problematiche connesse ai tempi ritardati di definizione dei Decreti di riparto nazionali del fondo (primavera inoltrata).

18 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della l285/97 Anno 2002

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Anna *Cognome* Alessi
Assessorato Assessorato Infanzia e Scuola
Servizio Direzione Servizi alla Persona - Settore Politiche Educative- Ufficio Politiche Infanzia Adolescenza e Promozione dei Diritti - Osservatorio Infanzia e Adolescenza
Indirizzo Via Ilva 3 *CAP* 16128 *Città* Genova *Prov.* GE
Telefono 010-5577345 *Fax* 010-5577226
email aalessi@comune.genova.it; politicheinfanzia@comune.genova.it
pagine web: http://www.comune.genova.it/portal/template/viewTemplate?templateId=gtqyw1kyi2_layout_pzmnyzkyia.psml

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di destinazione fondo

'98-'00	%	'01-'03	%	2006	%	2007	
Art.4	42%	Deistituzionalizzazione	15%	Settore sociale	36%	Sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità	33,3%
Art.5	14%	Contrasto al disagio	21%	Settore educativo	57%	Affido familiare	6,8%
Art.6	14%	Intercultura	21%	Diversamente abili	7%	Abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti	0
Art.7	30%	Territorio e promozione dell'agio	36%			Interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3	13,3%
		Cultura dei diritti dell'infanzia	7%			Tempo libero e gioco	20%
						Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	13,3%
						Integrazione dei minori stranieri	13,3%

La suddivisione per articoli degli anni 2004 e 2005 non è stata inserita perché uguale a quella del 2001/2003

Tab.2 Riepilogo progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	Tre annualità '04-'06	2007
Progetti esecutivi approvati	14	14	14	15
Numero utenti minori	30.000 ca.	31.000		
Utenti adulti				
Risorse operatori	1200			

Il sistema di rilevazione vigente non permette la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti) coinvolti o contattati nei servizi; né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
L.1.625.976.670	L.4.328.989.871	L.4.335.937.786	L.4.486.467.000	L.4.126.974.192	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404
\839.745,	\2.235.733	\2.239.485	\2.317.150	\2.131.779						

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

Il Piano Territoriale d'attuazione della Legge 285/97 è stato definito all'interno dell'**Accordo di Programma** sottoscritto, nel settembre del 1998 con Delibera Consiglio Comunale n? 115 del 7 settembre 1998, dai soggetti previsti dalla legge: Comune di Genova, ex Provveditorato agli Studi di Genova, AUSL n? 3 Genovese ed il Centro per la Giustizia Minorile di Milano per Lombardia e Liguria.

Stipulato, nel gennaio 1999 Delibera Consiglio Comunale n? 115 del 7 settembre 1998, un **Protocollo d'intesa** tra Comune di Genova e Forum del Terzo Settore, relativo al piano territoriale d'intervento di Genova di cui alla L.285/97

Sempre in questo anno, nell'ambito di una più ampia riorganizzazione del servizio, avviene la costituzione dell'Ufficio di Coordinamento L.285/97 poi trasformato in **Unità Organizzativa L.285/97**

1999

Costituzione di un **gruppo di lavoro interdirezionale** con il compito di monitorare i diversi aspetti dell'applicazione del Piano Territoriale d'Intervento con Determinazione Dirigenziale n? 427 del 6 dicembre 1999

Altra normativa segnalata

Delibera Giunta Comunale n.391 del 15/4/99 "Costituzione della Sezione di Progetto "Città Educativa" all'interno della Direzione Servizi Educativi, Sport, Tempo Libero e Politiche Giovanili"

Delibera Giunta Comunale n.1182 del 16/9/99 "Attività e iniziative previste nel periodo settembre – dicembre 1999 nell'ambito della realizzazione del progetto "Città Educativa". Autorizzazioni relative

Delibera Giunta Comunale n.1786 del 23/12/99 "Programmazione delle attività per l'anno 2000 nell'ambito della realizzazione del progetto "Città Educativa". Autorizzazioni relative)

2000

Altra normativa segnalata

Delibera di Giunta Comunale n. 338 del 23/3/2000 "Aggiornamento dei criteri di erogazione di contributi alle scuole materne private"

Delibera di Giunta Comunale n.139 del 10/2/2000 "Approvazione dello schema di protocollo d'intesa tra Comune di Genova - Direzione Regionale per l'Istruzione della Liguria – Facoltà di Lingue e Letterature Straniere dell'Università degli Studi di Genova per la "promozione di un piano interistituzionale di interventi per l'educazione e la formazione interculturale e per progetti a favore

dei bambini/e e dei ragazzi/e stranieri e delle loro famiglie")

Deliberazione C.C. n. 143 del 11.12.2000 il nuovo "Regolamento per il Decentramento"

2001

DCC 4 giugno 2001 n. 66 Approvazione del secondo accordo di programma triennio 2001-2003 e del **secondo piano territoriale** di intervento

Altra normativa segnalata
Delibera C.C. del 29 gennaio 2001, del "Regolamento dei servizi per l'infanzia."

2002

Nella relazione di questo anno non state segnalate novità in merito alla produzione ed approvazione di atti relativi alle politiche rivolte ad infanzia e adolescenza.

2003

DGC 19 giugno 2003 n. 612 Approvazione del nuovo riparto dei fondi legge 285/97 e avvio delle azioni di pianificazione relative (comprende anche un documento congiunto di verifica e valutazione della triennalità 2001-2003).

2004

DGC 00977/2004 relativa al Piano Territoriale d'Intervento.

Altra normativa segnalata
DGC n. 00830 del 26 /08/2004 Piano regolatore sociale della città di Genova. adempimenti preliminari.

2005

DGC n.01148/2005 "Approvazione del nuovo riparto fondi L.285/97 – finanziamenti 2005"
Dd n.2005/119/00071 "Assegnazione dei fondi L.285/97 (finanziamento 2005) ai singoli progetti"
Inoltre sono state adottate n.45 determinazioni dirigenziali per la gestione dei progetti esecutivi, e sottoscritti n. 4 protocolli di intesa tra soggetti istituzionali e III settore.

2006

Altra normativa segnalata
Relativamente al piano regolatore sociale (prs) comune di genova, 2006-2012
DGC n. 00759/2006 Trasformazione della sezione di progetto della direzione servizi alla persona "piano regolatore sociale" nell' unità di progetto trasversale "piano regolatore sociale della città di Genova".
DGC n. 00043/2006 Piano regolatore sociale (2006-2008)
DGC n. 00748/2006 Approvazione, nel rispetto delle linee di indirizzo della deliberazione del consiglio comunale n. 43 del 13.06.2006, del piano regolatore sociale della città di Genova 2006-2008.
Relativamente al piano sociale di zona
L. R. n. 12, 24 maggio 2006 Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari. Al cui interno si trova il Piano di zona area minori.

2007

Altra normativa segnalata

Relativamente all'attivazione delle Municipalità

DCC n. 0006/2007del 6 febbraio 2007 Istituzione dei municipi. Approvazione del regolamento per il decentramento e al partecipazione municipale, in attuazione delle modifiche statutarie approvate con delibera di Consiglio comunale n.83 del 10 ottobre 2006.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006
Piano Regolatore Sociale per l'Infanzia e l'Adolescenza - PRiaS Comune di Genova 2006/2012
Collana "Genova Città dei Diritti e Amica delle bambine e dei bambini"
Numero zero "Piano Regolatore Sociale per l'Infanzia e l'Adolescenza – PriaS 2006 2012",
Numero uno "Costruire Città amiche delle Bambine e dei Bambini - Attori, responsabilità, competenze",
Numero due "2001 – 2006 Per l'Infanzia e l'Adolescenza a Genova Educazione, servizi e tempo libero …Verso un bilancio sociale dedicato ai cittadini più piccoli"
Numero tre "Rapporto 2007 "Condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza" a Genova".

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007

(periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* **anno 2006**

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati*** nei Piani di zona/**Piani Territoriali di Intervento** per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006		
Programmazione 2007	**15**	**15**
totale	**15**	**15**

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	
totale	**15**

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	**5**
2) *affidamento familiare*	**1**
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	**0**
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	**2**
5) *tempo libero e gioco*	**3**
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	**2**
7) *integrazione dei minori stranieri*	**2**
totale	**15**

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

MILANO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità (1999-2001)

Dal 1994 l'Amministrazione Comunale di Milano fa riferimento, al Consiglio per il benessere dei Minori (Co.B.M.)[1], organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale cui partecipano 10 Assessorati, la ASL, l'ex Provveditorato agli studi, la Regione, la Provincia, il Tribunale per minori, il Volontariato, l?associazionismo, l'area delle Cooperative. Questo organismo è presieduto dall'Assessore ai servizi sociali e alla Persona. E' sulla base di questi consolidati rapporti di collaborazione che il Comune ha proceduto alla mappatura, istruttoria, progettazione degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza nella Città di Milano.

Nell'ottobre 1988, il Comune di Milano d'intesa con l'ASL Città di Milano, il Provveditorato agli Studi di Milano, il Centro per la Giustizia Minorile di Lombardia e Liguria sottoscrivono l'Accordo di programma.

Per consolidare la cultura dell'integrazione, il primo Accordo di Programma prevede al suo interno che gli Enti firmatari assumano i seguenti impegni comuni:

- Costituzione di un osservatorio cittadino sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, individuato quale strumento indispensabile per la conoscenza della realtà territoriale,nei suoi diversi aspetti, e per la predisposizione di programmi ed interventi orientati all'efficacia dei risultati.
- Attivazione di iniziative di formazione del personale. in sedi comuni o, su programmi concordati e coordinati, nell'ambito di ciascun degli Enti, per consolidare competenze, stili relazionali nonché sviluppare l'approfondimento professionale a maturare il confronto e la ricerca;
- Realizzazione di una corretta ed efficace informazione all'utenza, finalizzata a facilitare l'accesso ai servizi e la partecipazione alle iniziative e promuovendo, in particolare, la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Un mese dopo la stipula dell'Accordo di Programma, con DGC n. 3366 del 17.11.98 viene approvato sia l'accordo di programma appena riferito sia il Primo Piano territoriale d'intervento ai sensi della 285/97 comprendente 66 progetti, sinteticamente presentati nel Documento "Minori a Milano", per un costo complessivo di circa 20 miliardi. Un aspetto interessante della delibera appena citata è che in essa viene disposto di dare avvio ai 66 progetti in tre momenti diversi, subordinati all'effettivo trasferimento dei finanziamenti.

Il Piano è stato approvato dalla Regione con decreto del febbraio 1999 (vedi parte relativa alle fonti normative).

Il Comune, dopo aver formalizzato la costituzione di una Unità Operativa, nel febbraio 1999, da avvio a 35 (su 66) progetti del piano cittadino. Nel 2000, ad un anno dall'avvio, a seguito del verificarsi di necessità di modifiche e di rinunce all'interno di alcuni progetti; il primo piano

---

1 Tale organismo nasce in occasione dell'avvio del *Progetto Bambino Urbano. Strategie innovative verso la qualità urbana,* che fa parte del più ampio progetto finanziato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio, Le città sostenibili delle bambine e dei bambini.

territoriale subisce delle modifiche e si stabilisce su 60 progetti.
Le attività e funzioni svolte dall'ente locale secondo quanto stabilito nell'accordo di programma riguardano la programmazione, la gestione e la verifica degli interventi; il coordinamento delle fasi di attuazione della Legge 285/97 sotto l'aspetto amministrativo e tecnico; la promozione del coinvolgimento delle Organizzazioni del Privato Sociale, unitamente alla promozione e al coordinamento di iniziative volte a favorire l'aggiornamento e l'arricchimento professionale degli operatori dei servizi pubblici e privati in stretta collaborazione con la Regione Lombardia; il finanziamento delle iniziative ed attività previste nel Piano Territoriale d' intervento.

Secondo triennio (2002-2004)
L'avvio del secondo triennio sconta una sovrapposizione di tempi che porta il Comune di Milano (come, del resto altre città riservatarie), ad avviare le procedure per l'implementazione del II triennio senza avere ancora disponibili i risultati dell'attività di valutazione conclusiva del primo triennio di attuazione della legge. "Proprio perché non ancora in possesso in modo completo dei risultati qualitativi e quantitativi del Primo Piano si è reso necessario individuare, ancorché sulla base degli elementi conosciuti e delle indicazioni regionali, gli indirizzi strategici sui quali costruire il prossimo Piano di intervento. Per fare ciò si è proceduto ad un primo esame di priorità nell'ambito dei comparti dell'Amministrazione Comunale più direttamente interessati alle politiche dei servizi relativi a bambini ed adolescenti, integrate successivamente con le proposte degli altri soggetti pubblici coinvolti (ASL Città di Milano, Centro Giustizia Minorile, Ufficio Scolastico di Milano). Il risultato di tale lavoro è stato successivamente discusso e confrontato con i soggetti del Terzo Settore."[2] Con DGC n. 1496 del 14 maggio 2001 si ha l'approvazione delle linee di indirizzo per la costituzione a Milano del secondo Piano Infanzia e Adolescenza da parte della Giunta Comunale.
A seguito dell'esperienza maturata nel primo triennio si rende evidente la volontà di rendere più chiari e manifesti compiti e ruoli dei diversi soggetti attuatori della legge.
Come prima azione a dimostrazione di questo intento c'è la conferma del coordinamento della gestione della L.285/97 all'Unità Operativa 285[3] per cui l'avvio del secondo triennio di attuazione prevede:

1. forme di pubblicizzazione degli indirizzi e delle linee di azione approvate dalla Giunta , nonché della modulistica da adottare per la presentazione dei progetti;
2. definizione dei termini per la presentazione delle iniziative da parte dei soggetti interessati;
3. costituzione di una Commissione Tecnica per l'esame istruttorio dei progetti pervenuti;
4. proposta all'organo politico del Piano per la sua formale approvazione, acquisito il parere del Gruppo Tecnico Territoriale.[4]

Il Gruppo tecnico territoriale[5] si compone dei rappresentanti di alcuni Settori dell'Amministrazione Comunale, del Terzo Settore, degli Enti firmatari l'Accordo di Programma e da un rappresentante della Provincia di Milano.
La Commissione Tecnica[6] è costituita invece da:

- rappresentanti del Settore Servizi Socio-Sanitari ed Educativi;
- rappresentante degli Enti firmatari l'Accordo di Programma;
- rappresentanti delle Università Milanesi di cui due provenienti dalla Cattolica e dalla Bicocca per gli aspetti tecnici e metodologici, il terzo dalla Bocconi per quelli strettamente di valutazione economica.

Ad essa spetterà il compito di:

1. valutare la fattibilità, la qualità tecnica, l'impatto sociale, il rapporto costi/benefici, nonché

2 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97- Anno 2001
3 Istituita con Dd n. 104 del 6 giugno 2001: nomina dell'Unità Operativa 285
4 Ibidem
5 Determinazione dirigenziale n .43/DC del 9 ottobre 2001: nomina del gruppo tecnico territoriale.
6 Determinazione dirigenziale n. 85 del 2 agosto 2001: nomina della Commissione Tecnica di valutazione

la congruità dei progetti con gli indirizzi fissati dall'Amministrazione, secondo una griglia di valutazione all'uopo predisposta;
2. predisporre una ipotesi di Piano che contenga le quote da finanziare per singolo progetto;
3. acquisire il parere del G.T.T. sul Piano, valutandone le eventuali ed opportune integrazioni;
4. proporre una quantificazione della ripartizione del finanziamento nelle indicate arre di intervento;
5. proporre, quindi, un Piano Infanzia e Adolescenza per il prossimo triennio da sottoporre all'approvazione dell'Amministrazione.

Con Delibera di Giunta n. 1002 del 16 aprile 2002 approvazione del II Piano Infanzia e Adolescenza composto di 46 progetti.
Nel nuovo piano territoriale ai sensi della 285/97 quattro sono gli indirizzi principali definiti e strutturati in corrispondenti aree di intervento, all'interno delle quali sono sviluppate linee di azione da tradursi poi in proposte e progetti.
La prima e la seconda area di intervento sottendono azioni di sostegno specifico alla famiglia e al minore in risposta a bisogni specifici, la terza e la quarta area prevedono, invece, azioni rivolte alla generalità dell'utenza siano essi famiglie o solo minori.

1. AREA DEL SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA che comprende
   - Iniziative finalizzate a realizzare e gestire servizi di natura assistenziale, di natura formativa, informativa e culturale per l'educazione alla genitorialità e lo sviluppo delle competenze genitoriali o al loro recupero.
   - Ampliamento e innovazione del servizio di assistenza domiciliare ai minori anche richiedenti interventi specialistici.
   - Iniziative volte a promuovere o ampliare interventi di tempo-spazio per le famiglie.
   - Implementazione di comunità di tipo familiare e di accoglienza e servizi rivolti prioritariamente a gravi bisogni e nuove forme di povertà (minori sieropositivi, stranieri, portatori di disagio psichico).
   - Promozione ed implementazione di nuovi modelli di affidi familiari.
   - Iniziative, da realizzarsi anche attraverso percorsi formativi-informativi, volte a sostenere i nuclei familiari con bambini disabili o affetti da patologie attraverso anche l'avvio di sperimentazioni per l'umanizzazione dei reparti ospedalieri che accolgono bambini.
   - Iniziative di sostegno anche economico finalizzato a favorire la conciliazione dei tempi della cura dei figli con quelli del lavoro dei genitori.

2. AREA DELLA TUTELA DEI MINORI
   - Iniziative finalizzate alla prevenzione e cura di abusi sessuali, violenze e maltrattamento di minori e intervento tempestivo nell'affrontare e sostenere le situazioni di emergenza.
   - Attività di orientamento alla scelta scolastica nonché interventi per il successo scolastico e formativo.
   - Attività volte a promuovere e implementare progetti innovativi di prevenzione del disagio, e del disadattamento giovanile.
   - Azioni volte a prevenire forme di istituzionalizzazioni ovvero a promuovere, all'interno delle istituzionalizzazioni, interventi di reinserimento sociale.

3. AREA DELLO SVILUPPO DEI SERVIZI
   - Attività volte a realizzare e/o potenziare iniziative a favore della prima infanzia, in particolar modo attraverso la creazione di servizi flessibili in grado di conciliare i bisogni di cura dei bambini con le esigenze lavorative dei genitori.

- Avvio e sostegno di esperienze di gemellaggio tra i CAG milanesi e CAG gruppi giovanili di Paesi extraeuropei per l'educazione alla solidarietà e alla mondialità.
- Attività finalizzate al potenziamento e incremento quali/quantitativo della rete dei servizi educativi per adolescenti, in particolare nelle forme di educativa di strada, e delle esperienze aggregative/educative.
- Iniziative di diversa natura atte a rilanciare realtà istituzionali e storiche della Città di Milano, individuate quali patrimonio sociale e culturale da valorizzare per le potenzialità che possono esprimere nell'ambito dei servizi all'adolescenza.
- Implementazione di servizi per l'infanzia e l'adolescenza che, avviati in via sperimentale, abbiano già dato riscontri positivi in termini di efficacia dell'intervento svolto.
- Sperimentazioni di forme di gestione integrata di servizi pubblici e privati, nonché iniziative e/o servizi di coordinamento domanda/offerta sul territorio.
- Attività preventive per la prima infanzia, per il percorso alla crescita e per la preadolescenza.
- Realizzazione e/ o ampliamento asili nido a tempo pieno e a part-time, gestiti dal Comune e da Enti privati.
- Realizzazione e/o ampliamento dei servizi Tempi per la Famiglia gestiti dal Comune e da Enti privati.
- Realizzazione di servizi Centri Gioco per bambini 0-6 anni con funzionamento nei periodi di chiusura scolastica, gestiti dal Comune e da Enti privati.
- Realizzazione di Ludoteche gestite dal Comune e da Enti privati.
- Interventi capaci di attivare una rete di relazioni nel territorio, tra servizi pubblici e privati e di accoglienza anche per bambini in situazione di disagio
- Attività di formazione informazione relative alle attività ed ai servizi per l'infanzia.

4. AREA DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI DEI MINORI.

- Studio delle tendenze giovanili regressive e fortemente a rischio.
- Promozione della partecipazione dei bambini, preadolescenti e adolescenti alla vita, anche amministrativa, della comunità locale.
- Incremento dell'uso degli spazi urbani e naturali volti a rimuovere ostacoli nella mobilità ed ampliare la fruizione di beni e servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi.
- Azioni intra e interistituzionali di prevenzione primaria volte a prevenire provvedimenti della Magistratura Minorile nonché ad individuare risposte " sinergiche" ai problemi.

La Commissione Tecnica ha espletato il proprio mandato ed ha provveduto a redigere quattro distinte graduatorie, una per ciascuna delle aree di priorità individuate dalla Giunta Comunale e sopra riportate; ha inoltre provveduto ad elaborare una proposta tecnica complessiva di Piano, assumendo come principio ispiratore un ordine di priorità tra gli ambiti già individuati dalla citata deliberazione 1496/2001. "Sulla base della constatazione che occorra rendere più vivibile la città per tutti i bambini e gli adolescenti, la priorità è caduta sui due ambiti della delibera "Promozione dei diritti" e "Sviluppo dei servizi", tematiche queste dove concentrare, a parere della Commissione le maggiori risorse economiche. La stessa Commissione ha ritenuto, tra l'altro, che investire sul benessere complessivo, oltre ad essere un fattore di sviluppo culturale che assume "l'agio" come condizione cui tendere, può portare ad una riduzione del bisogno più propriamente assistenziale.
Il lavoro svolto dalla Commissione ha fornito utili spunti di riflessione all'Amministrazione per quanto concerne le scelte da operare nel finanziamento dei progetti ed in generale nelle caratteristiche complessive del Piano. Di certo lo stimolo ad investire sulle situazioni di "agio", sugli ambiti cioè di vita normale di bambini e adolescenti, quale sicura prevenzione delle opposte situazioni di "disagio", costituisce uno spunto assolutamente condivisibile. Così come è stata condivisa la necessità che vengano promosse adeguate azioni a difesa del diritto dei bambini ad

essere adeguatamente tutelati da tutte quelle circostanze dannose che possono costituire pregiudizio al pieno ed armonico sviluppo psicologico della loro personalità. L'Amministrazione Comunale ha inteso conciliare le indicazioni fornite dalla Commissione Tecnica con i propri programmi politici e con la realtà delle esigenze infantili ed adolescenziali così come oggi si presenta. Ciò ha significato, innanzi tutto, la ripartizione del budget complessivo.
Tenendo presenti :

- la necessità che servizi, già avviati sperimentalmente con il Primo Piano, dovessero usufruire delle necessarie risorse economiche per essere posti a regime in modo strutturale;
- la necessità di valutare con molta attenzione la sperimentazione di nuovi servizi, laddove specialmente non risultava sufficientemente chiaro il programma economico che ne garantisse la continuità attraverso adeguati e certi fondi di finanziamento;
- la necessità di valutare l'eccessiva sproporzione esistente tra il valore economico dei diversi progetti che richiedeva di operare un seppur parziale livellamento, se non altro per evitare il finanziamento di iniziative onerose di cui non era possibile conoscere a priori la reale efficacia;
- l'intensa opera di coinvolgimento delle organizzazioni del privato sociale che realizzando un fitto lavoro di rete, sia tra le stesse organizzazioni che tra queste e gli enti pubblici, avevano testimoniato della crescita sociale e culturale e della sensibilità per i problemi dell'infanzia e dell'adolescenza.

l'Amministrazione Comunale ha suddiviso il budget in misura percentualmente diversa per le singole aree individuate assegnando in particolare:

- il 36% all'Area Sviluppo dei Servizi
- il 25% all'Area Sostegno alla famiglia
- il 23% all'Area Tutela dei minori
- il 16% all'Area Promozione dei diritti dei minori.

Prevedendo inoltre che, in considerazione del ridotto budget assegnato alle ultime due aree le eventuali economie che dovessero registrarsi per il mancato avvio dei progetti ammessi al finanziamento, o , per altre cause, confluissero per il 65% nell'area "Promozione dei diritti dei minori" e per il restante 35% nell'Area "Tutela dei minori".[7]
Al 30 giugno 2003 dei 46 progetti costituenti il II Piano Infanzia e Adolescenza, risultano avviate n. 43 iniziative; n. 3 progetti finanziati, per diverse motivazioni di carattere tecnico, non sono stati avviati.

Il 2003 segna un anno di passaggio importante dal punto di vista culturale, organizzativo e gestionale delle azioni, dei servizi e degli attori relativi alle politiche sociali. Nella relazione di questo anno si rende manifesto il reale avvio della Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali: "L'esperienza milanese, ormai decennale, ha condotto alla costruzione di un welfare municipale in cui il mix tra pubblico e privato sociale pluralistico tiene conto della straordinaria ricchezza esistente nella città, costituita da diverse istituzioni storiche di antica tradizione e realtà nuove di assoluto rilievo in ogni campo e che inseriscono la propria azione in un quadro in cui si aggiunge un fattore fondamentale al quale si deve attribuire sempre maggiore importanza: la famiglia, quale fruitore dei servizi ma anche produttore di beni relazionali incalcolabili.
L'Amministrazione, per orientare la sua azione rispetto alla complessità dei bisogni che emergono dalle trasformazioni sociali in atto, ha individuato alcuni principi guida, che comunque si basano sul principio generale di garantire a tutti i cittadini il diritto all'assistenza secondo il principio della sussidiarietà, andando cioè a valorizzare e supportare le risorse esistenti nel contesto della persona o della famiglia e realizzando azioni che stimolino e facilitino l'attivarsi di quelle forze organizzative

7 Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2002

ed economiche disponibili ad operare nel campo sociale. Principio in base al quale l'intervento del settore pubblico deve essere volto alla valorizzazione dei corpi intermedi, della famiglia e degli individui stimolandoli e sostenendone le potenzialità, nell'idea che la creazione del benessere si basi sulla collaborazione tra tutte le realtà sociali, in una logica di complementarietà. Il ruolo della funzione pubblica deve essere sempre più volto a svolgere funzioni "chiave", di stimolo, supporto, e rinforzo delle formazioni spontanee in cui la società si articola[8]

La riflessione e l'operatività connessa circa l'implementazione della legge 285 e quindi più in generale rispetto alle politiche rivolte a infanzia e adolescenza, dal 2003 in poi, confluiscono, per la città di Milano, nella più ampia riflessione/azione della politiche sociali e dell'implementazione della legge quadro.

Documento fondamentale di tale sviluppo e concretizzazioni delle politiche sociali e che riguarda anche l'organizzazione e gestione della l.285/97, è la Trattazione di Massima[9] della Giunta Comunale nella quale vengono definiti gli orientamenti per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali.

Con questo documento, specificatamente, il Comune ha approvato i criteri sui quali orientare l'affidamento della gestione dei servizi sociali, in particolare:

1. riconoscere il privato sociale come componente primaria sia per individuare i bisogni, sia per progettare le diverse forme di intervento;
2. procedere ad attuare forme negoziali che valorizzano la progettualità dei soggetti contraenti e che, allo stato attuale si configurano nell'appalto-concorso;
3. garantire agli attori del Terzo Settore pari dignità ed assicurare piena autonomia progettuale, sia nella cornice dei contratti derivanti da appalto-concorso, sia per i progetti finanziati nell'ambito di bandi pubblici per contributi nazionali, regionali e comunali;
4. procedere nel più breve tempo possibile a dare attuazione alla modalità di accreditamento dei servizi sociali, prevista dalla L.328/2000, nel quadro delle indicazioni regionali, in modo da permettere la libera scelta dei cittadini;
5. attuare forme di consultazione periodiche con le espressioni più significative del Terzo Settore e dell'Associazionismo familiare (Quarto Settore) per problematiche di carattere generale, sia in fase preliminare di elaborazione dei capitolati, sia in fase di verifica dei risultati.

Lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale che si rende evidente viene sostenuta anche attraverso la costituzione di tavoli di consultazione permanenti. Tali organismi hanno il compito in particolare di:

- sviluppare strategie e misure di prevenzione del disagio e dell'esclusione sociale;
- considerare i cittadini e le famiglie non "oggetto" di interventi, ma "soggetto protagonista" della rete degli interventi e dei servizi sociali;
- aprire spazi e opportunità per l'esercizio della cittadinanza attiva nel campo sociale;
- sostenere l'auto-organizzazione dei cittadini e delle famiglie nello svolgimento di funzioni pubbliche;
- valorizzare le forme e gli istituti di partecipazione sviluppando a tutti i livelli una cultura di parternariato con i movimenti e le associazioni dei cittadini.

Il Tavolo permanente del Terzo Settore è composto in modo da assicurare sia la rappresentanza istituzionale, sia la rappresentanza del variegato mondo del Terzo Settore, riconoscendo tale carattere alle organizzazioni a rete di secondo livello, non settoriali e presenti su tutto il territorio comunale, in analogia al Tavolo permanente istituito a livello regionale.

Il Tavolo permanente del Quarto Settore è composto in modo da assicurare sia la rappresentanza istituzionale, sia la rappresentanza delle Associazioni di solidarietà familiare iscritte al Registro

---

8 Testo tratto dalla relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2003

9 Oggetto: "Individuazione delle competenze e delle funzioni da attribuire ai Consigli di Zona che saranno inserite nel nuovo Regolamento del Decentramento Territoriale di prossima approvazione" - approvata dalla G.C. Il 9/7/2002

Regionale delle Associazioni di solidarietà familiare che organizzano ed attivano esperienze volte a favorire il mutuo aiuto e il sostegno delle famiglie per lo svolgimento di interventi e servizi ad esse rivolte, che promuovono iniziative di sensibilizzazione e formazione al servizio delle famiglie e che sono presenti su tutto il territorio comunale.
Al Tavolo permanente di coordinamento con il Terzo e Quarto Settore, in tema di rappresentanza istituzionale, possono partecipare il Presidente e il Vicepresidente della Commissione Servizi Sociali del Consiglio Comunale di Milano allo scopo di riferire alla Commissione medesima.
Questi Organismi si articolano in sotto-tavoli per aree tematiche a cui possono essere chiamate a partecipare le altre organizzazioni esperte sulle singole materie.
La composizione dei Tavoli è "mobile", nel senso che può essere variata ed integrata a secondo della disponibilità degli attori e delle diverse esigenze che si dovessero presentare.
La grossa innovazione che ha preso avvio dall'approvazione del Piano di zona di cui alla L.328/00 è la costituzione di questi Tavoli permanenti che costituiscono il riferimento cittadino unico di confronto, programmazione e verifica degli interventi nei vari ambiti di attività (minori, anziani, adulti in difficoltà ecc.). Le funzioni fino a questo momento svolte dal Gruppo Tecnico Territoriale, limitate all'ambito della Legge 285/97, sono state assorbite e comprese tra le competenze proprie dei sottotavoli del Terzo e Quarto Settore sui minori e la famiglia.

Implementazione della 328/00
La legge 328/2000 viene recepita, a livello regionale, con DGR. VII/7069 del 23 novembre 2001 e con il PSSR 2002-2004. La gestione vera e propria dei primi piani di zona, che va dal 2003 al 2005, prende avvio con la circolare n. 7 del 2002, che ha individuato gli ambiti, traducendo l'art. n. 19 della legge 328/00, e definendo il modello di *governance* e i soggetti che dovevano partecipare ai Piani di zona, nonché declinato gli obiettivi a livello regionale. Un'importante funzione di raccordo zonale tra i comuni degli ambiti distrettuali è esercitata dalle ASL che coordinano gli ambiti del proprio territorio, di norma provinciale. Gli ambiti zonali della Regione Lombardia sono 98 e fanno capo ai distretti sociosanitari distribuiti dentro le 15 ASL (le Province sono 11).
Il Piano di zona del Comune di Milano più recente, e attualmente in vigore, è quello approvato con DCC n.72 del 28 luglio 2006 valido per il triennio 2006-2008.
L'introduzione della 328 comporta un notevole riassetto organizzativo relativamente alla programmazione territoriale comunale. La città è suddivisa in 9 zone. Il coordinamento delle attività che vengono svolte in questi territori, e la gestione dei budget relativi, rispondono al livello centrale. L'amministrazione centrale per le politiche infanzia e adolescenza basa la propria convinzione sulla validità e importanza della territorializzazione degli interventi, che realizza non tanto assegnando risorse economiche alle zone o attribuendo diversità di ruoli alle istituzioni presenti nei vari territori, bensì collocando servizi che dipendono direttamente dall'amministrazione centrale. In altre parole ogni zona ha in sé un servizio che si occupa di famiglia e minori.

Terzo triennio 2006-2008
Il passaggio dal secondo al terzo triennio è difficilmente rappresentabile dal momento che le relazioni del 2004 e del 2005 non sono state inviate.
Con DGC n. 2341 19 ottobre 2004 la Giunta Comunale ha definito nel 2004 le linee di indirizzo che dopo un lungo processo di elaborazione hanno dato vita al Terzo piano infanzia e adolescenza triennio 2006-2008 deliberato con DGC n. 1643 26 maggio 2006 con cui vengono approvati 41 progetti.

La vision generale del Comune di Milano, per il terzo triennio di attuazione della legge 285 che fa da sfondo alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, ha al centro del proprio interesse "la famiglia ed il potenziamento di tutti quei Servizi/Contributi che assicurano l'agio e garantiscono la rimozione

degli ostacoli a una genitorialità piena. La famiglia è considerata il nucleo originario della società, ed è posta al centro del sistema del welfare pertanto i servizi e gli interventi rivolti alla cura e all'educazione dei bambini la vedono come ineludibile interlocutore. La pubblica amministrazione facilita il suo coinvolgimento nel progetto educativo-culturale, perché non c'è progetto educativo che possa essere efficace senza la condivisione e l'attenzione alle scelte educative della famiglia. In questa direzione le attività sono orientate ad un'innovazione nella flessibilità, sempre interrelata e integrata con la famiglia, le associazioni, le esigenze del territorio e le attese delle realtà socio-educative."[10]

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Forme di coordinamento

Esterno, con altre realtà

Il Comune di Milano nel predisporre il primo Piano territoriale ai sensi della 285/97, ha lavorato in stretto raccordo con la Regione Lombardia, tramite riunioni di discussione e confronto sia come soggetto specifico sia partecipando alle riunioni con gli altri ambiti territoriali voluti dalal regione al fine di rafforzare l'intesa tra gli ambiti stessi attraverso modalità procedurali e strategiche comuni, ha, infine, coordinato la propria programmazione con le indicazioni della Regione che fornito obiettivi triennali regionali, atti a garantire omogeneità di applicazione della Legge.

Ulteriori forme di collaborazione con la Regione descritte nelle relazioni relative alla prima triennalità, riguardano la partecipazione al percorso formativo "sulla cultura della valutazione e della riprogettazione" e con la partecipazione alla Giornata regionale sull'Infanzia e l'Adolescenza, in occasione del 20 novembre 2000. "Il Comune di Milano, presente con propri Tecnici e Politici, ha garantito la visibilità delle iniziative realizzate a favore dei bambini e dei giovani attraverso uno stand espositivo in cui hanno trovato spazio gli elaborati prodotti dai progetti finanziati dalla Legge."[11]

Interno al territorio comunale

La forma di coordinamento interno attivata in questa città si presenta, almeno nel primo triennio articolata in forme diverse: su progetti specifici o tra soggetti attuatori.

Come esempio segnalato di coordinamento e collaborazione intra e interistituzionale vi è il progetto denominato "Bambini e adolescenti a Milano istituzione di una banca dati sull'infanzia", presentato dal Settore Statistica del Comune di Milano "con il quale è stato conseguito l'obiettivo di costruire un sistema di rilevazione della condizione minorile a Milano, in cui confluissero gli osservatori, parziali, che, a vario titolo, risultavano implementati."[12]

".. L'attività è iniziata con la ricognizione della produzione statistica interna al Comune e ad altri Enti, ossia il Provveditorato agli Studi, il Centro per la Giustizia Minorile, l'ASL e la Regione Lombardia, la Provincia di Milano" e "... ha visto un coinvolgimento diretto dell'ISTAT-Ufficio Regionale..... ciò risponde ad un preciso compito del Settore Statistica del Comune di Milano che, come indicato dall'art.6 del DL del 6 settembre 1989 n. 322 relativo alle Norme sul Sistema Statistico Nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, è chiamato non solo a promuovere e realizzare la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione dei dati statistici che interessano l'amministrazione d'appartenenza nell'ambito del Programma Statistico Nazionale, ma altresì a contribuire alla promozione e allo sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi. In questo contesto preme ricordare che il presente Progetto è stato inserito nel PSN 2001-2003 in qualità di studio progettuale; questa scelta è garanzia di continuità e di riproducibilità del Progetto nel tempo. (Fonte: Comune di Milano-Settore Statistica quaderni di documentazione e studio n.32).

---

10 Testo tratto dalla Report sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 2006

11 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97- Anno 2001

12 Ibidem

L'altra forma di coordinamento è dato dall'organizzazione e gestione da parte dell'Ente comunale di seminari di confronto con e tra i soggetti attuatori in materia di monitoraggio e valutazione delel attività, come ad esempio quello organizzato il 6 settembre 2000, finalizzato alla restituzione dei risultati conseguiti e dei dati del primo monitoraggio realizzato.

Attività formative
Nel primo triennio di attuazione della legge la città di Milano ha aderito al programma di formazione promosso dalla Regione e poi sfociato nella realizzazione di un seminario "sulla cultura della valutazione e della riprogettazione"[13] a cui hanno partecipato rappresentanti degli Enti pubblici e privati e dove, in qualità di città riservataria, Milano ha portato l'esperienza dell'applicazione della Legge.

Attività informative
Per la diffusione delle informazioni e per consentire la presentazione delle proposte progettuali entro il termine del 6 luglio 2001 fissato dall'Amministrazione, è stata realizzata una **campagna informativa** attraverso:

1. annunci su quotidiani,
2. manifesti affissi sulle stazioni della Metropolitana;
3. depliant informativi;
4. spot radiofonici mandati in onda su emittenti locali.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Prima triennalità
Il Comune di Milano, per l'attività di monitoraggio, ha scelto di attivare una collaborazione con la Regione Lombardia che ha predisposto metodologie e strumenti in raccordo con le Province lombarde.
Nel primo triennio di attuazione della legge, quattro sono stati i momenti di monitoraggio dei progetti coordinati dall'Unità Operativa 285 del Comune di Milano che ha inoltre:

1. realizzato due seminari, per i referenti dei progetti di restituzione dei risultati del monitoraggio e per effettuare un confronto sull'attuazione dei progetti e sui risultati conseguit;
2. partecipato al "Seminario di formazione sulla cultura della valutazione e riprogettazione L. 285/97" a cura della Regione Lombardia che si è tenuto in 4 edizioni nei mesi di settembre e ottobre '00.
3. partecipato al raccordo con le Province nonché ad un gruppo specifico di valutazione
4. effettuato autonomamente un monitoraggio periodico incontrando i referenti di tutti i progetti attivati.
5. avviato la funzione ispettiva per verificare la corretta esecuzione degli impegni assunti dagli Enti convenzionati per la realizzazione dei diversi progetti;
6. realizzato con il coinvolgimento del Gruppo Tecnico Territoriale, riunione periodiche dei referenti istituzionali e del terzo settore, per la verifica dello stato di attuazione del Piano e per una valutazione dell'efficacia dei diversi interventi.[14]

Nel mese di giugno '01 è stato preparato e condiviso con il Gruppo Tecnico Territoriale il piano di lavoro per il monitoraggio conclusivo. "La scelta compiuta comprende di:

1. effettuare il monitoraggio utilizzando la metodologia e le schede condivise con la Regione

13 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno-2001

14 Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno-1999

Lombardia (in modo tale da garantire continuità, uniformità e confrontabilità del lavoro)
2. effettuare un lavoro di valutazione dei singoli progetti
3. effettuare un lavoro di valutazione del piano nel suo complesso."[15]

In merito all'attività di valutazione dei progetti il livello di riconoscimento dell'importanza ed uso della stessa mostra un'esperienza meno matura rispetto a quella relativa al monitoraggio.
Pur essendo state indicate, dall' Unità Operativa 285 del Comune di Milano, le aree di valutazione riferito ai singoli progetti quali :
1. l'efficacia del progetto (rapporto obiettivi/risultati)
2. l'efficienza del progetto (rapporto costi/risultati)
3. i cambiamenti avvenuti in ordine a conoscenze, capacità, comportamenti e atteggiamenti
4. il gradimento e soddisfazione dei fruitori
5. le reazioni del contesto sociale

nella relazione del 2001 si mette in evidenza come "il panorama complessivo del primo triennio di attuazione della legge 285/97, mostra pochi progetti che hanno previsto, già in fase di elaborazione, un adeguato ed articolato piano valutativo."
I casi in cui i progetti sono provvisti di un piano di valutazione spesso esso risulta essere realizzato autonomamente senza cioè il raccordo con altri strumenti. La scelta del Comune rimane comunque quella di raccogliere tutto il materiale prodotto. "Questa modalità di lavoro, se da un lato non permette una completa, approfondita e generalizzata valutazione dei risultati conseguiti, offre peraltro la possibilità di:

- valorizzare il materiale prodotto da ogni soggetto attuatore
- acquisire elementi utili in ordine alla efficacia e efficienza dei progetti
- disporre di una prima autovalutazione dei soggetti in ordine ai cambiamenti avvenuti."[16]

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

4. Le Prospettive future

15 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 Anno-2001
16 Ibidem

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Nadia *Cognome* Milli
Assessorato Assessorato famiglia scuola e politiche sociali
Servizio Settore politiche della famiglia – U.O. L. 285/97 e L.R. 23/99
Indirizzo Largo Treves 1
CAP 20121 *Città* Milano *Prov.* MI
Telefono 02-88463044 *Fax* 02-88463179
email nadia.milli@comune.milano.it

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di destinazione fondo

'99-'01	%	'02-'04	%	'06-'08	%
Art.4	63	Art.4	50	Sostegno alla famiglia	26,8
Art.5	6,7	Art.5	8,7	Sviluppo dei servizi	29,2
Art.6	1,5	Art.6	15,3	Tutela dei minori	29,2
Art.7	28,8	Art.7	26	Promozione dei diritti	14,8

Tab.2 Riepilogo progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2005	III triennio
Progetti esecutivi approvati	66	46		41
Numero utenti minori				
Utenti adulti				
Risorse operatori				

Il sistema di rilevazione vigente non permette la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti coinvolti o contattati nei servizi), né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3.152.573.332	8.393.416.252	8.406.862.218	9.258.458.000	8.516.594.580						
1.628.168,25	4.334.837,73	4.341.781,99	4.781.594,51	4.398.454,03	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454

Fonti normative e documentali

1998

Con **Delibera della Giunta Comunale n. 3366 del 17.11.98** è stato **approvato il Piano territoriale** che comprende 66 progetti, sinteticamente presentati nel Documento "Minori a Milano". Con la stessa delibera il Comune di Milano ha sottoscritto l'**Accordo di programma** d'intesa con l'ASL Città di Milano, il Provveditorato agli Studi di Milano, il Centro per la Giustizia Minorile di Lombardia e Liguria.

Approvazione da parte della Regione Lombardia del Piano territoriale avvenuta con **Circolare Regionale n.35839 del 24 aprile 1998** recante "Adempimenti regionali e linee di indirizzo agli Enti Locali per l'attuazione della Legge 28.08.1997 n. 285"

1999

D. Dirigenziale n. 37/c dell'11.3 1999 affidamento incarico di consulenza a soggetto esterno per l'elaborazione dei contenuti dei progetti ai fini dell'attuazione dei documenti di attuazione e delle Convenzioni, per il raccordo tra i diversi soggetti pubblici e privati proponenti i progetti.

Costituzione di una Unità Operativa:con Disposizione di Servizio n. 1/M del 22 aprile 1999 per l'espletamento della funzione Amministrativa, in relazione alla stesura dei protocolli di intesa, degli incarichi, degli aspetti contabili-finanziari e amministrativi;
Tecnica, legata alla sistemazione di ogni progetto atto a definirne con necessaria precisazione e pertinenza obiettivi, metodologia, interventi da realizzarsi, verifiche.

Successiva approvazione da parte della Regione Lombardia del piano territoriale avvenuta con Decreto del Direttore Generale agli Interventi Sociali n.814 del 15 febbraio1999."La Regione ha così mantenuto la competenza sull'approvazione del piano stesso"

2000

La relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2000 non è stata inviata

2001

Delibera Giunta Comunale n. 1496 del 14 maggio 2001 sono state approvate le linee di indirizzo per la costituzione del Secondo Piano Infanzia e Adolescenza

Determinazione dirigenziale n. 105 del 7 giugno 2001: approvazione del testo di comunicazione e della **modulistica** da utilizzare per la presentazione e per la valutazione dei **progetti**

Determinazione dirigenziale n. 104 del 6 giugno 2001: nomina dell'Unità Operativa 285 cui vengono attribuite funzioni riguardanti la gestione amministrativa e contabile, la comunicazione e la elaborazione documentale

Determinazione dirigenziale n. 111 dell'11 giugno 2001: approvazione della **campagna informativa** pubblica per la presentazione dei progetti

Determinazione dirigenziale n. 43/DC del 9 ottobre 2001: nomina del gruppo tecnico territoriale

Determinazione dirigenziale n. 85 del 2 agosto 2001: nomina della Commissione Tecnica di valutazione

Deliberazione Giunta Comunale n. 1127/01 del 19.4.2001 Presa d'atto della rinuncia da parte del Settore Educazione alla realizzazione del progetto "Centro gioco part time" previsto dal documento Minori a Milano. Accreditamento di una somma di lire 300.000.000 alla ASL Città di Milano per il completamento del progetto " Prevenzione e cura del maltrattamento e dell'abuso nella Città di Milano".Realizzazione di atti funzionali al riconoscimento della rinuncia al finanziamento di alcuni progetti previsti dal piano, e destinazione dello stesso fondo su altri progetti e/o interventi

2002

Determinazione dirigenziale n. 29/DC del 4 aprile 2002: presa d'atto e approvazione delle **graduatorie** indicate dalla Commissione Tecnica di valutazione

Delibera di Giunta Comunale n. 1002 del 16 aprile 2002: approvazione del II Piano Infanzia e Adolescenza per il triennio 2002-2004.

Delibera di G.C. n.3352/02 del 17.12.2002: Presa d'atto di finanziamento aggiuntivo per la realizzazione del II Piano Infanzia e Adolescenza.

2003

Delibera di G.C. n. 3008 del 10.12.2003: Adozione indirizzi per la promozione in una campagna sull'affido familiare

2004

La relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2004 non è stata inviata.
Le informazioni inserite di seguito sono state recuperate nel 2006 attraverso l'intervista sullo stato di attuazione della 285 ai fini della stesura della relazione annuale.

Delibera di G.C. n. 1015 del 4.5.2004: Presa d'atto mancato avvio progetti II Piano Infanzia L.285: riassegnazione fondi. Rettifica delibera gc3008/2003.

D. GC n. 2341 del 19 ottobre 2004:definizione linee di indirizzo per l'implementazione della l.285;

D G.C.n. 3079/21.12.2004: Finanziamento alla ASL Città di Milano per prosecuzione progetti già finanziati con il primo e secondo piano Infanzia e Adolescenza;

2005

La relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 per l'anno 2005 non è stata inviata.
Determinazione dir. N.1569 del 24.10.2005:Costituzione della commissione tecnica per la valutazione delle proposte progettuali;

Determinazione Dir..n. 1690 del 25.11.2005: III Piano Infanzia e Adolescenza modifica costituzione della commissione tecnica per la valutazione delle proposte progettuali.

2006

DGC n. 1643 del 26 maggio 2006: Approvazione Terzo piano infanzia e adolescenza triennio 2006-2008, di cui alla legge 285/97. Specificazione degli indirizzi approvati con deliberazione GC n.2341 del 2004

Determinazione Dir n. 1403 del 8 settembre 2006:approvazione delle graduatorie formulate dalla commissione tecnica di valutazione delle proposte progettuali ex lege 285/97. Approvazione dell'impegno di spesa di 8.486.105;

Determinazione Dir.n. 1686/26.10.2006: approvazione della ripartizione delle quote di cofinanziamento tra i soggetti collocatisi in posizione utile nella graduatoria approvata con determina dir. N. 1403 del 8.9.06

2007

Determina Dir.n. 975 del 25.9.2007: Terzo Piano Infanzia e Adolescenza: assegnazione finanziamento alle proposte progettuali presentate dai soggetti istituzionali;

DG.C. 3058 del 14.12.2007 legge 285/97 approvazione della spesa di euro 4.398.455,00

2008

DG.C. del 25.luglio 2008: Indirizzi per la gestione del IV Piano infanzia e adolescenza legge 285/97 – Città di Milano- Periodo 2008-2011

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Report sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

III piano Infanzia e Adolescenza (PERIODO :2007-GIUGNO 2009) L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____

programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* ___4.398.454,08_____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* ___4.398.454,08_____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* ___4.398.455,00
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____

2. Quanti sono i progetti esecutivi ***approvati*** *e* ***attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione **III triennalità**	**69**	**67**
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006		
Programmazione 2007		
totale	**69**	**67**

3. Quanti sono i progetti esecutivi ***in corso di realizzazione (attivi)*** *nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione **III triennalità**	**61**
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	
totale	**61**

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	n. progetti
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	33
2) *affidamento familiare*	3
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	2
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	1
5) *tempo libero e gioco*	5
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	6
7) *integrazione dei minori stranieri*	18
Azioni trasversali totale	69

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

NAPOLI

I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità ('98-'99)

Il 1998 è stato caratterizzato dalla costruzione, condivisa tra più soggetti, del Piano. Detto strumento è stato preceduto da un'analisi dell'esistente che ha implicato:

- la mappatura del disagio minorile;
- la mappatura degli interventi già in essere all'avvio dell'implementazione della legge;
- la mappatura delle iniziative da finanziare.

A seguito di tale indagine è stato redatto dall'ufficio competente un Piano preliminare "che ha avuto sia la funzione di telaio per l'organizzazione dell'indagine e delle proposte progettuali, sia di prima bozza d'insieme dei progetti da utilizzare come corpus nella concertazione fra gli attori chiamati dalla Legge a cooperare."[1]

Il piano preliminare è stato così discusso a diversi livelli:

1. il versante dei contenuti, degli obiettivi e delle azioni, i cui attori di concertazione-confronto sono stati: Assessorato alla Dignità, Assessorato all'Educazione, Provveditorato agli Studi, ASL Napoli 1, Centro Giustizia Minorile, Volontariato ed organismi del Terzo Settore,
2. il versante della elaborazione del dispositivo di approvazione dell'Accordo di Programma, che ha implicato confronti interni alla macchina comunale, con vari dirigenti dei servizi interessati alle azioni previste dal Piano, con gli uffici della Ragioneria Generale e della Segreteria Generale.
3. il versante delle azioni progettuali che prevede nel Piano un costante confronto tra le organizzazioni di volontariato e del Terzo Settore, sono stati tenuti diversi incontri nell'Ambito del "Comitato cittadino permanente per la lotta all'esclusione sociale" nell'ambito dei quali sono state sollecitate proposte, contributi ed integrazioni al Piano generale.
4. La seconda fase dell'implementazione della legge ha riguardato la selezione dei progetti. L'Amministrazione si è orientata da un lato, predefinendo le caratteristiche delle azioni da realizzare, con la determinazione antecedente dei costi ammissibili tramite DGC n. 384 (vedi paragrafo sulla normativa); dall'altro, stabilendo una batteria di criteri per individuare i requisiti soggettivi ed oggettivi del proponente, nonché le caratteristiche generali del progetto con il Decreto del Funzionario Delegato n. 1 (vedi paragrafo sulla normativa).

A conclusione di questo primo passo è stata costituita un Commissione per la selezione dei progetti.

"L'implementazione e l'attuazione del Piano territoriale L. 285/97, ha determinato dei significativi cambiamenti anche nella programmazione generale del welfare municipale. Infatti, l'impegno programmatico nel campo delle Politiche Sociali del Comune di Napoli, si è rivolto a determinare un passaggio strutturale dalle politiche assistenziali sugli esclusi ad una strategia generale di Servizi Sociali Integrati, rivolti alla persona ed al territorio."[2]

Con DGC n. 1363 del 22/4/1998 è stato stipulato l'Accordo di Programma, e contestualmente ad esso è stato approvato il Piano territoriale ai sensi della 285/97. I progetti approvati per il primo triennio sono stati 54.

---

[1] Tratto dal testo della relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 1999

[2] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999

Secondo triennio 2000 – 2002

Il secondo triennio si apre con la chiara intenzione da parte del Comune di definire e sviluppare la struttura organizzativa finalizzata alla gestione dei progetti.

In seguito all'esperienza del primo triennio si rende evidente la necessità di affrontare seriamente la complessità di livelli, attori, competenze e finalità che l'implementazione della L.285/97 richiede. Vengono così definite due macro aree su cui investire con azioni migliorative: la parte relativa alla gestione territoriale dei singoli progetti e quella relativa alla gestione degli atti amministrativi.

La prima macro area si compone di incontri di coordinamento di livello micro-territoriale (per e nel territorio su cui insistono gli interventi), e cittadino ed ha come obiettivo quello di verificare l'andamento dei progetti stressi, così come a facilitarne l'integrazione. Per quest'ultimo aspetto il Comune impegna "...il 94esimo Servizio – Tempo libero, politiche giovanili e per i minori – nell'attività di coordinamento/monitoraggio, informazione, supporto e sostegno per tutte le attività previste dal Piano cittadino."[3]

La seconda macro area relativa alla gestione degli atti amministrativi, come la predisposizione delle Delibere, delle Convenzioni, ed anche dei Decreti del Funzionario Delegato, vede impegnati:

- l'Assessorato alla Dignità, il Dipartimento Servizi Sociali e più precisamente gli uffici amministrativi facenti capo ai Servizi 92esimo - Attività Decentrate Famiglia Associazioni e Volontariato e 94esimo - Tempo libero, Politiche giovanili e per i Minori;
- l'Assessorato all'Educazione, il Dipartimento Educazione e più precisamente gli uffici amministrativi facenti capo ai Servizi 70esimo - Scuole materne e asili nido, 71esimo- Diritto allo studio, 72esimo - Scuole Statali;
- il Dipartimento Finanze e Programmazione il Servizio Ragioneria ed in particolare l'Ufficio Gestione Spese per Beni e Servizi
- il Servizio Gare e Contratti.

A quanto elencato si aggiunge, per rendere più efficace ed efficiente la gestione tecnico-amministrativa e contabile del fondo *ex lege* 285/97 una Struttura di Supporto allo sviluppo ed alla gestione delle attività progettuali, realizzate con i fondi della Legge stessa.[4] ed organizzata come di seguito sintetizzato:

A)FUNZIONE DI PROGETTAZIONE, COORDINAMENTO E REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ, DEI PROGETTI E DELLE AZIONI

- Attività:

  -Realizzazione di incontri sia all'interno dei Servizi comunali, sia tra gli operatori degli Enti partner, finalizzati alla definizione operativa delle attività;

  -Progettazione, anche esecutiva, e coordinamento operativo di tutte le fasi delle attività e degli interventi progettuali, ivi compresi i rapporti con gli Enti, le Istituzioni ed i Servizi coinvolti nel Piano Infanzia ed Adolescenza cittadino;

  -Promozione, sviluppo e supporto della rete dei Servizi e degli incontri periodici di verifica della presa in carico dell'utenza;

  -Realizzazione di provvedimenti di proroga, di nuova istituzione, di modifica o/e integrazione;

  -Indizione gare di Appalto con conseguente nomina delle Commissioni giudicatrici ed aggiudicatarie;

  -Concessione contributi economici ad Associazioni ed Enti del Privato Sociale per il completamento delle progettazioni in itinere;

  -Promozione e realizzazione di attività di formazione e aggiornamento degli operatori.

---

[3] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000. Questo documento risponde ai principi della l.328/00 ma è precedente alla emulgazione della legge regionale.

[4] Tale organismo è stato istituito dal Sindaco (quale funzionario delegato) con specifico Decreto n.28 del 24/05/2000.

B)FUNZIONE AMMINISTRATIVO–CONTABILE E DI RENDICONTAZIONE FINANZIARIA:

- Attività:
  - -Predisposizione dei Decreti a firma del Funzionario Delegato L. 285/97 con relative schede costi;
  - -Predisposizione avvisi pubblici;
  - -Predisposizione graduatorie degli attuatori dei progetti;
  - -Predisposizione degli atti di liquidazione con i relativi ordinativi di pagamento;
  - -Indagini di mercato;
  - -Predisposizione dei decreti di indizione di gare ufficiose per l'acquisizione, in tempi rapidi, dei beni e dei servizi necessari all'attuazione dei singoli progetti;
  - -Convocazione delle ditte;
  - -Predisposizione dei provvedimenti di liquidazione;

C)FUNZIONE DI MONITORAGGIO E VERIFICA DELLE ATTIVITA' SVOLTE:

- Attività:
  - -Partecipazione alle riunioni di consultazione convocate dal Coordinatore della Struttura di Supporto;
  - -Programmazione degli interventi L. 285/97 per ciascun esercizio finanziario, con riferimento agli aspetti tecnico-contabili e fiscali;
  - -Controlli preventivi sugli atti in fase di realizzazione;
  - -Monitoraggio delle procedure amministrative e delle attività svolte, attraverso incontri periodici sullo stato di attuazione e di verifica dei progetti;
  - -Interventi periodici di controllo del corretto svolgimento delle attività previste negli specifici siti di attuazione al fine della verifica degli obiettivi da raggiungere;
  - -Coordinamento del Gruppo di monitoraggio L. 285/97 impegnato nella rilevazione periodica (semestrale) dei dati e nella redazione di report periodici, così come della relazione annuale trasmessa all'Istituto degli Innocenti, al Ministero del Welfare e alla Regione Campania;
  - -Sensibilizzazione e pubblicizzazione delle iniziative.

D)FUNZIONE DI PROMOZIONE, DOCUMENTAZIONE E SEGRETARIATO SOCIALE:

- Attività:
  - -Realizzazione di incontri, seminari di studio e convegni sulle attività svolte;
  - -Elaborazione di relazioni, dossier, quaderni di studi, materiali promozionali e di pubblicizzazione delle attività;
  - -Produzione di materiali audiovisivi, informatici e fotografici sulle attività;
  - -Incontri tematici e attività di sportello informativo sulle attività.

E)FUNZIONE DI ACQUISIZIONE DEI BENI MOBILI ED IMMOBILI, DELLE ATTREZZATURE TECNICHE, DELL'INVENTARIAZIONE DEI BENI ACQUISTATI E DELL'AGGIORNAMENTO DELL'INVENTARIO PER IL "FUORI USO" DEI BENI OBSOLETI:

- Attività:
  - -Redazione degli allegati tecnici dei materiali da acquistare;
  - -Indagini di mercato;
  - -Inventario e catalogazione dei beni acquisiti grazie ai fondi L. 285/97;
  - -Circolari informative per gli Enti partner;
  - -Elaborazione schede e tabelle.

F) FUNZIONE DI SUPPORTO AL COORDINATORE DELLA STRUTTURA DI SUPPORTO.

- Attività:

-Gestione del Bilancio per ciascuna annualità finanziata;
-Elaborazione del rendiconto annuale e delle note di richiesta di accredito alla Tesoreria Provinciale dello Stato;
-Elaborazione delle schede tempi-costi utili alla programmazione della pianificazione economico-finanziaria degli interventi;
-Rapporti con la Banca d'Italia (Tesoreria Provinciale dello Stato);
-Rapporti con tutti i Servizi afferenti alla Struttura di Supporto L. 285/97;
-Consulenza e assistenza ai Servizi della Struttura di Supporto L. 285/97, finalizzata alla predisposizione degli atti e delle rendicontazioni finanziarie;
-Organizzazione di incontri di Coordinamento e verifica delle attività svolte da tutti i Servizi interessati;
-Redazione e trasmissione dei verbali e degli atti relativi;
-Catalogazione, archiviazione e redazione degli Atti di liquidazione del Funzionario Delegato L. 285/97;
-Redazione di report periodici sulle attività realizzate.

L'Accordo di programma per il triennio 2000/2002 approvato con DFD n.39 del 04/08/200 e teso a sancire gli impegni ai sensi della 285 è stato anch'esso, come il primo, realizzato attraverso una metodologia partecipata ed in esso si trovano come punti strategici per il prosieguo dell'applicazione della legge:

- la conferma dell'impianto organizzativo/metodologico adottato per l'implementazione del primo triennio;
- la garanzia di continuità dei progetti avviati nel primo triennio;
- il piano esecutivo di intervento con i relativi schemi economico–finanziari di fattibilità per ciascuna delle azioni progettuali previste nello schema di ripartizione;
- il consolidamento e rafforzamento del SISTEMA di interventi rivolti ai minori ed agli adolescenti
- l'attivazione di azioni strategiche per affrontare al meglio le complesse problematiche sociali quali ad esempio: i) aumentare la corretta informazione; ii) rafforzare la rete dei servizi; iii) migliorare la competenza delle varie figure professionali a partire da quelle più a diretto contatto con l'infanzia e l'adolescenza;
- la definizione delle priorità di intervento.

1.costruzione di una strategia di *Welfare mix* caratterizzato da una Regia comunale e da un partenariato diffuso sia pubblico-istituzionale, sia socio-informale;
2.assunzione di un approccio territoriale alle attività, esperito in una logica di "rete dei servizi";
3.adozione di misure di contrasto alla povertà, all'abuso, al maltrattamento ed a qualsivoglia forma di violenza nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza;
4.sviluppo e rafforzamento delle attività di deistituzionalizzazione dei minori;
5.sperimentazione di servizi innovativi rivolti, in particolare, al campo dell'educativa territoriale, alla famiglia ed ai servizi educativi per la prima infanzia;
6.promozione e sviluppo dei diritti dell'infanzia, di cittadinanza e di partecipazione dei ragazzi alla vita della collettività cittadina.[5]

Inoltre, l'articolazione e la complessità delle attività poste in essere nella città di Napoli ai sensi della L. 285/97, ha spinto l'amministrazione a dotarsi di un sistema informativo ad hoc. (ampliamento nel sottoparagrafo 1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97).
Come per il primo triennio assieme all'approvazione dell'Accordo c' stata l'approvazione del secondo piano territoriale triennale ai sensi della L.285/97, con esso sono stati approvati 48 progetti.

[5] Tratto da relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2001

Terzo triennio 2003-2005

L'implementazione della 285 avviene per questo triennio all'interno di una logica ampliata e nutrita del concetto di Welfare di comunità. L'elemento in più che si aggiunge rispetto al triennio precedente è caratterizzato appunto dalla Comunità, ovvero l'insieme di tutti i soggetti/attori che condividono un contesto, che governa sé stessa, attraverso responsabilità istituzionali che si compenetrano con responsabilità civiche. Il tipo di implementazione che la legge necessita si fonda, per il secondo triennio, sull'assunto che per sviluppare un servizio pubblico sociale e socio sanitario sia necessario dare sviluppo ad un nuovo assetto organizzativo e funzionale definito dalle seguenti caratteristiche:

- attivazione a rete delle risorse su progetti-obiettivi (basati su macro e micro obiettivi, valutati e ridefiniti periodicamente);
- offerta attiva e sulla trasparenza (carta dei servizi e dei prodotti);
- equilibrio tra regia centrale (Comune e ASL) e gestione decentrata (circoscrizioni e Unità Territoriali di Base);
- concezione di pubblica responsabilità allargata (come indicano la L. 328/00 ed il D.Lgs. 229/99) anche al "privato sociale" disposto a collaborare ed a co-progettare più direttamente e che risponda a *standard di accreditamento e certificazione di qualità.*[6]

Il dispositivo tipico di attuazione della legge viene ad assumere caratteristiche nuove: vengono mantenuti l'uso e l'importanza dell'Accordo di Programma, ma che da adesso in poi va ad integrazione piena con il Piano Sociale di Zona, "che resta il documento unico della programmazione di Ambito, nel quale far gradualmente convergere l'intera programmazione sociale, inclusa quella che viene sviluppata autonomamente e con risorse proprie ed esclusive. L'obiettivo è quello di garantire una coerenza complessiva di tutti gli interventi ed i servizi promossi sul territorio ed una razionalizzazione delle erogazioni rispetto alla valutazione complessiva del bisogno degli utenti."[7] (rispetto all'implementazione della 328/00 nella città di Napoli vedi paragrafo relativo).

Sintesi delle priorità che caratterizzano l'Accordo di Programma 2003/2005 (DGM n. 2974 del 04/08/2003) approvate dal Sindaco quale Funzionario Delegato L.285/97:

a) Assunzione di un approccio territoriale dell'implementazione e della gestione delle Attività, in una logica di rete e di integrazione dei servizi attraverso:

- Integrazione e coordinamento degli interventi
- supporto, sostegno tecnico attraverso iniziative formative ed informative
- potenziamento e manutenzione dei raccordi e collegamenti tra servizi e soggetti
- sensibilizzazione tramite campagne informative

b) Potenziamento delle attività di deistituzionalizzazione dei minori, sviluppo di forme di sostegno al nucleo familiare e qualificazione dei servizi di accoglienza;

c) Interventi di sostegno alla famiglia intesa come sistema (adulti/minori) stratificato di bisogni complessi attraverso:

- informazione
- sostegno
- tutoraggio, adozione, promozione sociale

d) Potenziamento e sviluppo di servizi ed iniziative per e "con" gli adolescenti, finalizzate all'ascolto, all'orientamento, alla formazione professionale ed all'accoglienza.

---

[6] Tratto da relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2003

[7] Tratto da testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97- Anno 2004

Potenziare ed attivare azioni e servizi rivolti all'adolescenza e pre-adolescenza secondo questa griglia e chiavi di accesso:
Azioni di contatto/di ascolto/di intervento
Assi dell'agio/del disagio specifico/del disagio strutturato
Contesti della scuola/del territorio/della rete dei servizi

b) integrazione programmatica istituzionale tra Comune di Napoli e ASL- NA 1 Ufficio Scolastico regionale

e) Potenziamento delle procedure e dei sistemi di monitoraggio e valutazione, attivazione di processi informativi e formativo per e con le risorse territoriali – istituzione dell'Autority per la tutela dei minori.

All'interno di questo quadro la pianificazione cittadina rivolta all'infanzia e all'adolescenza viene fatta coincidere con l'area dei diritti dei minori interna a Piano sociale di Zona; in esso le azioni progettuali a favore dei minori si suddividono in tre direttrici principali:

1. la prima, incentrata sul tentativo di mantenere una marcata continuità con quanto costruito nel triennio precedente di attuazione della L.285;
2. la seconda, volta alla stabilizzazione delle buone pratiche risultanti dalle sperimentazioni effettuate nei primi due trienni della L.285;
3. la terza, coincidente interamente con l'implementazione della L. 328/00.[8]

2006

La città di Napoli ha avviato un percorso di istituzione delle Municipalità all'interno di un unico Comune Metropolitano, operando una ridefinizione delle aggregazioni territoriali passando dal precedente numero di ventuno circoscrizioni a quello, attuale, di dieci municipi.

Implementazione della 328/00

La città di Napoli si avvia verso l'implementazione della 328/00, nel primo anno del secondo triennio di implementazione della 285/97, con la progettazione del "Piano degli interventi e servizi sociali", un vero e proprio Piano Regolatore Sociale, approvato con Delibera di G.M. n1 del 05.01.2000, che istituzionalizza l'idea della Pianificazione nel sociale definendo le risorse, i servizi, le tipologie d'intervento necessarie a garantire i diritti di cittadinanza delle persone, delle famiglie e delle comunità, con una particolare attenzione alle fasce deboli."[9]

La Regione Campania non avendo, a tutt'oggi, ancora deliberato la legge regionale di recepimento della 328[10] garantisce l'implementazione di quest'ultima attraverso la DGR 1826 2001 *Linee di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali.*

Il 2002 segna, per il comune di Napoli, l'anno di attivazione operativa della 328. Con DCC n. 249 del 19/07/02 viene approvato il primo Piano Sociale di Zona della città di Napoli. Il principio attorno cui ruota il processo ad esso legato si basa sulla volontà di costruire un sistema locale di *welfare di comunità* non solo contro i processi di esclusione ma a favore della costruzione di un sistema di opportunità volto a promuovere la crescita e l'autonomia di tutti. Il piano sociale di Napoli è unico e articolato in 10 Unità Territoriali di Base (UTB) coincidenti con i corrispettivi distretti sanitari. L'analisi dei bisogni dei minori viene effettuata attraverso un'attenta ricostruzione del profilo socio-democratico di comunità aggregati per aree di priorità e UTB.

Con DGC n. 5048 del 23.11.06 Il Comune di Napoli ha approvato il piano di zona 2006, unitamente

---

[8] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della l.285/97 – Anno 2003

[9] Ibidem

[10] L'atto più recente riguarda la DGR n.109 del 26 gennaio 2006 in cui la Regione Campania delibera il Disegno di Legge "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale"

alla presa d'atto dell'accordo di programma tra Comune di Napoli e ASL Napoli 1.
Tale Pdz rappresenta l'ultimo anno del secondo triennio di attuazione della 328 nella città di Napoli (II triennio 2004-2006) e rappresenta il piano annuale di zona di dettaglio.
Con DGC n. 4338 del 22.12.07 il Comune di Napoli ha approvato il Piano Sociale di Zona 2007-2009, nel quale sono state introdotte alcune innovazioni organizzative altamente significative, finalizzate a rendere il welfare cittadino sempre più rispondente ai complessi e mutevoli bisogni della comunità locale.

Più nello specifico, tali innovazioni hanno riguardato i seguenti aspetti:

- revisione del sistema dei rapporti tra Ente locale ed organizzazioni del Terzo settore;
- revisione delle tipologie e delle modalità di erogazione dei contributi economici a sostegno del reddito di particolari categorie di famiglie e di singoli cittadini, nell'ambito della complessiva azione di contrasto della povertà;
- ricognizione ed analisi delle modalità operative, delle metodologie e delle pratiche professionali degli operatori del Servizio Sociale professionale del Comune di Napoli, con conseguente elaborazione degli indirizzi strategici per la riorganizzazione dei Centri di Servizio Sociale Municipale.

I processi di riorganizzazione sopra elencati, infine, hanno consentito l'elaborazione dei seguenti documenti:

- Regolamento in materia di rapporti con il Terzo Settore e di affidamento dei servizi in ambito sociale;
- Regolamento per la concessione dei contributi economici e per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate;
- Linee-Guida di Indirizzo Strategico Programmatico per le attività dei Servizi Sociali Municipali;
- Dossier di documentazione delle buone pratiche e delle metodologie tecnico-professionali dei Centri di Servizio Sociale Territoriali.

La relazione tra 285 e 328 è di piena integrazione "Si conferma, dunque, la validità dell'impianto e della filosofia dell'Accordo di Programma previsto dalla L. 285/97, ma in integrazione piena con il Piano Sociale di Zona, che resta formalmente il documento unico della programmazione di Ambito, nel quale gradualmente converge l'intera programmazione sociale, inclusa quella che viene sviluppata autonomamente e con risorse proprie ed esclusive. L'obiettivo è quello di garantire una coerenza complessiva di tutti gli interventi e servizi promossi sul territorio ed una razionalizzazione delle erogazioni rispetto alla valutazione complessiva del bisogno degli utenti"[11]

L'integrazione delle politiche ha costituito un impegno particolarmente complesso e significativo fin dalla prima attuazione sia della L. 285/97 sia della L. 328/00.
La consapevolezza che gli interventi sociosanitari rappresentano un impegno ineludibile e un'opzione strategica a garanzia di diritti che presuppongono la centralità e l'univocità della persona ha spinto l'Amministrazione Comunale e la ASL Na1 ad avviare un processo graduale di integrazione tra il sistema sociale e quello sanitario, sul piano istituzionale, gestionale e operativo che ha evitato i ritardi e i problemi che si sono verificati in molti Ambiti territoriali regionali, in particolare in relazione alle prestazioni compartecipate.
Tale processo ha visto la costituzione di diversi organismi di supporto alla definizione e realizzazione delle strategie di integrazione prioritarie e lo sviluppo di alcuni programmi socio-sanitari che hanno ormai superato la fase sperimentale e che occupano posizioni strategiche nell'ambito delle azioni del Piano di Zona. Questi programmi hanno anche la funzione di programmi "volano" rispetto alle strategie di miglioramento e multidimensionalità delle varie aree di priorità:

---

[11] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della l.285/97 – Anno 2006

- Assistenza Domiciliare Integrata
- il Programma Sostegno Precoce alla Genitorialità
- il Progetto Sole volto all'acquisizione di maggiore autonomia dei bambini e dei ragazzi con disabilità
- il Progetto Prevenzione del rischio psicosociale nelle famiglie – Servizi aperti per il sostegno all'emergenza familiare ed il recupero delle competenze in crisi.
- il Programma di Rete per la Prevenzione dei Maltrattamenti ed Abusi all'infanzia
- il Programma "Verso gli Adolescenti"
- i Programmi per l'organizzazione di Gruppi appartamento per i cittadini con disagio mentale
- i Programmi integrati per la prevenzione e l'assistenza alle Tossicodipendenze
- i Programmi integrati per gli immigrati

Al di là delle diverse tipologie delle azioni integrate, è necessario ribadire la funzione strategica dell'integrazione sociosanitaria, infatti, l'integrazione delle politiche è uno dei capisaldi del welfare locale e permea di sé ogni attività programmatica e operativa, sia nell'impianto metodologico generale che nei piani delle azioni delle varie aree di priorità. L'Integrazione Socio-Sanitaria si realizza, infatti, nel senso più alto oltre che dall'integrazione tra le tre tipologie prima illustrate, dall'integrazione ancora più complessiva tra le politiche sanitarie dell'Azienda e le politiche sociali del Comune nella loro interezza.
Il tema della integrazione socio-sanitaria è strettamente connesso a quello più ampio della rete. Quest'ultimo termine va inteso prioritariamente nella sua accezione di rete interistituzionale, la cui esistenza rappresenta un prerequisito essenziale per il miglioramento del sistema di welfare locale. La centralità della rete poggia sul riconoscimento della significatività del ruolo di altri attori rilevanti nel processo di erogazione dei servizi: terzo settore, centri per l'impiego, uffici scolastici, strutture penitenziarie, etc., ma anche, nei limiti esistenti, titolari di altre politiche: abitative e del lavoro in primis. La rete, tuttavia, viene anche intesa in senso ancora più ampio come riconoscimento del valore delle relazioni sociali che esistono fuori dai confini delle istituzioni deputate alle prestazioni di welfare: qui il tema si apre fino a chiamare in causa le reti di solidarietà e di supporto sociale esistenti – prima tra tutte quelle familiari – o quelle da stimolare, potenziare, valorizzare, per esempio le reti di vicinato e, più in generale, le reti di comunità. La possibilità di investire risorse nel potenziamento e nella valorizzazione delle reti informali esistenti emerge con particolare forza nel Tavolo Tematico Dipendenze e Salute mentale, come anche in quello Immigrazione e Contrasto alla povertà. Si tratta, come è evidente, di due casi in cui il tema del recupero dell'integrazione e dell'inclusione sociale si pone con particolare urgenza.
La comune consapevolezza del valore del lavoro di rete va però di pari passo con il riconoscimento degli ostacoli esistenti che ne impediscono l'attivazione operativa nella pratica di lavoro quotidiano. Le reti tra istituzioni erogatori di servizi non possono solo essere costruite, contando sulla loro autoalimentazione, ma vanno curate, riattivate, costantemente migliorate. Per risolvere questo problema si prospetta perciò un investimento nella ricerca delle migliori soluzioni organizzative che investano in maniera trasversale le istituzioni e gli attori che fanno parte della rete, favorendo l'attivazione o il potenziamento dei legami più significativi nel conseguimento dell'obiettivo di miglioramento dei servizi. Una ipotesi possibile è quella di prospettare una figura di "mediatori di rete", capaci di stabilire connessioni tra punti diversi delle reti intra e interistituzionali. Le soluzioni organizzative di cui si avverte la necessità ai fini del potenziamento della rete risultano pure funzionali ad una ulteriore problematica emersa nel corso dei lavori dei Tavoli, che rimanda al bisogno di realizzare una più efficace "regia" degli interventi classificabili in aree specifiche ed omogenee. Tale esigenza è particolarmente avvertita nelle aree della programmazione in cui l'offerta di servizi è particolarmente ricca e variegata, per esempio quella degli interventi per i minori, in cui è alto il rischio di interventi sovrapposti (anche con diversa titolarità), che possono

finire con lo sprecare risorse che potrebbero essere investite in modi e/o in territori maggiormente deboli. La stessa esigenza viene espressa a proposito delle misure di contrasto alla povertà: in questo caso non è la ricchezza dell'offerta, ma la sua relativa debolezza e frammentazione a porre con particolare forza la necessità di individuare pochi ma più efficaci interventi maggiormente in grado di produrre un cambiamento reale nelle condizioni di vita degli utenti finali, garantendo trasferimenti di risorse meno esigui.
A monte della rete e delle soluzioni organizzative da individuare si colloca il tema della comunicazione intra e interistituzionale. Emerge, infatti, con particolare forza la necessità di favorire un più efficace e tempestivo spazio di informazione tra gli attori della rete che garantisca lo scambio di esperienze e la reciproca conoscenza degli interventi attivi sul territorio. Tale esigenza deriva in parte anche dal carattere frammentato e intermittente dell'offerta esistente, che assume spesso la forma di progetti messi a bando con una tempistica largamente imprevedibile. Per rispondere a questa legittima esigenza informativa può essere utile riservare uno spazio del Portale Napoli Città Sociale e/o della Rivista Cittadina delle Politiche Sociali a ciascuno dei Tavoli Tematici, con l'obiettivo di aggiornare il quadro delle opportunità esistenti, degli interventi attivi, fornendo informazioni di sintesi, ma anche indicazioni circa i relativi referenti.

Al piano di zona si aggiunge come documento di riferimento Il Welfare municipale: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Questo documento, realizzato dal Servizio di programmazione socio assistenziale del Comune di Napoli, è funzionale a proporre una riflessione più ampia che non si limita agli adempimenti previsti dalla redazione del piano di zona ma che considera nel suo insieme il Welfare cittadino e l'impegno del Comune di Napoli sulle politiche sociali[12]. Tra le Aree di priorità segnalate in questo documento c'è l'area Infanzia e Adolescenza.
Accanto a questo, come strumento di supporto decisionale il Comune di Napoli, dal 2003, assieme alla ASL Napoli1 e l'Ufficio Istat regionale, prepara il cosiddetto Profilo di Comunità[13] Sistema di indicatori sociali e socio sanitari della Città di Napoli che rappresenta annualmente il profilo socio-economico-demografico del territorio con la finalità di contribuire a rendere evidenti le problematiche sociali presenti e potenziali ed il sistema di offerta attivo al momento dell'indagine. I dati sono legati al contesto territoriale, pertanto esistono tanti profili di comunità quante sono le circoscrizioni che compongono il Comune di Napoli. Il Profilo ha carattere dinamico e per tale motivo rappresenta uno strumento in progress che ogni anno viene aggiornato. Nove sono le aree di analisi e di raccolta dati Minori e adolescenti è una di queste.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Primo triennio

Attività informative

Il 1999 è caratterizzato dalla adozione, da parte dell'Amministrazione, di un **sistema informativo** ad hoc. Così strutturato:

✓presentazione delle attività all'interno del sito ufficiale del comune di Napoli;

✓realizzazione di un sito web con funzione di centro di raccolta, documentazione e banca dati dei materiali prodotti nell'ambito delle attività progettuali della L. 285/97. Il sito internet, realizzato nell'ambito di uno dei progetti del Piano cittadino denominato "Centro Servizio dei Servizi", è continuamente aggiornato in relazione allo svolgimento delle attività dei singoli progetti; sito internet, http://hermescuole.na.it/webess/centro_servizio.htm;

---

[12] Cfr. **Il Welfare municipale**: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Comune di Napoli, assessorato agli affari Sociali, Napoli città solidale.

[13] Per un approfondimento su questo strumento si veda Centro Studi Interistituzionale (2007). *Profilo di comunià della città di Napoli*, Napoli, Phoebus.

✓presentazione delle attività all'interno delle pagine ufficiali del Comune di Napoli inserite nel Televideo regionale e "messa in onda" degli avvisi pubblici predisposti dall'Amministrazione, collegati ai progetti L. 285/97
✓realizzazione di un opuscolo informativo e di documentazione "Piano Infanzia e Adolescenza L. 285/97" a cura del Comune di Napoli, Assessorato alla Dignità – 94? Servizio.
✓ realizzazione di un opuscolo informativo e di documentazione "Lavori in corso" a cura del Comune di Napoli, Assessorato all'Educazione;
✓realizzazione di materiali grafici ed audiovisivi promozionali di tutte le attività realizzate con i fondi della L. 285/97

Per il *coordinamento,* la connessione e l'integrazione degli interventi previsti dal piano e il sistema cittadino dei servizi all'infanzia e adolescenza sono stati coinvolti i seguenti organismi:

- Ufficio di coordinamento dell'accordo di Programma (Cfr. Del. G.M. n? 1363 del 22/04/1998) Struttura che assicura la gestione integrata delle attività previste nell'Accordo di Programma Triennale e favorisce il collegamento-raccordo-approfondimento di specifiche problematiche.
- Comitato cittadino di lotta all'esclusione sociale istituito dall'Assessorato alla Dignità, é un organismo che realizza: il confronto su obiettivi tematici, emergenti e prioritari, legati all'esclusione sociale; concertazione ed indirizzo su modelli di gestione innovativi e su strategie di partecipazione. Tale organismo vede la presenza delle maggiori rappresentanze cittadine delle Istituzioni e del III Settore. L'attività del Comitato, si realizza attraverso Commissioni Permanenti di lavoro impegnate su tematiche specifiche; una di queste è quella relativa all'infanzia e adolescenza.

"La collaborazione tra Istituzioni ed Enti del III Settore (molti coinvolti in prima persona nell'attuazione dei progetti finanziati dalla L. 285/97) interna al Comitato, ha permesso di sperimentare e concretizzare strategie e modelli organizzativi di lavoro sociale che hanno permesso la realizzazione di:

- un lavoro di rete territoriale finalizzato all'individuazione di percorsi di collaborazione tra Enti, Istituzioni e realtà del Volontariato e del privato sociale;
- un lavoro per progetti teso a sperimentare metodologie più adeguate alla domanda sociale ed ai molteplici bisogni espressi dai cittadini;
- la riaffermazione della prevenzione primaria rispetto agli interventi di tipo emergenziale."[14]

Secondo triennio 2000-2002
"L'informazione e la comunicazione sono stati considerati strumenti di supporto indispensabili al raggiungimento degli obiettivi della programmazione"[15]
Per il secondo triennio, l'attività di informazione si articola in INIZIATIVE e STRUMENTI .
Relativamente alle iniziative il programma delle stesse viene definita dal Comune come *Informazione integrata* e si articola in diverse attività tra cui: *"Tempo d'infanzia"* una rassegna delle iniziative e delle attività promosse dall'Assessorato alla Dignità e dal Servizio tempo libero, politiche giovanili e per i minori articolata in tredici giornate che prevedevano al loro interno tavole rotonde, workshop, incontri, mostre e momenti di coinvolgimento dei bambini partecipanti. Conclusosi con una grande festa realizzata in contemporanea in sette distinti punti della città, tale evento ha offerto la possibilità di conoscere, più da vicino, tutte le attività poste in essere nel campo della prevenzione e della lotta all'esclusione sociale a partire da una diversa modalità di concepire i diritti di cittadinanza.

---

[14] Cfr Relazione sullo stato di attuazione della l.285/97 – Anno 2000
[15] Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della l.285/97 – Anno 2001

"Ulteriore evento è stato il Convegno Nazionale *"GRANDE e piccolo"* al cui interno, oltre ad essere dettagliatamente presentati tutti i progetti cittadini finanziati dalla L. 285/97 attraverso l'ausilio di comunicazioni orali ed esposizioni di prodotti e materiali ad essi legati, sono stati trattati, da eminenti relatori, i temi della tutela dei diritti dell'infanzia, delle politiche sociali in generale ed educative in particolare.
Rientrano inoltre tra le suddette iniziative di informazione: il convegno *"Mission, sussidiarietà, responsabilità pubblica nei processi di inclusione sociale"* rivolto ad operatori pubblici e privati ed a specialisti di politiche di *welfare* municipale;
il seminario di presentazione delle esperienze maturate nell'ambito del progetto finanziato dalla L. 285/97 "Scuole in rete" denominato *"La storia di Ciruzzo"* ed infine *"2001 Fratello Maggiore nello spazio"* che invece si proponeva come vetrina cittadina delle attività realizzate nell'ambito del progetto "Fratello Maggiore", anch'esso rientrante nel Piano cittadino L. 285/97.
Una menzione a parte merita il Simposio Internazionale *"Il chiasso e la parola"*, che si è connotato come vero è proprio confronto internazionale tra i progetti riguardanti adolescenti in condizioni difficili nei contesti metropolitani.[16]
Relativamente agli strumenti nella relazione del 2002 viene dichiarato che: "La comunicazione sociale rappresenta uno strumento indispensabile per la garanzia dei diritti di cittadinanza e per lo sviluppo sociale della città e nelle grandi città assume un valore peculiare considerato che le persone necessitano di forme di ascolto ed orientamento per poter utilizzare leinformaizoni sui servizi e dunque trovare risposte alle loro specifiche esigenze."[17]
Gli strumenti messi in campo sono, in alcuni casi, l'ampliamento di quelli realizzati nel primo triennio; in altri casi, dei progetti innovativi. Per praticità di esposizione per gli strumenti adottati nel secondo piano già compresi nel primo, si rimanda al paragrafo specifico (primo triennio); di seguito verranno indicati gli strumenti nuovi previsti all'interno del II Piano territoriale
sezione specifica nel sito del Comune denominata ragazzincittà.net, dotata di un call-center (Numero Verde 800-435858), che rappresenta la mappa cittadina dei servizi, delle strutture e dei progetti rivolti a infanzia e adoelscenza

- sezione specifica nel sito del Comune denominata 285 informa scuola email scuola285@comune.it, spazio informativo dei progetti 285 realizzati nelle scuole
- giornale redatto a cura delle bambine dei bambini delle scuole di Napoli La Mongolfiera
- Centro ricerche e documentazione infanzia
- seminari/convegni/mostre finalizzati al coinvolgimento degli operatori delle famiglie e dell'opinione pubblica in generale
- installazione di paline informative dei servizi
- sistemazione in punti strategici di sagome rappresentative dei servizi e delle attività realizzate a favore dei minori
- utilizzo di campagne pubblicitarie tramite radio, tv locali, cartellonistica e tabelloni in strada e su mezzi pubblici
- servizio informativo relativo ai progetti scuola promossi in collaborazione con l'ufficio scolastico regionale

Il quadro riepilogativo delle *attività formative* realizzate nel secondo triennio di attuazione della legge e rivolte ad assistenti sociali, educatori, animatori e altri operatori dei servizi/attività/progetti per i minori, si organizza intorno ad 8 punti

1) Abuso e maltrattamento minori
2) Laboratorio di formazione per progetto "Abuso e maltrattamento minori" sull'elaborazione dei P.E.I.

---

[16] Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della l.285/97 – Anno 2001
[17] Tratto da relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2002

3) Laboratori di formazione per progetto "Chance!"
4) Laboratorio di formazione per progetto "sostegno precoce alla genitorialità"
5) Laboratorio di formazione sui progetti L. 285 "Formazione e monitoraggio"
6) Laboratori formativi sulla comunicazione e integrazione nelle esperienze di educativa territoriale "progetto di ricerca-azione"
7) Laboratori di formazione per progetto "Fratello Maggiore"
8) Laboratorio di formazione per il progetto "Leggere Per..."

A partire dal 2002 come strumento finalizzato al coordinamento delle iniziative il Comune di Napoli si è dotato dello Sportello Informativo e di consulenza all'interno del quale collaborano il Dipartimento dei Servizi Sociali e quello delle Gare e Contratti, finalizzato prioritariamente a rispondere a richieste di informazione e assistenza agli organismi del Terzo settore e del Volontariato che partecipano alle gare di Evidenza Pubblica; ma anche funzionale al raccordo interno con la Struttura di Supporto tecnico amministrativa e con l'implementazione della legge quadro 328/00.[18]

Terzo triennio 2003 – 2005

La novità più evidente riguarda l'ambito del coordinamento e specificatamente della relazione tra Città riservataria e Regione. Tale scambio muta in relazione all'attivazione del Piano di Zona comunale "Nel corso dei due trienni di applicazione i rapporti tra la città riservataria di Napoli e la Regione Campania, si sono limitati, essenzialmente, al trasferimento annuale di informazioni e di dati, sistematizzati e commentati, sotto forma di *"Relazione annuale sullo stato di attuazione della Legge 285/97"*. E' con il processo innescato dalla L. 328/00, infatti, che tali rapporti divengono più frequenti e strutturati, confluendo nelle attività del Tavolo tecnico interistituzionale, nato proprio con l'intento di facilitare l'attuazione della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"[19].

Il terzo triennio, rispetto alle iniziative di informazione prosegue l'attuazione e le metodologie riviste e migliorate nel secondo triennio. Anche per quanto riguarda l'area formativa, infine, si assiste ad una prosecuzione dei processi formativi avviati nel II triennio (vedi paragrafo precedente).

Novità invece si rilevano rispetto alle azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita anche attraverso il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale, per la valorizzazione - nel rispetto di ogni diversità - delle caratteristiche di genere, di cultura e di etnia, perseguite attraverso una varietà di azioni.

Il progetto "CENTRO SERVIZIO DEI SERVIZI", è finalizzato alla di un centro di documentazione e di una banca dati per la raccolta e la diffusione di materiali prodotti nell'ambito dei progetti della Legge 285/97, realizzati in convenzione con il Ministero Pubblica Istruzione-Direzione Regionale per la Campania.

"ACCOGLIENZA-CHE BIRBE" è un progetto è finalizzato alla conoscenza delle condizioni di vita dei bambini/ragazzi di Napoli, istituzionalizzati e non, attraverso la predisposizione di un sistema informatizzato di registrazione, categorizzazione ed analisi della situazione socio-ambientale e personale di ciascuno dei minori presi in carico.

Progetto "VERSO UN MUSEO DEI BAMBINI" (MUSIMBÀ) coordinato dall'Assessorato agli Affari Sociali, che propone Napoli quale possibile esempio trainante per la realizzazione di un Museo Interattivo dei Bambini.

Il progetto "NAPOLI SOSTENIBILE", individua un'azione di realizzazione del Programma di Agenda

[18] Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2002

[19] Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

21, sancito alla Conferenza ONU su Ambiente e Sviluppo nel 1992 a Rio De Janeiro e sottoscritto da Governi, organizzazioni non governative e settori del mondo industriale.

2006

Azioni informative innovative

✓I servizi per l'adozione nazionale ed internazionale si avvalgono del sistema informativo EJ-CHILD messo in rete sul sito http://www.adozioni.regione.campania.it

Azioni formative

- Workshop riprogettazione scheda di monitoraggio Piano Infanzia ed Adolescenza
- Centri territoriali di lettura: un'esperienza tra scuola e territorio
- Leggere per…
- Progetto I Care
- Aiuta un bambino e a crescere meglio (affido familiare)
- Percorso formativo sulla prevenzione del maltrattamento ed abuso all'infanzia per gli operatori del terzo settore: i bambini assistono alla violenza

Azioni di raccordo e coordinamento

Per quanto attiene alla capacità di raccordo e coordinamento della città di Napoli, con le altre città riservatarie, "si segnala che a partire dal Convegno Nazionale "Città e politiche di Educativa Territoriale. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza: esperienze e prospettive", tenutosi presso la Città della Scienza di Napoli nel dicembre 2005, si è attivato un processo comunicativo costante con i responsabili della costruzione e dell'attuazione dei Piani infanzia ed adolescenza di tali città, volto ad acquisire le loro esperienze e riflettere insieme sui percorsi comuni da intraprendere, per assicurare continuità a quanto realizzato fino ad oggi. Il Convegno, infatti, ha consentito una prima riflessione sulle esperienze e le "buone pratiche" realizzate negli anni di attuazione della L. 285/97, avviando un ragionamento sulla complessità delle prospettive future della Legge, legate al progressivo esaurimento delle risorse, al superamento delle sperimentazioni, così come al riconoscimento delle nuove professioni sociali."[20]

2007

Azioni informative innovative

Per questo anno si segnala l'avvio di un nuovo progetto dal titolo "Io sono..". Esso è un sistema alternativo ed integrativo di consultazione del sito web del Comune di Napoli partendo dall'identità del soggetto che usufruisce del servizio. Agevolando così, attraverso questo sistema alternativo, il recupero veloce delle informazioni.

È ATTIVO AI SEGUENTI INDIRIZZI

http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1;

http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1488

I PROGETTI 285 SONO REPERIBILI NEL PORTALE SOCIALE DEL COMUNE AL SEGUENTE INDIRIZZO:

http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/323

Per la consultazione del sito restano, comunque, i classici canali delle "Aree tematiche" o quello canonico del "cerca".

Il progetto del nuovo web portal istituzionale *è stato realizzato interamente all'interno dell'Amministrazione*, con risorse già esistenti ed il prezioso affiancamento continuo di personale di Idea Futura. La scelta effettuata, oltre che nell'intento di valorizzare le risorse interne, è stata operata nella

[20] Tratto da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2006

certezza che solo attraverso la condivisione degli obiettivi ed il coinvolgimento di tutte le strutture dell'Ente si possa realizzare un'efficace e penetrante azione di informazione e diffusione di servizi al cittadino.

Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Primo triennio

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio e valutazione il Comune di Napoli si è dotato fin dal primo triennio di un Osservatorio, realizzato in collaborazione con il Dipartimento di Sociologia dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", impegnato nel monitoraggio degli interventi realizzati a favore delle fasce deboli; di un'equipe interna (Gruppo di monitoraggio L.285/97,servtl-monit285@comune.napoli.it) costituita da un funzionario, un consulente e tre collaboratori esterni. Tale gruppo si è occupato sia della progettazione del sistema di monitoraggio cittadino delle azioni interne al piano infanzia e adolescenza, sia della raccolta ed elaborazione e sistematizzazione dei dati relativi a ciascun progetto.

Nel 1999, inoltre, è stato realizzato un corso di formazione, in collaborazione con il Dipartimento di Sociologia dell'Università degli studi di Napoli "Federico II" con la metodologia della Formazione partecipata, che ha previsto dei momenti di approfondimento teorico e dei momenti di progettazione, produzione e sperimentazione di strumenti di monitoraggio e valutazione ex ante ed in itinere dei progetti finanziati dalla Legge 285/97.

Secondo triennio 2000/2002

Le azioni di monitoraggio e valutazione hanno avuto, nel secondo triennio, un sostanziale ripensamento dovuto in parte alla valutazione dell'esperienza e dei risultati maturati nel primo triennio (considerati non sufficientemente elaborati ed utili ai fini della valutazione), ed in parte agli esiti del percorso formativo più sopra accennato.

Il percorso di costruzione e avvio del nuovo sistema di monitoraggio si è composto di quattro fasi:

- –La prima fase ha visto la definizione di un gruppo incaricato di progettare il sistema di monitoraggio. Tale gruppo vedeva la partecipazione di rappresentanti del Comune responsabili del monitoraggio interno, rappresentanti del gruppo di valutazione impegnato nella formazione di cui sopra, esperti del tema trattato nell'incontro. I compiti del piccolo gruppo sono stati
  - –effettuare una revisione degli strumenti di monitoraggio già esistenti
  - –costruire un sistema di monitoraggio integrato
  - –individuare le procedure organizzative più adeguate alla trasmissione delle informazioni (sia interne che esterne al comune) e alla raccolta dei materiali necessari alla messa in opera del sistema di monitoraggio costruito
- –La seconda fase ha visto il coinvolgimento attivo degli enti responsabili di tutti i progetti ammessi a finanziamento sotto la guida di due coordinatori di gruppo a carattere formativo-progettuale teso a portare a conclusione la prima fase del percorso ovvero "tradurre i concetti teorici in un sistema di indicatori forniti delle opportune definizioni operative"[21]
- –Terza fase del processo, realizzata in continuità con l'avvio del terzo triennio, ha consentito di "trasferire ai responsabili del progetto le riflessioni e gli strumenti elaborati nel gruppo di lavoro ristretto, facilitando così l'avvio della fase di raccolta dati guidata dallo strumento di monitoraggio ri-costruito"
- –Il processo ha previsto, infine, una quarta fase in cui l'analisi e l'interpretazione dei dati sono stati oggetto di un incontro di gruppo preparatorio alla pubblicizzazione

[21] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002

finale dei risultati raggiunti.[22]

I risultati dell'intero processo, hanno consentito il ritorno dell'attività di monitoraggio totalmente nell'alveo delle funzioni del "Gruppo di Monitoraggio L. 285/97", con il conseguente utilizzo, da parte degli Enti attuatori dei progetti, della scheda ricostruita nel corso del Laboratorio di progettazione partecipata. La rilevazione annuale dei dati, da allora a tutt'oggi, avviene mediante la somministrazione di questo strumento.

Parallelamente, sempre nel II triennio, è stata affidata una ricerca allo Studio APS di Milano e allo Studio ERReSSe di Napoli, dal titolo "Assetti organizzativi e soluzioni gestionali per la realizzazione degli interventi di educativa di strada". La ricerca è finalizzata alla conoscenza dei bisogni esistenti tra gli enti attuatori rispetto alle dimensioni organizzative, di coordinamento territoriale, di monitoraggio e valutazione.

Riassumendo quanto esposto in modo più articolato nel report realizzato dagli studi associati APS ed ERRESSE, è possibile muovere ad alcune conclusioni relative a:

- oModalità di concepire e di realizzare gli interventi di Educativa Territoriale;
- oPercezione delle comunicazioni nel sistema di produzione dei servizi di Educativa Territoriale;
- oRilevanza e strutturazione delle collaborazioni nella realizzazione di questi interventi.

Le Idee di EducativaTerritoriale

L'analisi realizzata ha evidenziato molto chiaramente che dietro all'espressione sintetica "Educativa Territoriale" si muovono molteplici esperienze che coniugano in modo diverso quattro tipi di attività:

- sostegno/integrazione;
- relazionali;
- espressive;
- promozione della legalità.

Queste attività, mirano ad affrontare cinque tipi di problemi prevalenti:

- carenza di opportunità ludico-espressive/conformismo affievolimento della creatività;
- inadeguatezza dell'offerta pedagogica/difficoltà a sviluppare apprendimenti;
- scarsa attenzione alla qualità relazionale dei contesti/difficoltà dei minori nel costruire relazioni significative;
- inadeguatezza delle funzioni educative degli adulti/fragilità affettive dei minori;
- capacità di attrazione della cultura dell'illegalità/conformismo e indebolimento della capacità critica.

Emerge un quadro molto interessante dal punto di vista tecnico e organizzativo.

E' visibile la necessità di trattare l'Educativa Territoriale in modo più articolato di quanto normalmente si è portati a fare sviluppando coerenti e sensate connessioni tra i tipi di attività che si intende realizzare e i problemi da affrontare in modo prioritario.

Tutto ciò ha comportato un'ulteriore sforzo di precisazione tecnica dei diversi servizi offerti e degli elementi che possono concretamente definire i problemi e/o le situazioni critiche dei minori da affrontare. Dal punto di vista organizzativo l'individuazione e l'esplicitazione dei problemi da trattare è l'elemento essenziale per sviluppare macro e micro progettazioni all'interno delle quali definire realisticamente gli obiettivi, le azioni da realizzare, le risorse da impiegare e i risultati da raggiungere; così come la maggiore definizione delle attività da svolgere è essenziale per poter prevedere l'onere da sostenere in termini tecnici ed economici e poter nel contempo verificare l'utilità sociale che generano.

Le comunicazioni e le collaborazioni nelle esperienze realizzate

A fronte di dichiarazioni attestanti alti livelli di collaborazione fra le diverse organizzazioni coinvolte nell'Educativa Territoriale (le risposte affermative variavano tra il 70% e il 100% all'interno dei diversi raggruppamenti di organizzazioni), successivi approfondimenti hanno evidenziato che l'intensità delle

[22] Ibidem

collaborazioni stesse non poteva essere considerata particolarmente significativa e, soprattutto, omogenea. Infatti le organizzazioni con cui gli Enti attuatori dichiarano di collaborare maggiormente sono i Servizi Sociali (61%), che peraltro hanno una posizione particolare in quanto il più delle volte giocano un ruolo di committenza. Altrettanto importanti, sebbene con un peso frequenziale inferiore, sono state ritenute le Associazioni (47%) e la Scuola (37%). Con altri soggetti, particolarmente significativi per la loro azione sul territorio, le collaborazioni sono decisamente scarse: gli Istituti Religiosi (21%), l'ASL (17%), le Circoscrizioni (15%) e le Cooperative (9%).

Il quadro che emerge ha evidenziato una rilevante tendenza alla frammentazione in cui sembrava prevalere, all'epoca della ricerca, un modello operativo di tipo "autarchico" in cui lo sviluppo di progetti e azioni realmente integrati costituivano esperienze, seppur avanzate, abbastanza marginali rispetto alle tendenze più generali. Queste considerazioni sono state rinforzate dalle rappresentazioni metaforiche prodotte dagli intervistati, relative alle collaborazioni sperimentate. Coloro che hanno risposto si sono suddivisi in tre gruppi abbastanza distinti: quanti scelgono per ragioni diverse di operare prevalentemente da soli (26%), quanti esprimono uno slancio ideale alla collaborazione ma che sembra identifichino poco le criticità con cui in questi processi ci si deve misurare (51%) e quanti esprimono in termini realistici una propensione alla collaborazione vista come processo di costruzione in cui si è consapevoli delle difficoltà da affrontare (23%).

Negli approfondimenti dedicati all'individuazione di ciò che non favorisce lo sviluppo di comunicazioni e collaborazioni soddisfacenti, emersero tre ordini di ragioni:

- la prima, di tipo culturale, (aspetto emerso in modo consistente nei focus group) è espressa dal fatto che il 51% degli intervistati ha sostenuto che le collaborazioni erano ostacolate dalla "tradizionale mancanza di scambi nel territorio fra le organizzazioni";
- la seconda, di ordine economico, sollecita comportamenti segnati da un'eccessiva concorrenzialità tra le organizzazioni (40%), non sufficientemente regolata dalle istituzioni chiamate a svolgere una funzione di contenimento;
- la terza, di tipo strumentale, legata alla "carenza di concreti strumenti di coordinamento territoriale" (53%) in grado di sostenere, facilitare, accompagnare scambi e cooperazioni.

Il contenimento di queste tendenze alla frammentazione, il favorire lo sviluppo di pratiche in grado di rinforzare orientamenti culturali collaborativi, l'introduzione di elementi di regolazione del "mercato", che si è sviluppato attorno alle attività di produzione di servizi di Educativa Territoriale, hanno rappresentato, negli anni successivi a questa ricerca, azioni prioritarie assunte dall'Amministrazione per sostenere e qualificare nel complesso l'Educativa Territoriale e innalzare la sua efficacia sociale.

Terzo triennio 2003-2005

Dal 2003 il sistema di rilevazione l. 285/97 viene esteso, di anno in anno, prima alle progettazioni *ex* l. 328/00 direttamente derivate dalla l. 285/97, poi gradualmente a tutte le altre. Il processo di unificazione dei sistemi di monitoraggio diventa a regime alla fine del 2005 per i servizi/progetti direttamente riconducibili all'area minori-famiglia. Esso si svilupperà nel tempo, anche per le altre aree d'intervento.

Ciò che si pone particolarmente in evidenza, nell'analisi del processo di monitoraggio, riguarda la maturazione dell'esperienza relativa ai finanziamenti 285 che fanno si che un paragrafo intero venga dedicato, in sede di relazione sullo stato di attuazione della legge, al monitoraggio economico-finanziario

I finanziamenti sono assegnati:

- agli Organismi del III Settore, mediante: Appalto Concorso, o affidamento diretto (p.es. nel caso di progetti per cui si rende necessaria una proroga, ecc.) ai sensi della normativa vigente;
- a Ditte, per la fornitura di materiali occorrenti alla realizzazione dei progetti: con Pubblico Incanto, Licitazione Privata, Gara d'Appalto, ecc., ai sensi della normativa vigente;

- alle Università , alle A.S.L., al Ministero di Grazia e Giustizia ed alle Scuole, facendo riferimento all'Accordo di Programma
- La "Struttura di Supporto", è stata istituita dall'Amministrazione Comunale per garantire le attività di sostegno alle progettualità sia sul piano tecnico che amministrativo-contabile.

Tale struttura impegna ampiamente il Servizio Politiche per i minori, l'infanzia e l'adolescenza in funzioni complesse relative alle attività di coordinamento e di assistenza del Piano Cittadino per l'infanzia e l'adolescenza: una sorta di cabina di regia della Legge 285 impegnata nelle seguenti attività:

- *Monitorare* le fasi di attuazione di tutti i progetti
- *Curare* i rapporti inter-istituzionali ed alimentare le buone prassi collaborative
- *Effettuare* le verifiche periodiche di esito e di processo
- *Giustificare* le modifiche ai progetti approvati, sia sul versante dei contenuti che su quello delle corresponsabilità, qualora dovesse rendersi opportuno introdurle
- *Riassegnare* quote di budget non utilizzate o sottoutilizzate dai gestori dei progetti
- *Promuovere* corsi di formazione rivolti ai Responsabili dei Progetti L. 285 per favorire stili di lavoro condivisi e una cultura partecipata
- *Produrre* materiali informativi descrittivi delle Progettualità esistenti.
- L'Attività Amministrativa - Contabile comporta diverse fasi di lavoro:

A Decreto del Sindaco Funzionario Delegato:

- Predisposizione Decreto
- Predisposizione atti conseguenziali (convenzioni, atti di impegno, atti di sottomissione, ecc.)
- Stipula contratti.

B Rendicontazione da parte dell'Ufficio che ha in carico il progetto:

- Raccolta degli elementi giustificativi delle spese (fatture, ricevute, ecc.)
- Acquisizione relazione del referente tecnico del progetto del 94? Servizio
- Acquisizione schede di monitoraggio e valutazione degli Organismi attuatori dei progetti
- Verifica della legittimità degli atti trasmessi per le liquidazioni rispetto alle attività previste e al piano economico
- Riscontro amm.vo-contabile delle rendicontazioni
- Predisposizione dell'atto di liquidazione
- Preparazione dell'ordinativo di pagamento Banca d'Italia (mod. CG31).

B Verifica della Commissione esaminatrice con funzioni di supervisione/consulenza:

- Esame e verifica amministrativo-contabile degli atti giustificativi delle liquidazioni stesse.
- Verifica della esatta corrispondenza delle liquidazioni agli atti normativi e contabili
- Predisposizione calendario scadenze pagamenti.

C Liquidazione:

- Trasmissione atti di liquidazione e ordinativi di pagamento alla ragioneria per l'ulteriore inoltro, dopo la registrazione, alla Banca d'Italia.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

L'elemento di eredità più significativo trasmesso dalla legge 285 è senz'altro legato alla metodologia di lavoro. "Il lavoro per progetti sostenuto dalla Legge 285/97 ha favorito i processi di integrazione, sia sul piano Inter-Istituzionale, sia su quello delle relazioni con le realtà appartenenti al Privato

Sociale. L'orizzonte di riferimento, infatti, è stato quello della valorizzazione delle pratiche di partnership con momenti di incontro/confronto, discussione ed elaborazione di idee e progetti, tesi a migliorare il benessere della collettività."[23]

Dall'analisi comparata delle relazioni sullo stato di attuazione della 285, è rilevabile che il cosiddetto consolidamento, più che relativo a progetti specifici è avvenuto rispetto al sistema degli interventi e dei servizi; e questo, sostanzialmente, per merito dell'avvio della 328 e della sua implementazione. In altre parole, l'accento e l'attenzione posti, all'interno delle relazioni, al tema del consolidamento, non riguarda tanto specifici progetti ma da un lato l'intento a trasformare quelli esistenti in servizi; dall'altro, l'evoluzione dell'approccio alla programmazione verso una logica di sistema. La logica di sistema prevede infatti oltre al coordinamento delle attività, anche lo sviluppo di modelli organizzativi gestionali e metodologici, comprendenti "l'evoluzione di strumenti operativi in grado di monitorare e migliorare la qualità complessiva del sistema di offerta dei servizi e degli interventi, l'efficacia delle politiche, l'efficienza nell'uso delle risorse."[24]
Ciò che viene garantito ai progetti ed agli interventi è la continuità nel tempo, anche se questi al loro interno sviluppano modificazioni, riduttive, estensive se non addirittura sostitutive, in relazione alle valutazioni e l'entità dei finanziamenti disponibili[25].

Nel 2004 il Comune di Napoli, attraverso il Coordinamento interistituzionale per l'integrazione socio-sanitaria Comune di Napoli – ASL NA1 ha predisposto ed inserito nel Piano di zona cittadino le Linee guida Verso gli adolescenti adottate dall'Amministrazione Comunale all'interno della delibera di approvazione del piano sociale di zona per l'anno 2004. Esse rappresentano un passo per la costruzione di un sistema di prestazioni integrato e finalizzato a rispondere meglio alle domande degli adolescenti a cui sono rivolte le proposte.
Le linee guida rappresentano il risultato di un percorso di confronto, nato con l'avvio e l'implementazione della 285 e poi nel tempo sviluppatosi e ampliatosi tra Amministratori pubblici, dirigenti, responsabili e operatori del terzo settore e delle istituzioni operanti in ambito sociale e sanitario, educativo e formativo. Tale percorso risponde all'obiettivo di costruire un'integrazione programmatica e gestionale-organizzativa tra

–ASL
–Comune
–Scuole
–Terzo settore.

Questo percorso ha portato alla valutazione della necessità di costituire per ogni unità territoriale di base (UTB) un organismo denominato GPA gruppo programma adolescenti. Tale organismo elabora uno specifico programma territoriale 'Verso gli adolescenti' e ne coordina la realizzazione e le attività di valutazione.
Questo documento esprime con chiara evidenza come la volontà di raggiungere non facili obiettivi implichi necessariamente la messa in discussione degli impianti organizzativi, gestionali e di coordinamento non solo delle strutture che sono a più diretto contatto dell'utenza ma di tutti gli uffici che concorrono ad implementare le politiche rivolte all'adolescenza.

---

[23] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2006
[24] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2004
[25] Successivamente al secondo triennio, nelle relazioni di questa città, come elemento di criticità che andava ad indebolire l'attuazione ed il consolidamento delle politiche e le programmazioni rivolte a infanzia e adolescenza, è stato indicato il 'cronico' ritardo nell'accreditamento dei fondi 285 e l'incertezza dell'entità dell'importo.

4. Le Prospettive future

La definizione delle strategie e degli obiettivi strategici delle politiche sociali cittadine per il prossimo futuro sono il risultato di un lungo e complesso processo di analisi e confronto con i diversi attori del welfare municipale, che si è sviluppato a partire dalle dimensioni e dalle direttrici di innovazione individuate nel *Documento di indirizzo per la elaborazione del Piano di Zona 2007-2009*, emanato nello scorso mese di maggio, quale documento di base per l'avvio di tutto il processo di programmazione partecipata.

Le dimensioni, a partire dalle quali, il Comune di Napoli è giunto alla definizione di obiettivi e strategie programmatiche, hanno inteso proporre un superamento dell'approccio categoriale nel processo di analisi dei bisogni e del sistema di offerta e di individuazione degli orientamenti strategici e programmatici. I Temi per il Piano Sociale sono dimensioni significative del reale che, analizzate criticamente, mostrano interazioni e connessioni che evidenziano come l'agire su una o l'altra delle dimensioni abbia effetti sull'intero sistema. In questo senso anche la messa a punto di strategie e obiettivi rifletterà necessariamente l'approccio multidisciplinare e multidimensionale nel processo e nel risultato.

Le innovazioni organizzative e di sistema

- L'integrazione socio sanitaria e la promozione della salute

  Gli obiettivi di ben-essere sociale possono essere perseguiti unicamente attraverso una forte integrazione tra i diversi soggetti che concorrono all'accompagnamento della famiglia e dell'individuo lungo l'intero percorso della sua esistenza e nelle diverse fasi di essa. In tal senso, le politiche di integrazione sociosanitaria costituiscono uno degli assi strategici nel processo di costituzione di un welfare municipale solidale.

- Il Rapporto con i cittadini

  Il Comune di Napoli, all'interno del processo di infrastrutturazione sociale urbana promuove la cultura dei diritti cittadinanza e della loro esigibilità e, parallelamente, una nuova cultura del servizio in un sistema di qualità totale orientato al cittadino. In particolare il tema del welfare d'accesso costituisce una linea di attività individuata come prioritaria non solo dagli strumenti di programmazione del Comune di Napoli ma anche dalle Linee guida per la programmazione sociale in Campania

- Le reti di protezione, di sostegno, di solidarietà

  Un sistema di welfare che si ponga l'obiettivo di gestire la complessità della domanda sociale deve essere pensato sempre meno come erogatore di servizi e interventi e sempre più come coordinatore di risorse, come cabina di regia in grado anche di creare sinergie tra i percorsi e i modelli di risposta, promossi dall'ente locale, dal Terzo Settore ma anche dalle risorse informali della comunità locale.

Il sostegno alle famiglie nella funzione genitoriale e nei compiti di cura

Le famiglie con "compiti di cura" (numerosità del nucleo, figli minori o persone anziane a carico) rappresentano complessivamente il 68% dei nuclei presenti sul territorio cittadino

La tipologia numericamente più consistente è quella delle famiglie tradizionali con figli o persone anziane, esposta a rischi notevoli in virtù del forte sovraccarico di lavoro di cui è gravata all'interno di un modello culturale delle "solidarietà familiari e parentali". Si assiste, attualmente, ad una vera e propria contrapposizione di responsabilità lavorative e familiari, di tempo del lavoro e tempo della cura, laddove la famiglia non ha adeguati strumenti di sostegno alla condivisione delle responsabilità. L'indebolimento delle tradizionali reti di sostegno comunitarie e informali ha prodotto un forte isolamento della famiglia chiamata a sostenere compiti sempre più complessi e mutamenti radicali che ne hanno segnato il passaggio da risorsa sociale ad anello debole del sistema. Va riconosciuta, in questo senso, la necessità di sviluppare e diversificare i servizi per la famiglia laddove complessi e diversificati appaiono i bisogni. In particolare è necessario sostenere,

all'interno del nucleo familiare, le donne che appaiono ancora le principali se non le uniche responsabili dei compiti di cura della rete parentale.

La socialità

La complessità sociale della città, lo sviluppo urbanistico, il senso di insicurezza, l'isolamento sociale delle famiglie hanno ridotto in modo consistente – se non annullato – i luoghi, gli spazi e le occasioni di incontro, aggregazione, scambio e interazione in particolare per le fasce di popolazione più deboli e bisognose di protezione e sostegno (bambini, anziani, persone con disabilità) che incontrano più difficoltà nel vivere lo spazio urbano come occasione di socialità e di incontro. Ne derivano fenomeni di isolamento e solitudine, di rarefazione delle relazioni sociali, di annullamento delle occasioni e delle opportunità di aggregazione, gioco, socializzazione.

La Città Sociale deve dunque promuovere azioni positive per contrastare questi fenomeni, a partire dalla consapevolezza dell'importanza di tali dimensioni sia nella crescita delle giovani generazioni che nelle fasi e nelle condizioni di vita in cui il rischio di isolamento è particolarmente forte e dannoso come per gli anziani e i disabili.

La comunità educante

E' necessario stimolare la riflessione sui percorsi, i modelli, le metodologie e le diverse agenzie (famiglia, scuola, interventi di tipo sociale,...) del *sistema educativo* che nella nostra città ha la responsabilità di accompagnare e guidare le nuove generazioni nel processo di crescita e di inserimento nel mondo adulto. Un *sistema educativo,* inteso in senso ampio, che si confronta con la sua capacità di proporre un modello di comunità educante, al cui interno la relazione – tra adulti e tra adulti e bambini/ragazzi – viene pensata come scambio e dialogo, a partire dal riconoscimento di ogni individuo come risorsa e dal superamento di relazioni asimmetriche, per fondare relazioni costruite sulla reciprocità, sulla circolarità, sulla valorizzazione di ognuno, sul rispetto delle differenze, dei punti di vista, della soggettività nell'ambito di un processo di ricerca comune. La prevenzione del disagio minorile richiede dunque la promozione non solo dell'adeguatezza genitoriale dei parenti biologici, ma di un'attitudine genitoriale più vasta che induca ogni adulto a sentirsi responsabile del benessere di ogni bambino. In particolare è necessario investire sugli adolescenti in età evolutiva, puntando alla realizzazione di percorsi educativi che conducano alla età adulta investendo sulle motivazioni e sul ruolo delle giovani generazioni, puntando a opportunità di orientamento, empowerment professionale, a occasioni di formazione ed agevolazioni economiche per la fruizione di occasioni di crescita culturale.

L'inclusione sociale e i diritti di cittadinanza

Il concetto di esclusione sociale ha assunto una forte valenza euristica in quanto capace di esprimere il carattere di complessità e multidimensionalità della povertà e nello stesso tempo introdurre il tema degli effetti che povertà e marginalità comportano dal punto di vista individuale e collettivo. Nella nostra città appare ancora molto diffusa la povertà familiare, in particolare delle famiglie con figli minori e delle famiglie numerose, dal momento che l'assenza di lavoro o la presenza di lavori altamente irregolari e poco retribuiti è estremamente diffusa e determina l'incapacità delle famiglie di uscire dal circuito della povertà, compromettendo anche la possibilità di fuoriuscita delle nuove generazioni, soprattutto se si considera la combinazione e l'intreccio di diversi fattori di esclusione che agiscono in queste fasce di popolazione. Le politiche di contrasto alla povertà sperimentate nel corso degli anni hanno mostrato la necessità di agire con interventi di sostegno al reddito insieme a misure di accompagnamento sociale, in grado di sostenere le famiglie nei percorsi di autonomia e inserimento sociale.

Altre forme di svantaggio e di esclusione sociale vengono vissute da particolari categorie di cittadini che per motivi di natura diversa intraprendono carriere personali negative o vivono condizioni di forte rischio. E' questo il caso di quanti cadono nella dipendenza da sostanze o da alcool, dei

detenuti e degli ex detenuti, delle persone con sofferenza psichica, di coloro che – a causa di percorsi segnati da progressive rotture – si trovano nella condizione di essere senza dimora.
Molto spesso inoltre le condizioni di vita degli immigrati, in particolare degli extracomunitari, sono segnate da enormi difficoltà nell'accesso ai diritti basilari di cittadinanza e di dignità sociale. Particolarmente complesso, in questo senso, risulta il tema dell'integrazione dei Rom al cui interno si incrociano una molteplicità di aspetti complessi: le condizioni di vita spesso sotto i limiti della decenza civile e della sopravvivenza, la questione degli insediamenti abitativi, l'integrazione economica e la con-vivenza di modelli culturali apparentemente inconciliabili.
In tutte queste situazioni le politiche sociali devono porsi il problema di garantire un livello minimo di dignità umana e di condizioni di vita socialmente accettabili attraverso azioni di primo intervento e di riduzione del danno. Solo in un secondo momento è poi possibile progettare percorsi di inclusione, attraverso la realizzazione di servizi di orientamento, accoglienza, reinserimento sociale e lavorativo all'interno di un percorso complessivo di presa in carico basato su un sistema integrato di interventi.

Valorizzare la diversità e garantire pari diritti e non discriminazione
Il sistema complessivo delle politiche sociali cittadino non può non prestare particolare attenzione ai processi di discriminazione che colpiscono le persone con disabilità e gli immigrati, e a tutte quelle situazioni in cui l'elaborazione di stereotipi negativi assolve di fatto una funzione difensiva e protettiva rispetto ad una diversità vissuta spesso come minaccia e pericolo per se stessi e per l'ordine sociale.
L'approccio alla disabilità, in particolare, non ha ancora definitivamente superato quello che è stato definito come modello medico, che vede la disabilità come un problema della persona, causato direttamente da malattie, traumi o altre condizioni di salute e che dunque richiede risposte prevalentemente di tipo sanitario. Va, dunque, nuovamente ribadito e affermato che la qualità della vita delle persone disabili non dipende dalla condizione soggettiva della persona bensì dal livello di inclusione della società che la accoglie e delle risorse che mette a sua disposizione. A partire da tali premesse, le azioni volte a garantire la possibilità di fruire degli spazi di vita e di relazione da parte di tutti i cittadini si configurano sempre più come attività di rispetto dei diritti umani, diritti imprescindibili e prioritari dal momento che non si legano allo status di cittadino ma a quello di persona.
Per quanto riguarda la popolazione straniera, va in particolar modo evidenziato che i rischi di esclusione e discriminazione tendono ad aggravarsi nella società contemporanea, dove accanto all'aumento dei flussi migratori si sperimenta sempre più un deterioramento della relazione tra inclusi ed esclusi, il cui segnale più forte è la richiesta da parte degli inclusi di sicurezza e protezione. La questione diventa, dunque, quella di individuare azioni e percorsi volti a favorire la convivenza sociale e la riduzione dei conflitti attraverso il riconoscimento e la gestione delle differenze, sostenendo la possibilità di conciliare la diversità culturale e identitaria con la coesione e con modelli di convivenza sociale sostenibile.
La promozione della reciproca conoscenza e la valorizzazione dell'incontro e del dialogo tra differenti patrimoni di conoscenze, di saperi, di esperienze costituiscono senz'altro il percorso più efficace per giungere alla costruzione di una società multietnica e multiculturale, nella quale i diversi elementi non solo convivono, ma concorrono alla crescita comune.

La tutela e la protezione sociale
- L'Accoglienza Eterofamiliare e Residenziale

Il sistema di welfare locale deve essere in grado di farsi carico delle situazioni di disagio grave per le quali non è stato possibile intervenire in maniera efficace attraverso azioni di prevenzione e promozione. E' necessario creare reti di sostegno e tutela per gli individui in difficoltà per i quali non è possibile o adeguata la realizzazione di azioni di sostegno alla famiglia o di reinserimento

sociale, mentre si rende necessario un intervento di presa in carico complessiva da parte del sistema di welfare, anche se a volte in maniera solo temporanea.
L'affidamento familiare o, laddove questo non sia possibile, l'inserimento in comunità di tipo familiare rappresenta un primo livello di intervento di tutela dei bambini e dei ragazzi temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, in cui i momenti di disagio e di particolare difficoltà non si concretizzano in una forma esplicita di abbandono morale e materiale, ma rendono la permanenza nella famiglia di origine un elemento che potrebbe incidere negativamente sul loro sviluppo. Sia nel caso dell'affido eterofamiliare che nel caso dell'inserimento di comunità di accoglienza, l'ottica da adottare è quella di interventi che non svolgono solo una funzione protettiva, ma si collocano dentro un progetto più ampio di recupero della famiglia di origine, che si trova in condizioni di disagio potenzialmente superabili attraverso forme di sostegno e accompagnamento sociale. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere in sostanza sempre quello di garantire al bambino il diritto alla famiglia. Nelle situazione di estremo disagio, dove non è ipotizzabile alcun possibile percorso di sostegno e recupero della famiglia di origine, va poi considerata la necessità di soluzioni definitive di accoglienza del minore in famiglie disposte all'adozione o programmando percorsi di permanenza in strutture residenziali adeguate al percorso di crescita del bambino e del ragazzo.
Negli ultimi anni le politiche sociali cittadine hanno mirato a ridurre i ricoveri e l'istituzionalizzazione degli anziani, sostenendo la crescita dei servizi domiciliari e territoriali ma risulta, talvolta, inevitabile rispondere al bisogno di accoglienza residenziale delle persone anziane e di coloro che vivono gravi disabilità laddove non sia possibile sostenere la loro permanenza in famiglia o a casa. Naturalmente molta attenzione deve essere data a garantire forme di accoglienza non istituzionalizzanti in grado di soddisfare oltre il bisogno di assistenza sociale e sanitaria anche il bisogno di mantenere le capacità residue di vita attiva, di autonomia, di vita sociale. L'obiettivo prioritario di un Piano per la residenzialità delle persone anziane e delle persone disabili è quello di garantire a coloro che decidono o hanno la necessità di risiedere in una struttura residenziale di poterlo fare conservando la propria dignità, autonomia nonché le proprie relazioni sociali e familiari.

- La violenza e l'abuso

L'area delle azioni dedicate alla tutela e alla protezione sociale ricomprende l'insieme degli interventi volti a conoscere, prevenire e curare le diverse forme di violenza contro l'infanzia, le donne, le donne immigrate. Il fenomeno della violenza contro donne e bambini è spesso nascosto e poco conosciuto, dal momento che in molti casi gli episodi di maltrattamento e abuso si consumano dentro le pareti domestiche. Per queste sue caratteristiche, che lo rendono in certo senso sfuggevole, il fenomeno va affrontato ponendo particolare attenzione non solo alla prevenzione generica, ma anche alla diagnosi precoce, capace di individuare tempestivamente i fattori di rischio e i primi segnali di violenza. Inoltre particolarmente delicato si presenta il percorso per la presa in carico, la tutela e il trattamento, vista la complessità degli attori sociali in gioco e la necessità di intervenire su situazione che in ogni caso producono ferite profonde nel bambino e nella famiglia. Forme altrettanto gravi di violenza sono, poi, quelle vissute da donne e minori stranieri vittime della tratta e della prostituzione, per i quali le conseguenze possono essere decisamente più gravi a causa dell'isolamento in cui si trovano a vivono.

Relativamente all'infanzia ed all'adolescenza, le traiettorie specifiche che il welfare cittadino intende percorrere nel prossimo futuro sono riassunte principalmente (nonostante la trasversalità di alcune problematiche come quelle legate alla disabilità o alla povertà, per citarne solo alcune) nelle due Aree prioritarie d'intervento qui di seguito riportate: Area delle responsabilità familiari ed Area dei Diritti dei minori.

Area Responsabilità Familiari

La programmazione triennale relativa all'area Responsabilità familiari affonda le sue radici nella riflessione relativa ai servizi e agli interventi fin qui realizzati, provando a coniugare l'approccio di lavoro integrato con i bisogni eterogenei e complessi del destinatario dell'area. Non solo dunque le famiglie, piuttosto che la famiglia, ma anche le famiglie in diverse condizioni di vita di partenza e le famiglie in diversi momenti del ciclo di vita. Appare quanto mai necessario, da un lato, considerare le condizioni di disagio economico nel quale si trova a vivere un gran numero di famiglie della città con le fragilità sociali che ne conseguono e, dall'altro, riconoscere che i bisogni familiari sono estremamente differenziati nell'intero ciclo di vita del nucleo familiare, sia che si tratti di situazioni "a rischio" a carattere più o meno temporaneo (disagio socio economico, affido/adozione, conflitto, separazione/divorzio, violenza), sia che si tratti di momenti di cambiamento "critici", legati al naturale evolversi del ciclo di vita familiare, a partire dalla nascita dei figli. Sostenere le responsabilità genitoriali equivale a confrontarsi con tutti questi tipi di famiglie, con interventi specifici, ma anche con azioni che siano in grado di attivare o riattivare risorse ancora esistenti, facendo leva anche sul protagonismo familiare e sul recupero di relazioni sociali nella forma di gruppi di aiuto e mutuo aiuto. La presa in carico integrata famiglia-minore induce a moltiplicare le opportunità che ha il sistema dei servizi di intercettare famiglie "fragili" e dunque potenzialmente destinatarie di progetti di Accompagnamento Sociale Individualizzato a partire dai luoghi di vita dei loro figli, cioè dalle scuole, a cominciare da quelle per l'infanzia.

Le famiglie non sono però solo i luoghi di vita naturali dei minori e i primi ambienti in cui si realizzano processi di grande rilevanza per la acquisizione dell'identità adulta, sono anche i luoghi in cui si costruisce lavoro familiare e di cura e in cui si sperimentano tutte le difficoltà di conciliare i ruoli lavorativi con quelli familiari ed educativi, con tutte le ricadute che ciò comporta per le donne adulte della famiglia che sono le principali protagoniste di questa dualità. La programmazione dell'area mette al centro dell'attenzione il tema del lavoro familiare e di cura, provando ad intervenire su un suo possibile alleggerimento, con soluzioni che intervengono sull'ambiente complessivo di vita (nella direzione della conciliazione dei tempi), ma anche su una più equa ripartizione del carico di lavoro interno alle famiglie (promuovendo e valorizzando le responsabilità genitoriali dei padri), nonché su interruzioni della quotidianità che siano in grado di riattivare risorse familiari di cura a rischio di esaurimento (con soluzioni di breve residenzialità).

Fronteggiare le situazioni di crisi familiare in momenti critici vuol dire anche prevedere interventi adeguati a risolvere il problema abitativo nei casi di necessario allontanamento delle donne o delle donne con figli dalla famiglia, specie nei casi di abuso e maltrattamento, o più in generale nei casi in cui è necessario garantire ai genitori soli con figli di rendersi autonomi dai legami familiari con i nuclei di origine.

Obiettivi incrementali:

- Potenziamento delle azioni di sostegno alla genitorialità nelle situazioni "a rischio" (disagio socio economico, affido/adozione, conflitto, separazione/divorzio, violenza) e nei momenti di cambiamento "critici", legati al naturale evolversi del ciclo di vita familiare, in un'ottica di lavoro integrata che veda il coinvolgimento di equipe sociali, sanitarie ed educative. Tali azioni devono essere in grado di intercettare le famiglie anche prima della "crisi", avvicinandole al sistema dei servizi a partire da un coinvolgimento delle scuole del territorio, fin da quella dell'infanzia.

- Potenziare gli interventi di accompagnamento alle famiglie fragili sulla scorta dell'esperienza dei PAS dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza e del progetto Tutoraggio, realizzati mediante il ricorso allo strumento della Progettazione Familiare Individualizzata.

Obiettivi innovativi:

•Realizzazione di spazi di protagonismo per le famiglie, in particolare attraverso la creazione di opportunità di confronto e scambio nei luoghi già frequentati dalle famiglie stesse e attraverso l'attivazione di gruppi di auto e mutuo aiuto familiare.
•Realizzazione di progetti e di interventi diretti a garantire una migliore gestione del lavoro familiare e dei compiti di cura, sia creando le più adeguate condizioni di contesto all'assunzione del doppio ruolo genitoriale – a partire dal tema della conciliazione dei tempi della famiglia -, sia promuovendo una più equa ripartizione all'interno della famiglia dei compiti e delle responsabilità di cura dei minori, per esempio attraverso progetti di sensibilizzazione alle responsabilità genitoriali dei padri.

•Realizzazione di interventi per la "decompressione" dei nuclei familiari dal carico assistenziale attraverso la creazione di spazi e momenti di socializzazione a breve residenzialità (week-end, ecc.) per favorire il recupero delle risorse familiari di cura, specie per i familiari di minori disabili.

•Attivazione di misure di pronto intervento sociale in situazioni di grave emergenza familiare, attraverso trasferimenti economici o prestazioni di servizi eccezionali, erogati in seguito ad una valutazione integrata.

•Rivedere l'offerta di servizi a carattere residenziale adeguati a fronteggiare situazioni di emergenza – a cominciare dalle case alloggio per donne maltrattate – o situazioni di perdita di autonomia e di spazi abitativi indipendenti per nuclei genitore-solo/figlio, utilizzando lo strumento del gruppo appartamento.

Area Diritti dei Minori

Nel descrivere e documentare il risultato di quanto realizzato in questi anni per i minori della nostra città emerge l'immagine di un sistema di welfare municipale decisamente positiva, soprattutto per la sempre più produttiva interconnessione che si registra tra l'amministrazione pubblica e il privato sociale, così come per la crescente professionalità degli operatori dell'area, regolarmente coinvolti in percorsi formativi specifici e integrati. Inoltre, l'assunzione di un linguaggio comune da parte di tutti gli attori coinvolti a livello centrale come a quello territoriale, il raggiungimento dell'obiettivo condiviso della presa in carico integrata dei minori, al di là della tipologia di disagio/bisogno specifico, la realizzazione di interventi integrati famiglia-minore lasciano intravedere delle significative traiettorie di compensazione dei pur esistenti punti di debolezza del sistema. Un elemento di forte positività è rintracciabile nel potenziamento qualitativo e quantitativo della attività realizzate in rete e nell'attivazione di forti coordinamenti istituzionali, in grado di portare valore aggiunto agli interventi. In questo senso l'esperienza dei Gruppi Programma Adolescenti e lo stesso percorso di costruzione dell'Agenda Strategica rappresentano delle prassi estremamente significative e riproducibili.
Accanto agli elementi di forza, emergono naturalmente anche aspetti critici sui quali occorre riflettere e puntare l'attenzione allo scopo di definire gli ambiti e le direttrici di innovazione della nuova programmazione triennale. Tali aspetti possono essere ricondotti a tematiche trasversali e a temi maggiormente specifici.
Relativamente alle tematiche trasversali, una prima questione critica riguarda lo scarto tra offerta di servizi e domanda espressa o potenziale. I servizi sono dunque costretti, in qualche modo, a selezionare la propria utenza, a volte senza un'analisi attenta dei criteri di accesso adoperati e un'adeguata riflessione sulle strategie di coinvolgimento degli utenti. La scarsità delle risorse finanziarie è una delle cause principali di tale limitazione nell'offerta di servizi, che accanto ad una certa sovrapposizione tra alcune attività progettuali realizzate, pone la questione della necessità di razionalizzare i servizi esistenti anche allo scopo di liberare nuove risorse da investire. Una certa sovrapposizione di attività pare emergere anche tra gli interventi sociali di tipo educativo e l'offerta

scolastica, che negli anni è andata ampliandosi e diversificandosi. Proprio l'esistenza di tale sovrapposizione pone con forza il tema della regia pubblica degli interventi nell'area. Rafforzare la regia pubblica vuol dire razionalizzare l'esistente, garantendo insieme l'uso più efficiente delle risorse economiche (che nel complesso, data la molteplicità delle fonti di finanziamento, non sono scarse) e l'equità di trattamento della popolazione residenti nei diversi territori cittadini. Rafforzare la regia vuol dire anche investire più fortemente nella programmazione, evitando che quest'ultima si traduca in un insieme di risposte a breve termine. Collegato a questo tema è il riferimento alla comunicazione inter e intraistituzionale, già analizzata nella sezione dedicata alle azioni di sistema.

Si tratta, dunque, di attivare un processo di revisione e riprogrammazione del complessivo sistema di offerta, processo che dovrà assumere come proprio riferimento l'individuazione di interventi e servizi prioritari, ma che potrà, d'altro canto, raggiungere una propria coerenza solo con la definizione dei Livelli Essenziali della prestazioni sociali.

Altre questioni problematiche, comuni anche alle altre aree di intervento, riguardano invece la questione della capacità effettiva di analisi dei bisogni, dal momento che risulta ancora troppo frequente la distanza tra la domanda, i bisogni e l'offerta, rendendo inadeguate alcune risposte, soprattutto quelle rivolte agli adolescenti. In quest'ottica, il processo di territorializzazione dell'offerta e dei servizi, in stato di ulteriore avanzamento con l'avvio delle Municipalità, permette di tener conto dei diversi contesti, delle diverse utenze e dei loro diversi bisogni.

Anche per ciò che concerne il lavoro di rete e l'integrazione tra politiche, l'esperienza fino ad oggi maturata non ha permesso di raggiungere un efficace livello di integrazione in tutti i settori. A questo proposito il Tavolo tematico relativo all'area in oggetto ha ipotizzato la costituzione di una anagrafe delle progettualità sulla famiglia, realizzabile a partire dalle informazioni già note all'ente locale circa le famiglie intercettate dal welfare locale.

Se si eccettuano le tematiche trasversali all'area riconosciute dal Tavolo come direzioni su cui concentrare l'investimento futuro, tra gli elementi maggiori di criticità relativi a tematiche più specifiche figurano: a) la necessità di innovare il sistema di welfare prevedendo servizi specialistici attualmente assenti (per esempio, strutture specialistiche per minori con problemi gravi quali il disturbo di sviluppo o i casi di abuso); b) la necessità di incrementare l'offerta di servizi in aree particolarmente carenti (per esempio gli interventi residenziali); c) la necessità di innovare l'offerta all'interno di servizi già esistenti, promuovendo attività più adeguate ai bisogni di specifiche fasce di popolazione minore (per esempio, l'offerta per i minori della fascia di età più elevata nel caso dell'Educativa Territoriale).

In sintesi, è possibile affermare che l'eccellenza, pur tante volte raggiunta dagli interventi realizzati in quest'area, viene spesso compromessa dalla scarsa integrazione, dall'assenza di luoghi di scambio, dalla penuria di risorse, dalla scarsa continuità degli interventi, dall'assenza di valutazioni quali-quantitative dell'impatto sociale degli interventi. A questo bisogna aggiungere la mancata stabilizzazione delle azioni che – ancora troppo spesso intese come "progetti" e dunque come interventi "a termine" - non riescono a trasformarsi in servizi ed a garantire la dovuta continuità nel tempo. In questo modo si depotenzia l'efficacia degli interventi e se ne riduce il raggio d'azione, irrigidendo l'offerta sociale proposta all'utenza che, al contrario, presenta bisogni in continua evoluzione.

La programmazione triennale dei servizi e degli interventi per l'area Diritti dei minori è fortemente orientata a garantire l'esigibilità del diritto alla cittadinanza e alle condizioni di vita dignitose, indipendentemente dalla residenza in diverse aree della città, nella convinzione che occorra avvicinare il più possibile il sistema dei servizi ai bisogni territoriali e individuali specifici, ma anche riflettere adeguatamente su quanto finora realizzato in vista di ulteriori e possibili miglioramenti. Per la realizzazione di questo macro-obiettivo occorre diversificare gli interventi attivi e/o integrare l'offerta esistente con servizi specifici per target di minori portatori di problematiche specifiche (patologiche o di origine sociale), senza dimenticare i bisogni degli adolescenti, né quelli dei giovani, alle prese con le difficili transizioni scuola/lavoro e con la

costruzione di un progetto di vita adulto. La programmazione non rinuncia a perseguire obiettivi a carattere più strettamente educativo (contrasto alla violenza, educazione all'affettività e al valore delle pari opportunità), a stimolare la partecipazione attiva dei minori alla vita pubblica, sociale e politica della città, a garantire il diritto dei minori a vivere in un ambiente familiare che possa facilitare una socializzazione piena.

Obiettivi incrementali

- Procedere nella direzione della infrastrutturazione dei territori e delle municipalità, garantendo equità nella distribuzione degli interventi educativi, di animazione e socializzazione per i minori sul territorio cittadino. Si rende necessario, più in particolare, adeguare l'offerta di servizi alla specificità dei bisogni per classi di età, potenziando l'offerta di servizi per la fascia d'età 15-17, ma anche tenere conto della condizione dei minori immigrati, potenziando le azioni rivolte ai minori stranieri non accompagnati.

- Rafforzare la rete con le scuole del territorio, sia per potenziare gli interventi di contrasto della dispersione e dell'abbandono scolastico-formativo, sia per la programmazione di interventi specifici di contrasto al bullismo, di formazione al valore delle differenze di genere, di contrasto alla violenza tra pari, di educazione all'affettività.

- Potenziamento della partecipazione dei minori alla "cosa pubblica" (consigli comunali dei minori, ecc.).

- Promozione e sviluppo di politiche per i giovani volte all'accesso ad opportunità e servizi sociali, sanitari, culturali e del tempo libero e per agevolazioni all'accesso a percorsi precoci di orientamento scuola/lavoro, formazione professionale, inserimento e avvicinamento al lavoro.

- Rivedere il sistema complessivo dell'offerta residenziale – anche in un'ottica partecipata -, nel quadro generale del completamento del percorso di accreditamento e convenzionamento delle strutture residenziali, nonché della domanda latente intercettata, adeguando il più possibile l'offerta al bisogno dichiarato, per esempio potenziando lo strumento "gruppo appartamento" per la fascia d'utenza degli ultrasedicenni.

- Potenziamento dell'affido familiare e del lavoro sulla famiglia di origine per creare le condizioni di "rientro" in famiglia dei minori momentaneamente allontanati.

- Revisione dei contributi economici erogati in favore di particolari categorie di nuclei familiari con figli minori (ex ENAOLI ed ex OMNI), attraverso la definizione di strumenti più adeguati che superino la logica categoriale e che rispondano in maniera più adeguata ai bisogni dei singoli minori e loro dei nuclei familiari accompagnandoli con programmi individualizzati di presa in carico.

Obiettivi innovativi

- Creazione di spazi neutri territoriali di accoglienza, riflessione, "decompressione" temporanea, per adolescenti – Centri per la crisi.

- Creazione di interventi specifici – comprese le strutture di accoglienza - per minori con problematiche gravi: disturbo dello sviluppo, patologie di tipo psichiatrico gravi e conclamate, abuso, con relativo potenziamento delle azioni diagnostiche e progettuali orientate a queste tipologie di disagio.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Giovanni *Cognome* Attademo
Assessorato Politiche sociali, sperimentazione del bilancio partecipato, politiche giovanili, controllo della società Napoli sociale
Servizio Politiche per i minori, l'infanzia e l'adolescenza
Indirizzo Vico Santa Margherita a Fonseca, 19
CAP 80135 *Città* Napoli *Prov.* NA
Telefono 081-5493413; numero verde 800435858 *Fax* 081-5493301
email sertemlib@comune.napoli.it

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

Aree di intervento	I Triennio		II Triennio		III Triennio		2006		2007		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Area Sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità	15	28	15	31	13	36	14	36	11	38	68	33
Area Affidamento familiare	0	0	1	2	1	3	1	3	0	0	3	1
Area Abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti	2	4	1	2	1	3	1	3	1	3	6	3
Area Interventi socio-educativi per la prima infanzia	3	6	3	6	3	8	3	8	2	7	14	7
Area Tempo libero e gioco	20	37	15	31	10	28	7	18	4	14	56	27
Area Promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	10	19	11	23	6	17	8	21	8	28	43	21
Area Integrazione dei minori stranieri	4	7	2	4	2	6	5	13	3	10	16	8
Totale	**54**	100	**48**	100	**36**	100	**39**	100	**29**	100	*206*	*100*

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio[26]	III triennio[27]	2006[28]	2007
Progetti esecutivi approvati	54	48	36	39	29
Numero utenti minori	10.000 circa	23.449 minori	40.100 minori	64.067 minori	54327 minori
Numero utenti adulti	DATO NON DISPONIBILE*	7.957 utenti adulti	32439 utenti adulti	10.429 utenti adulti	3613 utenti adulti
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)	DATO NON DISPONIBILE*	3636 risorse umane impiegate*	4663 operatori retribuiti 5732 operatori non retribuiti	1680 operatori retribuiti 1023 operatori non retribuiti	1446 operatori retribuiti 896 operatori non retribuiti

* Il sistema di rilevazione vigente all'epoca, non prevedeva la rilevazione di questo dato disaggregato

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO							
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
5.724.532.234	15.240.976.623	15.265.419.290	15.236.880.000	14.014.976.100						
2.956.474,16	7.871.307,53	7.883.9312,11	7.869.191,80	7.238.647,55	7.238.647,55	7.238.647,55	7.238.647,55	7.238.647,55	7.238.647,55	7.238.647,55

Si sottolinea l'elevata capacità di utilizzo, da parte del Comune di Napoli, dei fondi statali accreditati. L'Amministrazione, infatti, raggiunge tassi di impegno e di spesa di tali risorse superiori al 99% in ciascuna delle annualità di attuazione della legge.

[26] Dati tratti da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2002
[27] Dati tratti da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2005
[28] Dati tratti da Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno - 2006

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Giovanni _____ *Cognome* Attademo_____
Assessorato Assessorato alle politiche sociali, sperimentazione del bilancio partecipato, politiche giovanili, controllo della società Napoli sociale
Servizio Servizio politiche per i minori, l'infanzia e l'adolescenza___
Indirizzo Vico Santa Margherita a Fonseca 19_____
CAP 80136_____ *Città* Napoli_____ *Prov.* _____
Telefono 081-5493413_____ *Fax* 081-5493301_____
email sertemlib@comune.napoli.it_____

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

Con **Deliberazione di G. M. n. 1363 del 22/4/98** è stato approvato l'**Accordo di Programma** triennale 97/99 tra il Comune di Napoli, l'A.S.L. NA. 1, il Provveditorato agli Studi di Napoli ed il Centro per la Giustizia Minorile Campania e Molise.

Con **D.G.M. n. 1363 del 22/04/1998** il Comune di Napoli ha istituito un **Ufficio di coordinamento** dell'accordo di Programma. Esso ha la funzione di assicurare la gestione integrata delle attività previste nell'Accordo di Programma Triennale e favorire il collegamento-raccordo-approfondimento di specifiche problematiche.

1999

Con **Delibera di Giunta Municipale, n. 384 del 12/02/99** e successivo Decreto del Funzionario Delegato n. 1 del 30/04/1999 il Comune di Napoli si è orientato da un lato, a definire le caratteristiche delle azioni da realizzare (con la determinazione antecedente dei costi ammissibili); dall'altro, stabilendo una batteria di **criteri** per individuare i requisiti soggettivi ed oggettivi, nonché progettuali, che avrebbero consentito di **selezionare i progetti** degli enti intenzionati a collaborare con il Comune per la realizzazione del Piano Territoriale d'Intervento.

2000

Con **D.F.D. n. 39 del 04/08/2000** il Comune di Napoli ha realizzato la definizione e successiva approvazione del Piano d'intervento 2000/2002 ai sensi della l.285 compreso in esso l'Accordo di **Programma Triennale 2000/02**.

Al fine di rendere più efficace e più efficiente la gestione tecnico-amministrativa e contabile

delle attività relative all'attuazione del Piano territoriale d'intervento, il Sindaco Funzionario Delegato, con specifico **Decreto n. 28 del 24/05/2000** (in attuazione del D.F.D. n. 1 del 30/04/99), ha inteso realizzare una vera e propria **Struttura di Supporto allo sviluppo ed alla gestione delle attività progettuali**, realizzate con i fondi della L. 285/97, che prevede un utilizzo estremamente razionale e funzionale delle professionalità e capacità interne al personale dipendente del Comune.

Altra normativa segnalata
Con **D.G.M. n. 1 del 05.01.2000** il Comune di Napoli approva il "Piano degli interventi e servizi sociali", un vero e proprio Piano Regolatore Sociale realizzato ai sensi della l.328

Comune di Napoli e l'ASL Na 1, hanno stipulato l'"Accordo di Programma per l'integrazione Socio–Sanitaria", approvato con **Delibera di G. M. n. 2312 del 30/06/2000**

2001

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.
DGR 1826 2001 Linee di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali.

2002

Dal 2002 la 285 è confluita nei piani sociali di zona identificandone l'intera area dei diritti dei minori. Il piano di zona è il documento principale della programmazione di ambito pur integrandosi con l'accordo di programma.

2003

Altra normativa segnalata
Approvazione con **Delibera di G. M. n. 2974 del 04.08.2003** dell'"Accordo di Programma per l'integrazione Socio–Sanitaria 2003", tra il Comune di Napoli e l'ASL Na 1, accordo stipulato al fine di andare incontro alle esigenze dei cittadini napoletani immigrati, senza fissa dimora o, comunque, portatori di bisogni complessi sia sanitari che sociali.

Delibera n. 2974 del 04.08.2003 con cui la Giunta Municipale di Napoli ha approvato il "Piano Sociale di Zona" cittadino

2004

Altri documenti segnalati
Il welfare municipale. Documento programmatico di indirizzo per il triennio 2005-2007. Si tratta di un documento tecnico ad uso del gruppo di programmazione del Piano e non di un Atto ufficiale dell'Amministrazione.

2005

Nella relazione di questo anno non si individuano novità circa gli atti normativi adottati per l'implementazione della l.285/97

Altri documenti segnalati
La regione ha definito le **Linee guida regionale per i piani sociali di zona anno 2005** e

orientamenti per il triennio 2005-2007 all'interno delle quali tra le priorità regionali per gli interventi territoriali vi è l'area dei minori. Anche in questo caso si tratta di un documento tecnico ad uso del gruppo di programmazione del Piano e non di un Atto ufficiale dell'Amministrazione.

DGR n. 1164 del 16.09.05 Linee di indirizzo e programmazione in materia di maltrattamenti e abusi nei confronti dei minori

Al piano di zona si aggiunge come documento di riferimento **Il Welfare municipale**: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Questo documento, realizzato dal Servizio di programmazione socio assistenziale del Comune di Napoli, è funzionale a proporre una riflessione più ampia che non si limita agli adempimenti previsti dalla redazione del piano di zona ma che considera nel su insieme il Welfare cittadino e l'impegno del Comune di Napoli sulle politiche sociali[29]. Tra le aree di priorità segnalate in questo documento c'è **l'area infanzia e adolescenza**

2006

Altra normativa segnalata

Con **DGC n. 5048 del 23.11.06** Il Comune di Napoli ha approvato il piano di zona 2006, unitamente alla presa d'atto dell'accordo di programma tra Comune di Napoli e ASL Napoli 1. Tale Pdz rappresenta l'ultimo anno del secondo triennio di attuazione della 328 nella città di Napoli (II triennio 2004-2006) e rappresenta il piano annuale di zona di dettaglio

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Allegato 1 Monitoraggio interno progetti L285/97 anno 1999/00
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006
Allegato 1 Quadro sinottico 2006
Report sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006 (redatto sulla base di un'intervista rilasciata dal Dr. Giovanni Attademo)
Il Welfare municipale: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Comune di Napoli, assessorato agli affari Sociali, Napoli città solidale.

[29] Cfr. **Il Welfare municipale**: documento programmatico di indirizzo per le politiche sociali per il triennio 2005-2007. Comune di Napoli, assessorato agli affari Sociali, Napoli città solidale.

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati*

programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati*

programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati*

programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati*

programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati*

programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati*
2007

2. Quanti sono i progetti esecutivi ***approvati*** *e* ***attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006		
Programmazione 2007	29	29
totale	29	29

3. Quanti sono i progetti esecutivi ***in corso di realizzazione (attivi)*** *nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	29
totale	29

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	11
2) *affidamento familiare*	0
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	1
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	2
5) *tempo libero e gioco*	4
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	8
7) *integrazione dei minori stranieri*	3
totale	29

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

PALERMO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up '97-'98 e Prima triennalità (1998-2001)

Il contesto normativo cui la L.285/97 risponde nella Regione Sicilia (città riservatarie comprese: Catania e Palermo), al momento della sua emanazione, è costituito dalla Legge Regionale 22/86. Nell'ambito delle competenze statutarie, la Regione Sicilia, con questa legge dal titolo *"Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia"* ha disciplinato il quadro di riferimento principale e più completo per tutti gli interventi socio-assistenziali da realizzare sul territorio siciliano. Con essa la Regione ha inteso riordinare l'intera materia socio-assistenziale vincolando Comuni, operatori e soggetti ad essa riferiti. Il vincolo, prima ancora che dalle norme in senso stretto, è costituito da una innovativa (a quel periodo) configurazione del servizio sociale, mirata al superamento dell'assistenzialismo. Con particolare riferimento alle politiche minorili, tale impostazione trovava espressione sintetica nei principi della *"prevenzione"* (contro la funzione semplicemente "riparativa" degli interventi), della *"partecipazione"* dei cittadini alla politica dei servizi socio-assistenziali, dell'*"accessibilità"* e *"stabilità"* dei servizi, della *"globalità"* (contro il modello della categorizzazione degli assistiti) e della *"integrazione socio-sanitaria"*.

Dalle relazioni si comprende che l'adattamento richiesto della legge 285 al contesto appena riferito avviene, per queste due città, in una forma che 'riduce' il significato dell'aggettivo riservataria al mero riconoscimento della riserva di un fondo ma non dell'autonomia e peculiarità di gestione dello stesso. Ciò ha comportato una 'gestione regionale' dell'implementazione della L.285/97 a livello di Città riservataria. La storicità della legge regionale non potendo prevedere la complessità della gestione burocratico/amministrativa dei fondi delle città riservatarie, con la sua struttura ed i suoi tempi, ha più spesso ostacolato la regolare implementazione della l.285/97 piuttosto che agevolarla. I tempi di ricezione del fondo da parte delle città riservatarie (direttamente dal Governo centrale) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, molto spesso non si sono integrati, producendo così applicazioni della legge tardive e 'stanche'.

Il primo triennio è sostanzialmente stato utilizzato per l'avvio burocratico/procedurale della legge. Nell'agosto del '98 con D/S n. 63 del 29.03.2002 viene stipulato l'Accordo di programma tra il Comune di Palermo (Ente capofila), Azienda Sanitaria Locale 6, Provveditorato agli Studi, Tribunale per i Minorenni e Centro per la Giustizia Minorile. L'Accordo contiene le linee di priorità su cui elaborare gli Interventi del Piano:

- deistituzionalizzazione e miglioramento della accoglienza residenziale con progetti mirati;
- sostegno socio/educativo a minori e famiglie soprattutto in giovane età e con conflitti;
- potenziamento dell'affidamento familiare;
- diffusione di Centri aggregativi per bambini ed adolescenti, del servizio educativo domiciliare e di strada;
- interventi per specifiche problematiche (disturbo della personalità – tossicodipendenza);
- il recupero di spazi urbani e verdi.

L'analisi dei bisogni precedente all'Accordo è stata condotta attraverso le consultazioni con le Organizzazioni del privato sociale, laddove è stato possibile, con incontri circoscrizionali; con schede di rilevazione a cura del Servizio sociale territoriale e con sopralluoghi in diversi Quartieri per identificare la migliore collocazione, soprattutto dei Centri aggregativi. I punti critici di tale attività messi in evidenza nelle relazioni dei primi due anni "rientrano nello scarso

raccordo tra le molteplici parti della Amministrazione Comunale nonché tra Enti diversi e nella esiguità del numero di operatori incaricati per gli adempimenti L. 285."[1]
La definizione del Piano di intervento è stato condivisa tra le istituzioni firmatarie l'Accordo di programma, Arciragazzi, MOVI e CNCA.
Il piano del primo triennio si compone di 20 progetti: 19 progetti di servizi e 1 di sistema rispondente alla necessità di monitoraggio, verifica, informazione e documentazione.
A Settembre del '98, viene costituito il Gruppo centrale di Coordinamento, previsto dall'art. 7 dell'Accordo di programma. "Le progettualità di massima e i progetti esecutivi, indicati dall'art. 3 dell'Accordo di programma, sviluppati nelle loro linee generali dal Gruppo di Coordinamento, vengono discussi e confrontati sia con gli Organismi Circoscrizionali che con le forze del Privato Sociale e del Volontariato (conferenza dei servizi interessati all'interno del Comune di Palermo del 30/10/98)".[2]
A novembre del '98, con Determina Sindacale n. 587 viene trasmessa all'Assessorato Regionale Enti Locali la richiesta di autorizzazione del Comune di Palermo per l'avvio delle progettualità definite e discendenti dall'Accordo di Programma e delegato l'Assessore alla Persona, alla Famiglia e alla Comunità all'attuazione dello stesso. La risposta della Regione non è positiva e richiede modifiche che impongono una ridefinizione del Piano.
A Dicembre del 1998 l'Assessore Regionale agli Enti Locali emette il Decreto n. 3262 con cui viene approvato il piano di Palermo modificato "Piano territoriale di intervento del Comune di Palermo in favore dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della L. 285/97", seguito da circolare attutiva n. 389/B del 31/12/98.
L'analisi, la valutazione e l'approvazione dei progetti esecutivi degli Interventi messi a bando secondo la procedura dell'avviso pubblico è stata effettuata da una commissione di valutazione "Dopo un esame formale di ammissibilità dei progetti si è proceduto all'esame sostanziale e scientifico dei progetti presentati effettuando una valutazione rispetto all'esperienza pregressa, la qualità della progettazione, l'ambientazione, la congruenza e rapporto tra costi e benefici. Per ogni singolo intervento si è di seguito stilata una graduatoria procedendo poi all'assegnazione e alla stipula di convenzione annuale rinnovabile."[3]

Questo avvio 'a singhiozzo "non ha permesso la stipula di tutti i contratti e l'impegno completo dei fondi accreditati al Comune di Palermo per gli Esercizi 1997 e 1998, pertanto la procedura di reiscrizione in Bilancio e il conseguente riaccredito delle somme sono stati addebitati solo a maggio del 1999, con gli ordinativi nn. 12 e 26. Successivamente alla data in cui sono pervenuti al Comune i suddetti documenti contabili, l'11 giugno 1999, si è avuta la disponibilità finanziaria per operare."[4]

Il 1998 ha pertanto potuto vedere l'avvio solo di 7 progetti così distribuiti rispetto all'articolato della 285: a) sei all'interno dell'art. 4 della legge; b) uno all'interno dell'art. 6 della stessa.
A Giugno del 2000 la situazione ha subito notevoli modifiche: dalla relazione di questo anno si rileva infatti che "Lo stato di attuazione del Piano Infanzia della città di Palermo vede attivati quasi la totalità dei progetti esecutivi (19 dei 20 previsti), di questi il 65% è in fase operativa, il 20% è in fase operativa avanzata, mentre il rimanente 15% è in fase finale."[5] Nel periodo tra ottobre e dicembre 2001 si conclude, per la città riservataria di Palermo, la prima triennalità.

---

1 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000
2 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1999
3 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000
4 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1999
5 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

Seconda triennalità 2002-2005

Nei primi tre mesi del 2001 si sono tenute presso l'assessorato EE.LL. della regione Sicilia delle riunioni con i rappresentanti dei soggetti istituzionali e non, al fine di effettuare un primo bilancio sul primo triennio di attuazione della legge 285 e per potere tracciare le linee guida per il prosieguo delle attività nel secondo triennio. A giugno 2001 sono state emanate le direttive regionali che fissano gli obiettivi e le priorità da seguire nella programmazione delle attività per il secondo triennio.

A novembre del 2002 con Determinazione del Sindaco n. 63 del 29/03/2002 il Comune di Palermo approva l'Accordo di programma e il Piano di intervento del secondo triennio di attuazione della L. 285/97. La determina viene trasmessa alla Regione Sicilia con nota del 4/4/02 della documentazione integrativa al Piano, dalla stessa approvato con decreto assessore Enti Locali n. 1585 del 17/5/02. Infine con Determinazione del Sindaco n. 385 del 15/11/02 si da avvio effettivo al secondo piano di interventi "Attuazione del piano triennale di interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza e del relativo piano di spesa sugli esercizi statali 2000/2002" con il quale vengono approvati 27 progetti. Il Piano pertanto svilupperà la sua operatività nel periodo tra il 2003 e il 2005.

Rispetto alla metodologia progettuale il Comune e gli Enti hanno deciso di provvedere alla progettazione generale del piano sulla base di una scelta di fondo nella realizzazione di servizi ed interventi che ha tenuto conto:

- della preparazione e del sostegno alla relazione genitori-figli;
- del contrasto alla violenza;
- delle misure alternative al ricovero dei minori negli istituti educativo-assistenziali;
- dei minori e delle famiglie straniere, in ogni condizione di svantaggio per una corretta integrazione.

Di fondo è stata mantenuta la continuità delle attività nelle 8 Circoscrizioni in cui è suddivisa la città di Palermo. Come novità, nel nuovo Piano sono stati inseriti "progetti rivolti alla fascia 0/5, alle famiglie, ai minori disabili e ai minori immigrati. Sono stati previsti inoltre un intervento di informazione rivolto ai giovani e due progetti, curati dal Centro di giustizia minorile in collaborazione con Organizzazioni del Terzo Settore, in favore dei minori nomadi e dei minori accolti nel Centro di accoglienza. L'inserimento nel nuovo piano di un intervento relativo al monitoraggio, valutazione e centro di documentazione."[6]

Criticità

Tra le difficoltà nella gestione e implementazione della legge 285/97 si segnalano (in ordine di importanza):

1. procedure di affidamento dei fondi e relativo procedimento contabile: "con il procedimento contabile (funzionario delegato) tra Città riservataria e Ministero si determinano lunghi periodi di mancanza di cassa di competenza"[7];
2. disponibilità finanziaria. "I tempi necessari alla elaborazione del Piano e alla sua approvazione da parte dell'Assessorato regionale, non hanno permesso di stipulare tutti i contratti ed impegnare in modo completo i fondi accreditati al Comune di Palermo per gli esercizi '97 e '98. La procedura di reiscrizione in Bilancio e il conseguente riaccredito delle somme da parte della Tesoreria Provinciale dello Stato ha prodotto una disponibilità finanziaria tardiva: maggio 1999".[8] "La criticità nello stato di attuazione del Piano territoriale è stata rappresentata anche questo anno dalla difficoltà del riaccredito delle somme per gli esercizi finanziari precedenti che hanno determinato situazioni di grossa sofferenza

---

[6] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

[7] Ibidem

[8] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 1999

economica per tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione delle attività e degli interventi."[9];

3 condizione di verifica e approvazione dei piani territoriali ai sensi della legge 285/97 da parte della Regione dettata dal Decreto 653/01[10];

4 carenza numerica di personale e competenza del personale stesso.

2006

L'avvio della programmazione per l'anno solare 2006 è stato dato con la Determina sindacale n. 268 del 02/12/2005, con cui è stato approvato il Programma dei progetti e della spesa a valere sulle somme attribuite sugli esercizi statali 2003 e 2004, per l'anno 2006. A questa determina si è aggiunta pochi giorni dopo la n. 205 del 05/12/2006 in cui al totale già stanziato vengono ad aggiungersi ulteriori fondi per l'esercizio del fondo del 2006. I progetti attivi nell'anno 2006 sono stati 44 così suddivisi: 8 per l'art. 4, 32 per l'art. 5, 3 per l'art.6 e 1 per l'art 7.

Implementazione della L. 328/00

La legge di recepimento della 328, nella regione siciliana, è stata deliberata con il DGR n. 171 del 6 aprile 2006 Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento "Analisi, orientamenti e priorità, legge n. 328/2000 - triennio 2004/2006".. In attesa della reale implementazione di questa stessa legge il riferimento normativo in materia sociale e socio assistenziale è costituito, come detto in precedenza, dalla LR n. la 22 del 9 maggio 1986 Riordino dei servizi e delle attività socio assistenziali in Sicilia, al cui interno vengono definiti anche i criteri per la realizzazione dei servizi per infanzia e adolescenza. Nel periodo di interesse della ricerca la 285 non è confluita nel piano di zona ma continua ad avere una gestione distinta dal fondo proveniente dalla 328.

2007

Attualmente la programmazione territoriale vede la città di Palermo suddivisa in 8 circoscrizioni. I fondi vengono gestiti in maniera centralizzata (Assessorato ai servizi sociali) con ripartizioni periodiche, la prima generalmente è uguale per ogni circoscrizione, le ripartizioni successive si modificano in base all'importo finale da affidare. Ogni circoscrizione ha come servizi di base due centri ricreativi. I criteri di distribuzione del finanziamento sono spesso dettati dalle urgenze. Situazioni come il quartiere S. Filippo Neri (Zen) non permettono di fare previsioni, pertanto le ripartizioni assumono spesso le caratteristiche di integrazioni per urgenze che il comune realizza sulla base di segnalazioni provenienti dai servizi sociali territoriali. Il dirigente del servizio sociale dello specifico territorio presenta la richiesta al Gruppo tecnico di coordinamento che a sua volta sottopone il provvedimento al Sindaco, il quale accorda o meno il finanziamento.

Gli attori principali della programmazione sono le istituzioni scolastiche, il referente ex pubblica istruzione a livello regionale, la AUSL, il tribunale per i minorenni, il terzo settore. Quest'ultimo è coinvolto nella gestione e nella programmazione delle politiche infanzia e adolescenza.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della legge 285/97

Attività di raccordo

Il primo triennio di implementazione della legge mette in evidenza per la città di Palermo alcune difficoltà. Una tra queste è rappresentata dalla 'fatica' di mettere in relazione soggetti ed interventi. "Le iniziative di coordinamento tra i territori di Palermo si sono finora tradotte nel tentativo di collegare e coordinare gli Interventi del Piano L. 285 ricadenti in ognuna delle 8 Circoscrizioni cittadine di nuova istituzione e gli Organismi circoscrizionali tra loro, tenuto conto che essi non

---

[9] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2001

[10] Cfr Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002

hanno avuto attribuite competenze gestionali sul Piano 285. Per favorire la partecipazione dei neo-Organismi sono stati promossi incontri informativi e propositivi sul Piano, sulle prospettive di sviluppo e partecipazione, tra l'Assessore e il Servizio delegati e Presidenti, Consigli, Servizi e Associazionismo."[11]

Dal secondo triennio le modalità di raccordo sembrano semplificarsi e farsi via via più chiare.

I rapporti con la Regione diventano ad esempio costanti e finalizzati "Sulla scorta delle esperienze del primo triennio, dei limiti e dei nodi critici rilevati sia sulle relazioni che si sono concretizzate nei rapporti istituzionali, tra Stato, Regione, Province e Enti Locali, sia sulla realizzazione ed efficacia dei progetti e quindi sulla relazione con il Terzo Settore, la Regione Siciliana ha avviato i tavoli di concertazione con le Istituzioni ed il Terzo Settore coinvolti nella attuazione della legge 285/97.[12]
I lavori, avviati a novembre 2000 e durati fino a marzo 2001 hanno prodotto la definizione degli ambiti territoriali per la parte di competenza regionale, la formulazione di linee di indirizzo per una maggiore uniformità progettuale e di adozione delle procedure, l'individuazione dei criteri di finalizzazione delle risorse e delle priorità degli interventi.
A ciò è seguita l'emanazione del decreto dell'Assessore regionale agli Enti. Locali n. 653 del 20/6/01 "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" per il triennio 2000/2002 articolo 2 che recita "I Comuni di Palermo e Catania, viste le disposizioni contenute all'art. 1 della L. 285/97, sono destinatari di apposito finanziamento e costituiscono ambito territoriale d'intervento e sono tenuti al rispetto delle direttive regionali"[13]

Forme di raccordo e coordinamento
Le forme di raccordo che il comune di Palermo ha mantenuto negli anni riguardano varie realtà "Con il Comune di Catania il rapporto è di conoscenza dei piani e di scambi di idee; con gli altri ambiti territoriali, il rapporto verte principalmente su richieste di informazioni e di documentazione sulle esperienze dei progetti di Palermo."[14]

Per quanto riguarda l'attività di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione ed implementazione della legge, invece, iniziato con difficoltà, sembra aver acquisito, nel II° triennio, "maggiore fluidità, sia nei confronti degli Enti firmatari dell'accordo di programma con le riunioni periodiche del Gruppo di coordinamento (art. 7 dell'accordo di programma) sia con le associazioni che gestiscono gli interventi del Piano."[15]
Il Gruppo tecnico di coordinamento interistituzionale composto da 11 persone[16], ha predisposto il percorso per l'implementazione del piano programmando le iniziative di raccordo territoriale con servizi ed organismi circoscrizionali e delle istituzioni coinvolte, funzionali anche alla rilevazione di nuovi bisogni e la verifica della validità di alcuni interventi da proporre in continuità con il primo triennio. "In particolare nel periodo agosto/settembre 2001, il Gruppo si è occupato di recepire ed esaminare i progetti proposti dalle stesse istituzioni ed ha osservato un percorso metodologico per la predisposizione del piano finalizzato ad individuare e determinare:

---

[11] Ibidem
[12] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 – Anno 2002
[13] D.A. n. 653 del 20/06/2001, pubblicato nella G.U.R.S. n. 38 del 27/07/2001 "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" per il triennio 2000/2002
[14] Ibidem
[15] Ibidem
[16] 4 componenti del Comune (2 funzionari del servizio diritti dei minori delegato alla gestione complessiva della L. 285/97; 2 assistenti sociali di cui una del Settore Pubblica Istruzione – asili nido); - 1 componente della ASL 6 (pedagogista); 1 componente del Centro di giustizia minorile (direttore servizio sociale minori); 1 componente del Provveditorato agli studi – C.G.S. (responsabile degli osservatori per la dispersione scolastica); 1 componente della Prefettura (viceprefetto); 1 componente designato dagli Enti del Terzo Settore.

- a partire dalle proposte del Terzo Settore e del Servizio sociale territoriale, quali interventi prevedere nell'ambito delle Circoscrizioni municipali;
- quali interventi di carattere sovra-circoscrizionale, con attenzione a progetti innovativi o non affrontati nel triennio precedente;
- quali progetti delle Istituzioni partecipanti con particolare riferimento alla continuità dei servizi già avviati e positivamente valutati
- quali interventi a carattere progettuale già posti in essere, o programmati, nell'ambito infanzia e adolescenza da parte del Comune, al fine di comporre un equilibrato rapporto nel territorio tra i servizi esistenti e i progetti ex L. 285/97.

Il coordinamento tra progetti è indicato come avviato solo dopo il 2002, anno in cui tutti i progetti della II triennalità sono stati avviati.

Attività informative

Per l'area delle attività informative realizzata nel primo triennio nell'anno 2002 viene data indicazione della realizzazione "della prima fase della campagna di informazione cittadina su 285, denominata Bambini in gioco, per la quale sono stati utilizzati tutti i mezzi e che vedrà il realizzarsi di una seconda fase in autunno con l'aggiunta della pubblicazione monografica degli interventi e dei primi risultati ottenuti."[17]

Nel 2006 invece si da indicazione della produzione della Carta dei servizi per i minori. E' un opuscolo informativo che si propone di divulgare le informazioni relative alla rete di servizi attivati dal Piano Territoriale Cittadino in favore dell'Infanzia e dell'Adolescenza (ex L. 285/97) in sinergia con le risorse impiegate dall'Amministrazione Comunale mediante la realizzazione di interventi flessibili ed integrati, in un'ottica di sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore.

Questa pubblicazione informa il cittadino sulle procedure, sui servizi, sulle modalità di erogazione, garantendo il diritto all'informazione e ponendolo nella condizione di utilizzare al meglio i servizi offerti. La Carta fornisce una mappa territoriale dei servizi e delle risorse fruibili nelle otto circoscrizioni, arricchita da indicazioni esemplificative sull'organizzazione e il funzionamento della rete dei servizi.

Attività formative

Nel primo triennio le attività formative segnalate hanno riguardato esclusivamente quelle realizzate all'interno dei singoli progetti a gestione diretta. Ad esse si sono aggiunte, nel secondo triennio, altre attività formative a cui hanno preso parte gli operatori del gruppo di lavoro 285:

- Convegno Palermo dal tema: "Analisi tecniche sulle esperienze di attuazione e prospettive operative per la nuova triennalità" – maggio 2000)
- Convegno a Venezia intitolato "L'albero dei genitori"- Racconti, storie, esperienze, giornate di studio per operatori ed educatori – ottobre 2000)
- Convegno a Firenze nel dicembre del 2000 sul tema:" Le Città riservatarie e la nuova programmazione 285

Seconda triennalità

Nel secondo triennio "la Regione ha avviato nel 2003 e fino a maggio 2004 un programma formativo affidato al FORMEZ, a supporto delle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza ex L. 285/97, alla luce della L. 328/2000."[18]

2006

Per la **parte formativa relativa al fondo 285** per il 2006 è stato finanziato il progetto dal titolo

[17] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

[18] Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

Valutando l'educare per il quale sono stati stanziati 77.000 euro realizzato dalla scuola di Formazione del Ministero della Giustizia – Dipartimento Giustizia Minorile di Messina e rivolto ai coordinatori dei progetti del Comune e dai coordinatori dei progetti del III settore così da sviluppare un formazione congiunta tesa a sviluppare una cultura ed un pratica valutativa delle politiche, delle progettazioni e degli inteneriti socio educativi. Il progetto è frutto della riflessione e dell'elaborazione congiunta dell'Istituto centrale di formazione, del Dipartimento giustizia minorile di Palermo, e dell'Unione degli assessorati alle politiche socio-sanitarie e del lavoro. Il percorso ha avuto la durata di 18 mesi ed ha coinvolto circa 60 corsisti.

Parlando di programma formativo più in generale il riferimento va al Programma delle attività sociali che in una sua parte prevede in bilancio lo stanziamento di fondi per la formazione del personale alle dirette dipendenze del settore sociale comunale. Sono attivi pertanto cicli formativi su i diversi ambiti di intervento su cui si spende il servizio sociale: affido familiare, adozione, sostegno genitoriale, deviazione penale, deviazione familiare, spaccio e droga.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 Prima triennalità

L'avvio delle attività di monitoraggio vengono segnalate nell'aprile del 2000. Tale attività viene svolta da due referenti individuate dal Comune: una sociologa dell'Amministrazione Comunale ed una sociologa dell'AUSL 6. Esse, dopo aver definito lo strumento di rilevazione (Scheda di monitoraggio di base ed scheda in progress), lo hanno presentato a tutte le associazioni coinvolte nel Piano Infanzia ed ai Responsabili per l'Amministrazione Comunale dei progetti a gestione diretta degli interventi previsti nel Piano.

2.2 Seconda triennalità

Il secondo triennio testimonia una volontà di realizzare "un disegno di valutazione" ovvero una gestione più strutturata delle attività di monitoraggio e valutazione. Essa è attiva dal 2004 con un progetto coordinato e realizzato dal Cento studi ARNAO. In tale occasione è stata definita secondo un modello partecipato una scheda di valutazione sia per i progetti che per il piano in generale. Tali strumentazione è tuttora utilizzata. Il monitoraggio e la valutazione per i progetti 285 è gestito e garantito dal Gruppo tecnico di coordinamento che si avvale di risorse del personale proveniente dall'Amministrazione Comunale, dall'AUSL 6, dal Provveditorato agli Studi, dal Centro per la giustizia minorile e dal Privato sociale. Esso ha come obiettivi:

- effettuare il monitoraggio degli interventi utilizzando gli strumenti già testati nella triennalità precedente;
- definire gli indicatori da utilizzare nella valutazione di esito, concordati e condivisi con l'équipe degli operatori dei progetti;
- definire le modalità di verifica degli interventi;
- definire le modalità e gli interlocutori ai quali comunicare e presentare con chiarezza i risultati delle analisi fatte (statistiche riassuntive, tabelle, grafici).
- Il raggiungimento di tali obiettivi sarà funzionale alla valutazione di tre dimensioni:
- processo
- risultato/esito
- qualità.

Le schede di monitoraggio rilevano tutti i dati che il gruppo tecnico di coordinamento, di concerto con gli operatori dei progetti, utilizzerà per la costruzione degli indicatori necessari ad effettuare la valutazione di esito. Particolare attenzione viene posta al processo di coinvolgimento degli operatori che lavorano nel progetto, al fine di creare condivisione degli

obiettivi e degli strumenti, partecipazione, motivazione, assunzione di responsabilità e orientamento dei risultati.[19]
Le stesse schede si compongono di quesiti funzionali all'acquisizione di dati circa l'efficacia e il ciclo di vita dei progetti.
Rispetto agli obiettivi del piano vengono selezionate quelle informazioni di carattere generale, sia tematico che territoriale, significative per una prima comprensione del raggiungimento delle mete finali fissate dall'accordo di programma.
A questo livello, rientrano aspetti di grande rilievo in vista di una valutazione complessiva del piano quali ad esempio:

- la creazione di nuovi servizi
- la sperimentazione di nuovi modelli o strategie di lavoro
- la congruenza con i bisogni dei territori
- l'impatto sull'opinione pubblica
- le sinergie istituzionali sviluppate
- la messa in rete dei diversi interventi e servizi.

Su questi aspetti il monitoraggio garantisce un flusso costante di informazioni e, quindi, una visione permanente, consentendo l'elaborazione dei dati di cui gli enti istituzionali hanno bisogno per valutare il loro operato e programmare il futuro.
Leggere e comprende il ciclo di vita dei progetti poi, implica avvicinare la lente conoscitiva al più al livello operativo e raccogliere e sistematizzare informazioni sulle attività e i risultati raggiunti, nonché sulle modalità di gestione.
Quest'esame interviene sul "processo" degli interventi e sulla relazione tra le attività programmate e quelle realmente eseguite (sempre in rapporto alla programmazione nel tempo).
Ciò permette di acquisire una base conoscitiva solida e verificabile, in grado di individuare problemi e difficoltà nel momento in cui sorgono, di predisporre gli opportuni correttivi e assicurare il buon andamento dei progetti.[20]

3. Eredità e bilancio della Legge 285/97

Il piano infanzia e adolescenza che si è sviluppato negli anni nel territorio della città di Palermo ha permesso di attuare fattive politiche di intervento che non sarebbero state possibili senza l'intervento di tali risorse e programmazioni. E' utile per aiutare a comprendere un intervento che non si limita a piccoli progetti, per il quale l'Amministrazione Comunale potrebbe adottare con proprie soluzioni finanziarie, ma che attua un intero Piano Territoriale rivolto all'infanzia e all'adolescenza. Infatti è motivo di vanto della nostra Amministrazione Comunale avere posto in essere un sistema cosi articolato di interventi che, oltre all'obiettivo primario di attuazione per l'infanzia e l'adolescenza, ha fatto crescere il lavoro sociale e valorizzato il terzo settore con opportunità assolutamente assenti prima, che sono già diventati a distanza di 8 anni un patrimonio comune di esperienze, e che hanno portato la città di Palermo tra i primi posti in graduatoria per i servizi erogati ai minori.

4. Le Prospettive future

I soggetti istituzionali coinvolti sono stati chiamati a ripensare insieme alle organizzazioni del privato sociale una nuova politica del sociale per l'infanzia e l'adolescenza che superi la logica riparatoria degli interventi per i cosiddetti "minori a rischio". I bambini e i ragazzi devono essere , invece, destinatari di opportunità e divenire sempre di più titolari e protagonisti di proposte ed esperienze. E' obiettivo prioritario non disperdere e di preservare il ricchissimo patrimonio esperienziale prodotto dall'investimento iniziale, il cui valore centrale è

[19] Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285 - Anno 2003
[20] Ibidem

rappresentato dalle centinaia di operatori che in questi anni hanno sviluppato competenze e professionalità uniche, costruito preziosi rapporti di fiducia e di ascolto con i minori e le loro famiglie, sperimentato percorsi difficili, ma autentici e spesso efficaci, di integrazione e collaborazione con i servizi territoriali (scuole, servizio sociale professionale, consultori, neuropsichiatria infantile, centro per la giustizia minorile, etc.).

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Cognome Ornella Botondi e Greco Margherita
Assessorato Settore Socio-Assistenziali
Servizio Settore attività sociali – Unità organizzativa diritti dei minori
Indirizzo Via Garibaldi n. 34
CAP 90100_ *Città* Palermo
Telefono 091-6168615- 091.7403401 *Fax* 091-7403483
email o.botondi@comune.palermo.it/ margherita.greco@ comune.palermo.it
pagine web http://www.comune.palermo.it/Comune/Servizi_Sociali/carta_servizi.htm

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

'98-'01		'02- '05	%	'06	%	'07
Art.4		Art.4	59,2	Art.4	18,2	15,0
Art.5		Art.5	7,4	Art.5	72,0	67,0
Art.6		Art.6	14,8	Art.6	7,5	9,4
Art.7		Art.7	7,4	Art.7	2,3	2
		Altro	11,2	Altro		6,6

Tab. 2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2006	2007
Progetti esecutivi approvati	20	27	44	52
Numero utenti minori			7000	7500
Numero utenti adulti			800	1100
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)		530 circa	950	1025

Il sistema di rilevazione vigente nei primi due trienni non permetteva la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti) coinvolti o contattati nei servizi; né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti 285 da Decreti ministeriali riparto del Fondo

Città Palermo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
lire	4.312.177.459	11.480.695.429	11.499.139.892	10.554.667.000	9.708.939.934						
euro	2.227.053,80	5.929.284,36	5.938.810,13	5.451.030,59	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01	5.014.249,01

Fonti normative e documentali

1998

Stipula dell'Accordo di programma, in data 20 agosto 1998, tra il Comune di Palermo (Ente capofila), Azienda Sanitaria Locale 6, Provveditorato agli Studi, Tribunale per i Minorenni e Centro per la Giustizia Minorile, contenente le linee di priorità su cui elaborare gli Interventi del Piano.Con D/S n. 63 del 29.03.02 è stato sottoscritta la modifica e integrazione del citato Accordo di programma

Con Disposizione del Sindaco n.2522 del 14/9/98, è stato costituito il Gruppo centrale di Coordinamento, previsto dall'art.7 dell'Accordo di Programma

Con Determinazione Sindacale n.587 del 9/11/98, trasmessa all'Assessorato Regionale Enti Locali con nota 3023 del 10/11/98, si sono autorizzati gli adempimenti conseguenti all'avvio delle progettualità definite e discendenti dall'Accordo di Programma e delegato l'Assessore alla Persona, alla Famiglia e alla Comunità all'attuazione dello stesso.

Il confronto con l'Assessorato Regionale ha prodotto delle modifiche ad alcune linee progettuali e, pertanto, ridefinite dall'Amministrazione Comunale con Determinazione del Sindaco n.660 del 7/12/98.

In data 30/12 /98 l'Assessore Regionale agli Enti Locali ha emesso il Decreto n.3262 "Piano territoriale di intervento del Comune di Palermo in favore dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della L.285/97", seguito da circolare attuativa n.389/B del 31/12/98.

La modalità di assegnazione della spesa per singolo intervento è stata realizzata con singola scheda progettuale approvata con Decreto Regionale 3262 del 30/12/98

1999

Il Piano triennale prevede 19 progetti. Per ragioni burocratiche l'avvio c'è stato solo per 11 progetti. Il complesso degli 11 interventi è stato oggetto della Determinazione Dirigenziale n.62 del 4 marzo 1999, con cui si è provveduto a formalizzare la loro "struttura" gestionale ed economica

L'analisi, la valutazione e l'approvazione dei progetti esecutivi degli Interventi messi a bando secondo la procedura dell'avviso pubblico è stata effettuata da una commissione ad hoc costituita con nota 827/DM dell'8/3/99

2000

Nella relazione inviata si da notizia che, nel periodo temporale di riferimento, sono stati adottati numerosi atti (determinazioni sindacali e dirigenziali) necessari alla gestione operativa del Piano Territoriale 1997/99, per la prosecuzione delle attività, integrazioni o parziali modifiche migliorative nell'ambito del Programma definito a seguito dell'Accordo interistituzionale sottoscritto il 20 agosto 1998.

2001

Rispetto alla nuova programmazione la regione Sicilia, con D.A. n.653 del 20/06/2001 Enti Locali , la Regione ha provveduto ad emanare le linee programmatiche per il triennio 2000/2002 alle quali devono attenersi tutti i comuni siciliani comprese le città riservatarie "Individuazione degli ambiti territoriali e linee guida per la realizzazione dei Piani e l'attuazione della legge 285/97". Secondo

questo decreto le Città riservatarie di Palermo e Catania costituiscono ambito territoriale e sono tenute al rispetto delle direttive; i loro piani sono esaminati ed approvati con decreto regionale.

Disposizione del Commissario Straordinario n.2063 del 12 luglio 2001 costituzione del Gruppo tecnico interistituzionale di coordinamento

Accordo di programma per l'adozione del piano territoriale di inteventi per la promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza L.285/97 triennio 2000/2002 con determinazione del Commisario Straordinario n.344 del 28/09/2001

Trasmissione alla Regione Sicilia del Piano territoriale di Palermo in data 15/10/01, in osservanza del decreto dell'Assessore agli Enti Locali n.653 del 20/6/01.

Altra normativa segnalata
Con la sottoscrizione di un protocollo di intesa il 23/5/00 e successivo atto integrativo del 21/9/01 si sono formalmente istituiti i gruppi distrettuali GOIAM (Gruppi Operativi Interistituzionali contro l'Abuso ed il Maltrattamento dei Minori) composti da operatori provenienti dal Comune di Palermo (servizio sociale professionale territoriale), AUSL 6 di Palermo (neuropsichiatria infantile, consultori familiari, servizio di psicologia), Provveditorato agli studi (osservatorio provinciale sulla dispersione scolastica).

2002

In data 12/03/2002 è stata sottoscritta l'integrazione e modifica a detto accordo. Successiva determinazione del Sindaco n. 63 del 29/3/02 "Accordo di programma e Piano territoriale 2000/2002"

Trasmissione alla Regione Sicilia con nota del 4/4/02 della documentazione integrativa al Piano, dalla stessa approvato con decreto assessore Enti Locali n.1585 del 17/5/02.

Determinazione del Sindaco n.385 del 15/11/02 "Attuazione del piano triennale di interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza e del relativo piano di spesa sugli esercizi statali 2000/2002"

2003

Decreto dell'Assessore regionale agli Enti Locali n. 833 del 3/4/03 di approvazione del Piano territoriale della Città di Palermo

D/S n. 295 del 11/12/2003 – Legge 285/97 – Piano territoriale in favore dell'infanzia e dell'adolescenza – Parziale modifica della determinazione sindacale n. 35 del 05/02/03 "Programma degli interventi e della spesa 2000/2002

DD n. 1674 del 30.12.03 Piano territoriale infanzia e adolescenza 2000/2002 integrato con al progettazione esercizio 2003, in esecuzione della D/S n. 295. Impegno di spesa
D/S n. 35 del 5/02/03 – Legge 285/97 – Piano triennale 2000/2002 – Atto ricognitivo degli affidamenti e della spesa

Altra normativa segnalata
L.R. 31-07-2003, n. 10 Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia.

2005

D/S n. 195 del 12/08/05 Secondo piano territoriale infanzia e adolescenza. Modifica ed integrazione del programma di spesa approvato con D/S n. 345 del 3/12/04 e consolidamento della spesa del 31/12/04

D/S n. 268 del 02/12/2005 – Legge 285/97 – II Piano territoriale in favore dell'infanzia e dell'adolescenza – Approvazione del programma dei progetti e della spesa a valere sulle somme attribuite sugli esercizi statali 2003 e 2004 – anno 2006.

2006

D/S n. 184 del 10.11.06, si è attivato l'intervento n.18 "Laboratori di aggiornamento per operatori sull'affidamento Familiare del Settore Socio-Assistenziale"in collaborazione con il Centro Siciliano di Terapia della Famiglia, per l'anno 2007;

D/S n. 205 del 05/12/2006 Modifica della D/S n. 268 del 02/12/2005 Fondi sugli esercizi statali 2003 e 2004 per utilizzo fondo nel 2006.Con detta Determinazione si sono attivati, per l'anno 2007, n.2 progettualità relativi all'nt. 26 "Pubblicità e diffusione in co-progettazione ", n.1 progettualità relativa all'int. 24 "Recupero spazi verdi") e n. 1 progettualità in collaborazione con il Settore Pubblica Istruzione, ad attivare, relativo all'intervento n. 20 " Spazio –Gioco 3/5 anni" laboratori ludico-ricreative, nelle ore pomeridiane, presso n. 7 asili nido comunali .

Altra normativa segnalata

D.G.R. 6 aprile 2006, n. 171 Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento "Analisi, orientamenti e priorità, legge n. 328/2000 - triennio 2004/2006".

2007

D/S n.40 del 07/02/2007 – Legge 285/97 – Piano Territoriale Infanzia e adolescenza – Integrazione alla Determinazione Sindacale n. 171 del 5/10/2006

D/S n.82 del 10/04/2007 – Legge 285/97 – Piano Territoriale Infanzia adolescenza – Integrazione dello stanziamento a vari Enti Gestori

D/D n. 1784 del 13.12.06 si è provveduto a dare a n. 20 enti gestori l'anticipazione del 40%, ai sensi dell'art.80 della L. 328/00 ;

D/S n.75 del 30.03.07 si è provveduto, a garantire la prosecuzione delle attività progettuali del progetto "Centro aggregativi per adolescenti " Int. 22 affidato in precedenza al Centro Paolo Borsellino in liquidazione trasferendo le attività alla Ass. Talità Kum onlus;
1D/S n. 81 del 10.04.07 si è provveduto, ad attivare i laboratori sulla Genitorialità e Spazio dei Legami relativi all'intervento 19 che si propone operativamente al potenziamento delle risorse professionali dei Sevizi Comunali di Mediazione Familiare e Spazio Neutro;

D/S n. 82 del 10.04.07 si è provveduto ad integrare lo stanziamento economico di alcuni Enti Gestori, al fine di implementare le attività progettuali in corso d'opera.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):
II triennalità L. 285/97. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati dal 2004
programmazione 2003. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2004/05/07
programmazione 2004. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2004/05/07
programmazione 2005. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2004/05/07
programmazione 2006. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2006
programmazione 2007. Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati 2008

2. *Quanti sono i progetti esecutivi* ***approvati*** *e* ***attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione II triennalità	43	43
Programmazione 2003	43	43
Programmazione 2004	43	43
Programmazione 2005	43	43
Programmazione 2006	49	49
Programmazione 2007	52	52
totale	273	273

3. *Quanti sono i progetti esecutivi* ***in corso di realizzazione (attivi)*** *nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	
totale	

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	2
2) *affidamento familiare*	1
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	1
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	5
5) *tempo libero e gioco*	30
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	1
7) *integrazione dei minori stranieri*	3
totale	43

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PAGINA BIANCA

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

REGGIO CALABRIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità (1998-2003)

Il contesto in cui si innesta la legge 285/97 è caratterizzato, per quanto riguarda la città riservataria di Reggio Calabria, dalla sua individuazione, tramite la 216/91, tra gli ambiti urbani con maggior presenza di minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose. "La nostra realtà, esprime situazioni di minori che vivono in ambienti di vita inadeguati, minori abusati e vittime di violenze, minori nomadi, immigrati appartenenti a famiglie povere che escono dai sistemi scolastici e formativi o che vivono situazioni di disadattamento, ma anche situazioni di minori che vivono in contesti di normalità; tutti, però necessitano di opportunità necessarie per un idoneo processo di crescita e di costruzione di personalità."[1]

Il riconoscimento da parte della legge 285 di Reggio Calabria come "Città pilota" ha imposto all'Ente Comune di estendere gli sforzi delle politiche rivolte ai minori, finora indirizzati ai cosiddetti "minori a rischio", anche alla totalità della condizione minorile, nella considerazione che "l'assenza di offerta di opportunità socializzanti e di opzioni a largo raggio e la densità criminale e mafiosa siano di per sé fattori predisponenti condizioni di rischio e di permeabilità dei minori a fattori cosiddetti regressivi."[2]

Nell'accostarsi con intento propositivo agli indirizzi e ai contenuti della legge 285/97, il Comune di Reggio Calabria ha inteso adottare le modalità operative che caratterizzano l'attività dell'Amministrazione già da qualche anno, privilegiando il cosiddetto approccio "bottom up".

L'Amministrazione ha, in prima istanza, informato con riunioni pubbliche ed incontri tenutesi dal gennaio 1998 al giugno 1998 sui propositi e contenuti della legge tutte le presenze e forze sociali mirando a un duplice intento:

a) raccogliere il consenso territoriale rispetto a una progettazione di servizi ed opzioni dirette all'infanzia e all'adolescenza, che per la complessità e l'ambizione dei suoi obiettivi richiedeva necessariamente un processo di concertazione;
b) provocare attraverso l'implementazione di reti e collegamenti operativi tra le diverse presenze territoriali che hanno una loro specificità di intervento nell'area minorile, la nascita di quel valore aggiunto che può assegnare ulteriore efficacia e creatività alla progettazione degli interventi.

All'interno di questo processo è stata formalizzata la nascita dell'Osservatorio Comunale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di un organo consultivo composto da referenti delle istituzioni pubbliche e da membri designati dalle organizzazioni del privato sociale, selezionati in relazione ai curricula e alle specifiche esperienze di lavoro e di impegno nell'area minorile. Non è stato adottato alcun atto di istituzione di tale organismo in quanto, secondo quanto affermato dalla referente per la 285 di Reggio Calabria, "la stessa legge prevedeva che per la definizione dei piani fosse necessario il coinvolgimento delle istituzioni e del terzo settore".

Prima di procedere all'articolazione della proposta progettuale contenuta nel piano, il Comune ha realizzato una ricerca sulle connotazioni topologiche della condizione dell'infanzia e

---

1 Tratto dal testo della Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 Anno 1999

2 Ibidem

dell'adolescenza nella città, "infatti la questione minorile a Reggio Calabria tende ad esprimere negli ultimi anni una serie di peculiarità e connotazioni preoccupanti, tali da richiedere l'attivazione di servizi capillari ed uniformemente distribuiti sul territorio. Si e ritenuto indispensabile ancora attuare una progettazione che tenesse conto delle specificità territoriali delle diverse aree comunali e, pertanto, si è proposto un metodo di lavoro analitico, circoscrizione per circoscrizione."[3] Le circoscrizioni sono state coinvolte attraverso il servizio sociale circoscrizionale, l'assistente sociale comunale della circoscrizione fungeva da rilevatore dei bisogni del territorio.
Il piano territoriale triennale di intervento è stato realizzato dall'Amministrazione comunale di Reggio Calabria attraverso il coinvolgimento dei livelli istituzionali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale che hanno collaborato e partecipato alla stesura dello stesso. Il settore politiche sociali coordinava i lavori dell'osservatorio infanzia. Realizzazione di incontri con cadenza quindicinale.

Il risultato dell'analisi degli elementi caratterizzanti la condizione minorile ed adolescenziale e delle risorse esistenti ha posto in evidenza che l'offerta di interventi ed opzioni dirette alla condizione minorile è gravemente sottodimensionata nella quantità e differenziazione tipologica. Da qui la necessità di una più organica progettualità di servizi e di opportunità indirizzati ai minori e agli adolescenti, che ha portato a privilegiare nel I Piano le azioni di sostegno alla relazione genitori-figli, servizi innovativi, servizi socio-educativi e ricreativi per il tempo libero.
L'Amministrazione comunale ha definito in data 31 luglio 1998 l'Accordo di programma (realizzato tra Provveditorato agli Studi di Reggio Calabria, il Centro per la Giustizia Minorile di Reggio Calabria, l'Azienda Sanitaria Locale 11, l'Azienda Ospedaliera); a cui ha fatto seguito la stesura del Piano territoriale triennale di intervento approvato con Decreto sindacale n. 9344 del 28 agosto 1998. Comprende 20 progetti approvati ma che, in corso d'opera, sono diminuiti a 17. Il piano rientra nel quadro delle linee guida di programmazione e di indirizzo della Regione Calabria, per lo sviluppo di una politica sociale per l'infanzia e l'adolescenza.
Le linee guida che caratterizzano il primo piano territoriale triennale di intervento sono:

- creare opportunità che facilitino i compiti di sviluppo dei soggetti in età evolutiva accompagnandoli durante la loro crescita;
- potenziare, realizzare e/o coordinare le azioni rivolte alla famiglia a livello territoriale e attivare servizi o azioni tesi al sostegno o al risanamento del contesto educativo, culturale e socio-ambientale in cui il minore e la sua famiglia coesistono;
- potenziare e riqualificare i servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, alla famiglia, in relazione ai bisogni emergenti della popolazione anche mediante l'adozione di progetti mirati e la riqualificazione della rete dei servizi esistenti.

Conclusa la parte progettuale, l'amministrazione Comunale a distanza di qualche mese e precisamente nel mese di ottobre, ha svolto la fase dell'espletamento degli adempimenti amministrativi per l'affidamento di alcuni dei progetti contenuti nel piano. Il primo progetto vede l'avvio dal agosto del 1999 con procedura di affidamento diretto. Viene attivata da questo Comune una differenziazione tra affidamenti diretti e asta pubblica; la prima modalità viene utilizzata per quelle realtà territoriali conosciute dall'Amministrazione e con esperienza del servizio; la seconda modalità, viene attivata per le realtà non conosciute. Il piano avviato concretamente nel 1999 si conclude a giugno del 2003.

Secondo triennio (2002-2008)

Come modalità di lavoro utilizzate per l'avvio del II piano territoriale sono stati effettuati incontri con i componenti della consulta del volontariato e i livelli istituzionali quali ASL (ufficio di neuropsichiatria infantile), Ministero della Giustizia, Prefettura, Servizio sociali minori, Ufficio

3 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 1999

scolastico provinciale, finalizzati ad analizzare e valutare le scelte programmatiche necessarie alla definizione del piano, hanno visto il consolidarsi di una rete di collaborazione e di partecipazione attiva di tutte le realtà Istituzionali e non che operano nel settore dei minori con il personale tecnico dell'Assessorato alle Politiche sociali che ha consentito, attraverso una lettura attenta dei risultati della programmazione precedente e della mappatura dei bisogni sociali, la pianificazione degli interventi. "La criticità più evidente nel territorio del reggino è caratterizzato dall'alto tasso di disoccupazione. Questo, nella maggioranza dei casi, si accompagna per quanto riguarda la gestione familiare ad un atteggiamento di delega nel percorso di educazione dei figli. L'uso del Centro diurno educativo ne è un esempio: esso viene spesso 'utilizzato' dalle famiglie come spazio al supporto scolastico, sostitutivo al loro intervento."[4]
Le priorità che caratterizzano le linee guida del II piano territoriale 285 sono:

- promuovere la condivisione di obiettivi e l'implementazione di reti e collegamenti intorno al bisogno del minore e della famiglia attraverso risorse diversificate e coinvolgendo le diverse realtà territoriali
- assumere complessivamente i problemi della famiglia riconoscendole il ruolo di centralità funzionale e favorire condizioni favorevoli affinché essa possa svolgere le proprie funzioni di accudimento, protezione e promozione dei soggetti che ne fanno parte
- potenziare specifici interventi per contrastare le situazioni di famiglie multi problematiche, nonché di famiglie in crisi, finalizzati a garantire al minore un'adeguata assistenza educativa in un ambiente affettivo e relazionale adeguato
- offrire opportunità di gioco guidato finalizzate alla socializzazione
- promuovere il protagonismo degli adolescenti
- favorire l'integrazione tra le diverse culture
- promuovere azioni di prevenzione primaria mediante lo sviluppo e il potenziamento di iniziative educative, sportive, ricreative e culturali
- promuovere azioni volte al soddisfacimento di bisogni dell'adolescente in difficoltà e /o a rischio di devianza
- realizzare interventi finalizzati all'orientamento e qualificazione professionale degli adolescenti
- progetto di costruzione di un sistema di verifica e monitoraggio dell'efficacia degli interventi realizzati con il finanziamento della 285.

L'approvazione del II piano viene sancita da un accordo di programma siglato in data 23/05/2002
Il piano si compone di 30 progetti sviluppa, rispetto a quello del primo triennio, una diversa estensione progettuale sostenendo, da un lato, il potenziamento e la prosecuzione dei servizi rivolti alla prima infanzia e di sostegno alla famiglia; dall'altro, interventi rivolti agli adolescenti, età 14-17 anni. "Il nuovo Piano mostra, inoltre, con evidenza ancora maggiore:

- la centralità dell' 'Ente Locale;
- la necessità di una concertazione istituzionale;
- la valorizzazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

anche contestualmente all'avvio dell'attivazione locale della legge quadro 328/00.[5]

Implementazione della 328/00
Al momento della stesura del report la città di Reggio Calabria si trova in un periodo di stasi a livello legislativo relativamente alla pianificazione del piano di zona Ad oggi infatti la regione pur avendo definito con LR n. 23 del 26 novembre 2003 Legge regionale di attuazione della L.328/00 il

4 Testo tratto dal Report sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2006
5 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2002

recepimento della legge quadro; non ha ancora deliberato il Piano sociale regionale e i requisiti attuativi dello stesso (in corso di approvazione nel periodo interessato dall'intervista). In assenza di tale riferimento normativo il Comune di Reggio Calabria con DCC n. 23 del 4 settembre 2003 Regolamento di attuazione l.328/00. Riforma dei servizi sociali, ha predisposto la riorganizzazione dei servizi sociali basando la stessa sul sistema di accreditamento dei servizi (compresi alcuni di quelli derivanti dal fondo 285: centri diurni – servizio di assistenza domiciliare -centri ricreativi).
Il regolamento si compone di quattro parti:

a) una che identifica i principi i soggetti e le procedure del regolamento
b) una seconda parte relativa al sistema di accreditamento
c) una terza parte indica il sistema organizzativo utilizzato per l'implementazione del sistema dei servizi sociali integrati e il ruolo svolto in esso del Comune
d) la parte quarte è dedicata alle norme finali e transitorie intendendo con ciò il riconoscimento del carattere di provvisorietà del regolamento in attesa dell'emanazione della legge regionale da parte dell'ente regione.

In assenza degli indirizzi regionali sulla base dei quali realizzare il Piano di zona, ed in particolare le politiche sociali per il settore infanzia e adolescenza, il Comune di Reggio Calabria ha 'naturalmente' continuato a portare avanti il processo di implementazione della L.285/97. La programmazione quindi delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza continua a seguire le linee guida indicate dalla L. 285/97 e si raccorda con l'offerta dei servizi già esistenti.
Sempre legato all'implementazione della legge 328, la città di Reggio Calabria con DGC n. 382 del 8 Giugno 2006 Criteri e modalità per l'erogazione dei contributi del Settore politiche sociali, ha definito lo strumento per dare attuazione all'art.31 della legge quadro relativo alle attività, iniziative, prestazioni sovvenzionali del capitolo terzo relativo a Prestazioni e organizzazione. Tale documento identifica i criteri di erogazione dei contributi da parte dell'ente pubblico a enti ed organismi del terzo settore per la realizzazione di progetti e attività di natura socio assistenziale; prestazioni di interventi e/o servizi svolti in via continuativa o di tipo occasionale o progetti a favore della Comunità o a particolari categorie di cittadini, tra cui i minori.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Attività informative

"Le iniziative realizzate al fine di divulgare, tra la popolazione, la conoscenza di tutte le attività previste nel piano territoriale riguardano filmati e spot che vanno in onda, secondo un calendario definito, sulle reti locali ed inoltre attraverso la distribuzione presso le sedi istituzionali di manifesti e brochure."[6]

Attività formative

Sia per il primo che il secondo triennio vengono segnalate attività formative interne ai singoli progetti.
Nel 2005 nell'ambito delle iniziative di formazione promosse dalla Regione Calabria si segnala un Seminario formativo rivolto a tutti gli operatori coinvolti nelle attività di cui alla L. 285/97 della durata di 4 mesi, per il monitoraggio e la verifica delle spese relative ai programmi realizzati nella città riservataria e nei 14 ambiti territoriali. Progetto previsto all'interno di un Programma operativo nazionale Azione 5.1. Organizzato dalla regione Calabria Ministero del Lavoro e realizzato dal Formez "Percorsi di assistenza formativa per gli enti locali ella Calabria e supporto alla progettazione e attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali giugno dicembre 2003
Attività formative interne al personale dei progetti e aventi come tematiche:

- mediazione familiare
- approccio alle famiglie multiproblematiche

6 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2000

- bambini spedalizzati.

Azioni di raccordo e coordinamento con altri soggetti
"I rapporti intercorsi tra la nostra città e il livello regionale, nel periodo di riferimento, hanno continuato a seguire linee più formali che sostanziali. I rapporti con gli ambiti territoriali sono stati formali. Gli unici momenti di incontro sono stati realizzati su iniziative promosse dall'Ufficio territoriale di Governo. L'Osservatorio sui minori, organo consultivo, costituito e formalizzato in fase di progettazione della azioni relative alla 285 ,composto da referenti delle istituzioni pubbliche e dai soggetti del privato sociale ha continuato a garantire azioni di supporto, confronto e messa in rete dei servizi."[7]

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Primo triennio
"L'attività di monitoraggio del Piano e dei progetti esecutivi è stata condotta attraverso strumenti di osservazione quali le schede di ingresso al servizio, griglie predisposte per la raccolta dei dati sull'affluenza e la tipologia di intervento rispetto alla problematica evidenziata, verbali di incontro con gli operatori e le famiglie, relazioni di servizio, contratti per patto educativo, progress sullo stato dell'arte dei progetti, schede finanziarie. Tali strumenti hanno permesso al gruppo di lavoro di poter verificare il percorso di ogni progetto, la sua congruenza finanziaria, la sua rispondenza ai bisogni precedentemente rilevati, ed ha permesso degli aggiustamenti per una maggiore rispondenza dell'offerta al bisogni, nello stesso tempo, si è rilevata una difficoltà nel reperimento della documentazione perché pur essendo una prassi acquisita ancora non è perfettamente consolidata. [...] L'attività di monitoraggio si è mostrata preziosa nell'affrontare il nuovo percorso progettuale per la definizione delle linee programmatiche del 2? Piano triennale che vorrà essere una prosecuzione di un percorso già intrapreso, consapevoli che la strada da percorrere per dare un pieno e un dovuto riconoscimento all'infanzia e all'adolescenza è ancora lunga e faticosa"8

Secondo triennio
Dalle relazioni del secondo triennio si evince un'attività di monitoraggio più strutturata tesa a rispondere ai seguenti obiettivi:

- rilevare informazioni quantitative rispetto alla utenza coinvolta nei progetti;
- quantificare le risorse umane e professionali impegnate nei servizi;

Verificare le difficoltà incontrate nella fase di attivazione dei progetti.
L'attività di Monitoraggio e Verifica realizzata dall'Assessorato a conclusione della prima triennalità e quindi al termine del 2003, è stata articolata in quattro fasi riassunte di seguito:

1 Fase preliminare o di prevalutazione e analisi testuale dei progetti;
2 Pianificazione del Piano di Monitoraggio e Verifica;
3 Implementazione, che comprende:
   - un'analisi di I e II livello (per la valutazione delle *task force* di ciascun servizio);
   - valutazione d'efficacia da parte dell'utenza;
4 Sopralluogo presso le sedi per la verifica degli archivi e delle prassi di accesso e presa in carico degli utenti.

"Le attività di monitoraggio sono state realizzate attraverso l'analisi dei processi attivati. Posto che nella valutazione sociale i fenomeni studiati non sempre sono tangibili e di fatto si connotano come flussi di eventi dinamici e mutevoli, non è mai consigliabile nella valutazione, l'uso di un solo tipo

7 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2002
8 Ibidem

di strumenti di rilevamento e ricerca. Dal momento che l'approccio quantitativo alla ricerca sociale è notoriamente molto più formalizzato dell'approccio qualitativo, si è ritenuto preferibile, sin dalla fase preliminare della ricerca, operare un uso congiunto di diversi metodi e strumenti di valutazione, tra cui:

- le griglie di valutazione di efficacia ed efficienza;
- osservazioni in loco;
- interviste strutturate con gli operatori;
- interviste agli *stakeholders;*
- questionari da somministrare all'utenza;
- Focus group.

Oltre al piano di monitoraggio e verifica delle attività è stato realizzato sempre dal Comune di Reggio Calabria, tra maggio 2004 e maggio 2005, con il coordinamento della Fondazione Zancan, un Piano di valutazione sui servizi alla persona creato appositamente e corredato di strumenti per le politiche sociali del Comune di RC. All'interno di esso è stato sviluppato a una valutazione per ogni area tematica delle politiche sociali: minori, anziani, disabili.
Questo processo ha interessato i responsabili, i coordinatori e gli operatori dei progetti. Ed è stato suddiviso in due tempi
PRIMO tempo dedicato alla conoscenza generale e presentazione di ogni intervento
SECONDO tempo dedicato al monitoraggio e alla valutazione vera e propria.
Gli obiettivi generali del processo sono stati indicati in

- analizzare il grado di attuazione dei progetti nel corso dell'anno in una logica di accountability e in una logica di ricerca dell'efficacia
- offrire l'opportunità a chi è direttamente impegnato e coinvolto nell'attuazione degli interventi di leggere il suo operato in modo più distaccato promuovendo riflessioni valutazioni in grado di accompagnare e sostenere i progetti e gli interventi per tutta la loro durata, stimolando ricerche di senso e favorendo una logica dell'imparare facendo
- permettere ai team che lavorano per un servizio di verificare in itinere e migliorare quegli aspetti critici del servizio stesso che possono essere migliorati senza alternare l'impostazione di fondo.

Pertanto la valutazione è stata suddivisa su due livelli
Il primo livello si poneva l'obiettivo di rilevare:

- lo stato di conoscenza dei contesti problematici verso cui gli interventi miravano la loro azione, con la finalità di raggiungerli e modificarli;
- la congruenza fra obiettivi previsti ed esiti conseguiti;
- il processo di cambiamento messo in atto dagli interventi;
- gli ostacoli o effetti indesiderati insorti in corso di realizzazione, che hanno intralciato o rallentato l'azione progettuale.

Il primo livello di valutazione è stato realizzato a partire da un'analisi dei progetti esecutivi dei servizi e dall'elaborazione di una scheda di rilevamento costruita *ad hoc* per ciascun servizio, con l'obiettivo di entrare nel merito della specificità delle azioni progettuali, per misurarne per quanto possibile, lo stato di raggiungimento degli obiettivi.

Il secondo livello di valutazione si è avvalso invece di una griglia strutturale di monitoraggio e valutazione uguale per tutti i servizi, con lo scopo di raccogliere delle informazioni utili a conoscere lo stato di implementazione della rete di servizi sul territorio e utile altresì a garantire la realizzazione di confronti o comparazioni fra i servizi stessi.

Elemento interessante rispetto al tema trattato in questo paragrafo è che "Nella griglia relativa alla

valutazione delle *Azioni previste realizzate in parte* e *Azioni previste non realizzate*, fra le risposte restituite dai 23 Organismi9 oggetto di valutazione, emerge che rispetto alla richiesta di evidenziare le azioni rimaste completamente inevase, su un totale di 25 risposte, 19 affermano che tutte le azioni previste sono state correttamente implementate; tra quelle del tutto non realizzate comunque risultano le azioni relative a momenti di auto verifica e valutazione."[10]

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

A conclusione del Primo triennio di attuazione della legge la consapevolezza maggiore che emerge dalle relazioni è il passaggio culturale importante che ha indotto l'applicazione della L.285/97 "Progettare azioni, come previsto dalla legge 285/97, in una realtà quale la nostra ha significato per il Comune ridefinire e concretizzare una politica per l'infanzia, precedentemente avviata, finalizzata ad abbandonare modelli di intervento di emergenza a favore di una politica locale che faciliti positive condizioni di crescita per i minori." [..] "Una programmazione sociale impostata per la prima volta, come dai dettami della legge, nel contesto della normalità, piu' che sulla patologia conclamata e sulla marginalità, sulla generalità della popolazione e non solo sui soggetti a rischio, sui bisogni dei minori oltre che sui rischi di devianza e/o di emarginazione." [...] Il settore delle politiche sociali negli ultimi anni ha subito, un notevole cambiamento passando da una politica meramente assistenziale, a una politica che da rilievo al minore quale soggetto di diritti attraverso, un'intensa attività progettuale che ha visto coinvolti non solo i minori ma anche il genitore o il nucleo familiare. La messa a regime dei progetti previsti nell'ambito della L. 285/97 ha permesso al nostro Comune di proseguire sulla strada intrapresa, favorendo la sperimentazione di servizi diversificati per tipologia di utenza (fascia di età, problematiche sociali) e di attività, promuovendo inoltre, un cambiamento nella programmazione delle politiche rivolte all'infanzia e adolescenza anche per le altre agenzie educative territoriali"[11]

Le riflessioni presenti in itinere alla realizzazione secondo triennio, mostrano un ulteriore passaggio di consapevolezza "Le profonde innovazioni introdotte con l'attuazione della L. 285/97, non solo per l'approccio culturale adottato nell'affrontare il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche per quanto riguarda la programmazione e l'attuazione degli interventi, hanno comportato per tutti i soggetti interessati la necessità di sperimentare nuovi ruoli, nuove competenze, nuove forme di relazione tra le Istituzioni e tra esse e la società civile. L'elaborazione e la realizzazione del I e II Piano triennale di interventi, hanno rappresentato l'occasione per sperimentare anche nuovi strumenti di programmazione all'interno del sistema di offerta dei servizi sociali della nostra città. I progetti previsti all'interno del I e II Piano triennale hanno risposto a una logica di rete e sono stati distribuiti sul territorio capillarmente. La collaborazione e le sinergie attivate con gli enti pubblici e formalizzate attraverso l'accordo di programma e con il privato sociale attraverso l'istituzione di un Osservatorio dei minori che ha favorito il coordinamento degli intenti espressi dalle Istituzioni e dal terzo settore, ha contribuito ad assegnare un importante valore aggiunto a tutto il processo di programmazione, di progettazione e di implementazione dei progetti e ha permesso di sperimentare e concretizzare strategie e modelli organizzativi che hanno favorito l'integrazione degli interventi già esistenti, e la realizzazione di servizi innovativi finalizzati al miglioramento della qualità della vita di tutti i bambini e ragazzi della città.
L'attuazione del primo e secondo Piano triennale ha contribuito inoltre ad approfondire la conoscenza della realtà territoriale e dei soggetti che vi operano, ma, soprattutto ha permesso di pensare e costruire un modo diverso di approccio all'infanzia e all'adolescenza all'interno dei

9 Gli Organismi attuatori dei servizi sociali sono 30; tuttavia la valutazione ha interessato complessivamente solo 23 Organismi sul totale, dal momento che i rimanenti 7 al momento della valutazione hanno appena avviato le attività.

10 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2005

11 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2002

servizi, mirato a coniugare e connettere il sostegno alle situazioni di maggiore difficoltà con la promozione del benessere."[12]

4. Le Prospettive future

Gli orientamenti o piuttosto i desiderata della città di Reggio Calabria che al momento è possibile rilevare, non riguardano il livello politico o tecnico/gestionale, piuttosto quello operativo legato alle attività degli operatori che quotidianamente lavorano nei servizi.
Il Piano di valutazione sui servizi alla persona coordinato dalla Fondazione Zancan prima esposto ha infatti raccolto dagli Organismi attuatori anche proposte per migliorare i servizi erogati e incidere più profondamente sul contesto target dell'intervento.
Quelle rilevate si muovono soprattutto in tre direzioni:
1. intensificare il processo di "ascolto" del territorio attraverso monitoraggi periodici per avere un quadro sempre più dettagliato e aggiornato sia delle situazioni a rischio che delle attività educative e formative presenti sul territorio, per poter progettare insieme ed affrontare in modo sinergico le problematiche esistenti. L'obiettivo a lungo termine infatti è quello di strutturare un servizio tarato sulle reali esigenze dei cittadini. A questo proposito l'indicazione che gli operatori avanzano sulla base dell'esperienza accumulata in questo settore, prefigura una condizione ideale di confronto aperto con i destinatari diretti degli interventi, finalizzati ad una programmazione annuale basata sulle esigenze espresse dagli stessi bambini e adolescenti coinvolti nonché dalle loro famiglie. La logica di fondo infatti è quella di rendere i destinatari del servizio i protagonisti dell'azione educativa e formativa secondo una politica innovativa basata non sull'assistenza ma sulla partecipazione attiva dei minori, dunque sulla promozione dell'agio e la prevenzione del disagio.
2. Le altre due proposte emerse sollecitano ad un maggiore investimento di risorse in **momenti** formativi per gli operatori che lavorano con i minori ed in maggiori occasioni di formazione rispetto alle attività di valutazione e monitoraggio, utili a migliorare di volta in volta la proposta educativa.

12 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2005

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285
Nome Carmela *Cognome* Stracuzza
Assessorato alle politiche sociali, città dei bambini, politiche per la famiglia
Servizio Dipartimento politiche sociali
Indirizzo Via Magna Grecia
CAP 89128 *Città* Reggio Calabria *Prov.* RC
Telefono 0965/892402 *Fax* 0965/362626
email servizisociali@comune.reggio-calabria.it

Tabella 1 Riepilogo distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento

'98 - '03	%	'02-'06	%
Art. 4	52,9	Art. 4	36
Art. 5	5,8	Art. 5	4
Art. 6	41,3	Art. 6	52
Art. 7	0	Art. 7	8

Tabella 2 Riepilogo progetti e soggetti coinvolti

Info di riepilogo	**I triennio**	**II triennio**	**III triennio**
Progetti esecutivi approvati	17	30	20
Numero utenti minori	3540	4277	
Numero utenti adulti	845 (famiglie)	579 (famiglie)	
Risorse umane impiegate			

I dati per il 2007 non sono al momento disponibili

Tabella 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			**II TRIENNIO**			**III TRIENNIO**				
1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
1.202.039.500	3.200.290.211	3.205.438.666	3.673.455.000	3.379.107.485	**1.745.163**	**1.745.163**	**1.745.163**	**1.745.163**	**1.745.163**	**1.745.163**
620.801,59	**1.652.811,96**	**1.655.470,91**	**1.897.181,18**	**1.745.163,37**						

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

L'Amministrazione comunale ha definito in data 31 luglio **1998** l'**Accordo di programma**(realizzato tra Provveditorato agli Studi di Reggio Calabria, il Centro per la Giustizia Minorile di Reggio Calabria, l'Azienda Sanitaria Locale 11, l'Azienda Ospedaliera); a cui ha fatto seguito la stesura del **Piano territoriale triennale** di intervento approvato con Decreto sindacale n. 9344 del 28 agosto 1998.

2002

Approvazione del II Accordo di programma di durata triennale sottoscritto in data **23 maggio 2002** e approvato con **Decreto sindacale n. 56 del 20 settembre 2002.** Gli enti firmatari di detto accordo risultano essere: Comune di Reggio Calabria, Ufficio scolastico provinciale, Azienda sanitaria locale n.11, Azienda ospedaliera 'Bianche, Melacrino, Morelli', Ufficio territoriale di governo, il Centro giustizia minorile per la Calabria.

2003

Altra normativa segnalata

Il Comune di Reggio Calabria con DCC n. 23 del 4 settembre 2003 ha emanato il Regolamento di attuazione l.328/00. Riforma dei servizi sociali. Con esso ha predisposto la riorganizzazione dei servizi sociali, basando la stessa, sul sistema di accreditamento dei servizi (compresi quelli derivanti dal fondo 285).

LR n. 23 del 26 novembre 2003 Legge regionale di attuazione della L.328/00 il recepimento della legge quadro. Ad essa però non è seguito il Pino sociale regionale ed i relativi requisiti attuativi (per questo la città di Reggio Calabria ha emanato il regolamento indicato sopra, peer rispondere ad un'esigenza propria anticipando l'opera della regione)

2004

Altra normativa segnalata

LR n. 28 del 12 novembre 2004 Garante infanzia e adolescenza

LR n. 1 del 2 febbraio 2004 Politiche regionale per la famiglia, legge di indirizzo

2005

Determina dirigenziale **n. 674 del 31 marzo 2005 Nomina referenti servizi L.285/97**

2006

Altra normativa segnalata

DGR n. 309 del 2 maggio 2006 Criteri e priorità per la promozione di servizi innovativi sperimentali nella Regione Calabria

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della

legge 285, utili per la redazione del presente profilo.
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006
Report sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006 (redatto sulla base di un'intervista rilasciata dal Dr.)

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):
II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003 riaccredito 2005 fondo 2007
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003 riaccredito 2005 fondo 2007
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati riaccredito 2003 riaccredito 2005 fondo 2007*
Pogrammazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003 riaccredito 2005 fondo 2007
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* riaccredito 2003 riaccredito 2005 fondo 2007

2. Quanti sono i progetti esecutivi ***approvati*** *e* ***attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità	30	30
Programmazione 2003		
Programmazione 2004		
Programmazione 2005		
Programmazione 2006		
Programmazione 2007	20	15
totale	50	45

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	
totale	

*4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	
2) *affidamento familiare*	
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	
5) *tempo libero e gioco*	
7) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	
8) *integrazione dei minori stranieri*	
totale	

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

ROMA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità

Il Comune di Roma, ha provveduto innanzitutto a costituire un Comitato di Coordinamento Tecnico-Politico interassessorile, composto dall'Assessore alle Politiche per la Città delle Bambine e dei Bambini,dall'Assessore alle Politiche Sociali e dall'Assessore alle Politiche Educative e giovanili. Le funzioni di coordinamento di tale Comitato, con Ordinanza del Sindaco n. 311 del 19.6.98, sono state in seguito attribuite all'Assessore alle Politiche per la Città a misura dei Bambine e dei Bambini.

Successivamente alla composizione del gruppo di coordinamento, lo stesso si è attivato per il coinvolgimento delle Circoscrizioni comunali, delle Scuole, delle Aziende USL, del privato sociale (con incontri circoscrizionali e con una assemblea cittadina), finalizzato alla predisposizione del Piano Territoriale Cittadino (in seguito denominato, per brevità, PTC).

Il PTC, è stato predisposto sulla base delle Linee di Indirizzo della Regione Lazio (DCR n. 437 del 29/04/1998) e del Consiglio Comunale con deliberazione n. 145 del 27.7.98 e sulla base dell'Accordo di Programma sottoscritto con le Aziende USL Roma A-B-C-D-E, con il Provveditorato agli Studi e con il Centro di Giustizia Minorile del Lazio.

L'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali sono state svolte in gran parte dai servizi sociali delle 19 Circoscrizioni (oggi Municipi).

Pochi giorni dopo detto documento è stato recepito dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 2793 del 31.7.98 e quindi approvato dalla Regione Lazio con deliberazione della Giunta n. 5183 del 6.10.98. Il primo Piano conteneva 86 progetti esecutivi.

Con delibera della Giunta Comunale n. 3514 del 6.10.98 è stato istituito un Gruppo Tecnico di Coordinamento, guidato da un esperto amministrativo esterno all'Amministrazione, per lo studio e la predisposizione delle procedure per l'affidamento della realizzazione dei progetti contenuti nel PTC.

Materialmente l'accredito dei fondi 97/98 è avvenuto, per i tempi tecnici del Bilancio dello Stato, nel mese di maggio '99. Questo ha comportato un certo ritardo nella partenza dei progetti.

Sempre nel primo triennio il Comitato interassessorile si è dotato di un Comitato Operativo funzionale al Coordinamento e attività di sostegno ed accompagnamento all'attuazione del Piano, che ha predisposto un Sistema di Monitoraggio del PTC.

Seconda triennalità 2000-2002

L'avvio del II triennio è segnato da una modifica di tipo organizzativo: data l'"eccezionale complessità del Piano Cittadino, nonché della necessità di accelerare i procedimenti amministrativi correlati all'esecuzione dei progetti"[1], il Sindaco – mediante Ordinanza n° 102 del 22 maggio 2000 e Ordinanza n. 122 del 12 giugno 2000 - ha affidato al Direttore Generale Pietro Barrera il compito di sovrintendere e coordinare tutti gli uffici dell'Amministrazione coinvolti nella gestione della legge 285/97.

Il Secondo Piano territoriale cittadino è stato preparato con un lungo e complesso processo di condivisione, che ha trovato un'importante espressione nel "Forum cittadino" del 21 e 22 novembre

[1] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 – Anno 2000

2000. La realizzazione del Forum è stata successiva ad una prima valutazione generale dei progetti del primo triennio finalizzata a raccogliere elementi utili per la predisposizione del II Piano cittadino.
Il 2001 per il Comune di Roma rappresenta un anno molto particolare dal momento che nel gennaio di questo anno, per vicende elettorali, il Sindaco si dimette assieme alla Giunta e il Consiglio Comunale.
Spetta dunque al Commissario straordinario il compito di portare a termine il processo di approvazione delle Linee di Indirizzo per la predisposizione del 2° Piano Territoriale Cittadino e di sottoscrivere l'Accordo di Programma con le ASL, con il Provveditorato agli Studi e con il Centro di giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo.
Il secondo triennio di attuazione della 285 è anche caratterizzato dal processo del decentramento politico e amministrativo fondato sul principio di sussidiarietà. Il Piano cittadino si presenta cosi come la sintesi ragionata di venti Piani: diciannove Piani "circoscrizionali" e un Piano "centrale". Le amministrazioni municipali non si limitano più - come nel precedente Piano - ad individuare i progetti più rispondenti ai bisogni, locali, ma sono impegnate a predisporre veri e propri Piani nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Piano cittadino prevede che un terzo delle risorse finanziarie disponibili sia destinato ad interventi 'centrali', con carattere di complementarietà rispetto a quelli promossi dai Municipi
I130 progetti relativi al Secondo Piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza sono stati gestiti dagli uffici competenti sia nei Municipi (Unità Organizzativa Sociale Educazione Cultura e Sport - UOSECS), che nei Dipartimenti Centrali (Dipartimento V Politiche Sociali, Dipartimento X Politiche Educative e Scolastiche, Ufficio speciale per l'infanzia).
Il Secondo Piano si è sviluppato in un'ottica di integrazione con l'insieme delle politiche sociali ed educative promosse dall'Amministrazione comunale, anche in considerazione dell'avvio della pianificazione sociale in attuazione della L. 328/00. A partire dal mese di gennaio 2002 la città di Roma è impegnata in un profondo processo di riforma della rete degli interventi e dei servizi sociali locali, che si sintetizza nel *Piano Regolatore Sociale*, in sinergia con le disposizioni emanate dalla Regione Lazio. "Il passaggio dal primo al secondo Piano è avvenuto sia nel segno della continuità che dell'innovazione. Continuità per quanto riguarda l'impianto generale, la sostenibilità dei servizi avviati precedentemente, la partecipazione dei diversi attori sociali coinvolti nella programmazione e nell'attuazione degli interventi. Innovazione, rispetto al 1° Piano, in relazione alla crescita della cultura del *Project Management,* alla maggiore responsabilità dei Municipi, allo sviluppo di una logica di Piano territoriale di zona, all'integrazione delle politiche nel nuovo quadro aperto dall'approvazione della legge 328/2000".

Dal 2003 in poi
"In seguito alla pubblicazione del Decreto di riparto delle risorse finanziarie dello Stato per l'anno 2003, la Giunta Comunale, con delibera del 280 del maggio 2004 ha approvato il Programma di riparto delle risorse dell'anno finanziario 2003. La decisione di predisporre un Piano annuale, di transizione e non invece, come nel passato, un Piano triennale, è nata da quattro diverse considerazioni:

1. l'esistenza di oggettivi elementi di incertezza riguardo al finanziamento della L. 285/97, nel nuovo quadro normativo delle politiche sociali[2];
2. la diversità temporale nello stato di avanzamento dei progetti municipali;
3. la programmazione della riforma del welfare cittadino con il Piano Regolatore Sociale e i Piani di zona, in attuazione della legge 328/2000. Il 2003 vede l'avvio di questo processo e in questo

[2] Una prima versione del Decreto di riparto delle risorse finanziarie per l'anno 2003, presentata dal Governo alle Regioni e agli Enti locali, non faceva cenno alle città "riservatarie" della legge 285/97. Successivamente questa impostazione fu superata, per la forte opposizione di tutte le città interessate.

contesto viene ritenuto più opportuno rimandare di un anno l'elaborazione del nuovo Piano 285, in modo da inserirlo organicamente nel nuovo contesto programmatico;

4. la concomitanza della ricerca valutativa dei Piani del primo e del secondo triennio da parte del CNR. Non essendosi ancora conclusa nell'anno di riferimento la ricerca a scopi valutativi, è stato preferito attendere il completamento della ricerca, al fine di utilizzarne i risultati e prendere in considerazione le criticità emerse dall'esperienza dei precedenti Piani"[3].

Il Programma del 2003si compone di 89 progetti.

Triennio 2004-2005-2006

A partire dal 2004 gli interventi finanziati dalla legge 285/97 confluiscono gradualmente nei Piani sociali di zona delle 19 municipalità.

Implementazione della L.328/00

La legge 328/2000 è stata recepita a Roma con l'approvazione del Piano Regolatore Sociale (Delibera del Consiglio Comunale n. 35/2004). Tale documento programmatico, che definisce le politiche sociali del Comune di Roma per i prossimi anni, impegna l'amministrazione comunale nella programmazione e realizzazione di un sistema metropolitano e municipale di servizi e interventi sociali. Con DD n. 3071 del 22 Settembre 2005 si determina l'utilizzo dei fondi residui del 1° PTC, si approvano alcune varianti tecniche e si rifinanziano i progetti con le risorse degli anni finanziari 2004/2005, utilizzando per il riparto dei fondi i medesimi criteri ed indici del 2° Piano.

Con le determinazioni dirigenziali n.3316 e n.3317 del 4 settembre 2007 è stata data continuità ai progetti già avviati, utilizzando a tal fine le risorse dell'anno finanziario 2006.

Il piano relativo agli anni finanziari 2004 e 2005 si è articolato in 93 progetti, quello del 2006 in 78.

Il 2006 non mostra dall'analisi degli atti normativi adottati differenziazioni di rilievo. Ad ottobre viene data comunicazione, da parte del Direttore del V Dipartimento, di autorizzazione ai dirigenti ad impegnare i fondi dell'anno finanziario in corso, nelle more della nuova pianificazione, per evitare l'interruzione dei progetti in scadenza e nell'interesse della collettività. Il meccanismo di attuazione della legge rimane invariato. Invariati del resto rimangono anche la referenza politica ed il coordinamento della legge 285/97; le funzioni gestionali-amministrative al Direttore del V Dipartimento; la "Cabina di regia" cittadina per la programmazione generale, il coordinamento, l'assistenza tecnica, il monitoraggio e le attività di comunicazione connesse alla realizzazione dei diversi Piani della legge 285.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Azioni di coordinamento

Fin dal primo triennio l'articolazione del coordinamento e la gestione degli interventi si realizza su due livelli:

1. a livello dei singoli enti promotori (così vengono definiti i 19 municipi e i 3 dipartimenti titolari degli interventi) i compiti di programmazione, gestione e monitoraggio sono svolti nei Municipi dall'Unità Organizzativa Sociale Educazione Cultura e Sport (UOSECS) e nei Dipartimenti centrali dai dirigenti di specifiche Unità Organizzative;
2. a livello cittadino il coordinamento, l'assistenza tecnica e la gestione amministrativa sono stati assunti da diversi uffici del Comune di Roma assistiti da Comitato Interdipartimentale operativo CIO)[4].

Il coordinamento più generale della L.285/97, affidato dapprima al Direttore dell'Ufficio speciale

---

[3] Testo tratto dal Report Generale. Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione della L.285/97. Comune di Roma, Giugno 2008

[4] Il Comitato Interassessorile Operativo (CIO), si è costituito per volontà dei tre assessorati competenti per l'attuazione del Piano Territoriale Cittadino, si compone di due rappresentanti per ogni Assessorato ed ha la funzione di monitorare lo stato di avanzamento degli interventi e di suggerire eventuali provvedimenti tecnici.

per una città a misura dei bambini e delle bambine, passa negli anni a diverse figure per approdare infine, nel 2001, all'Assessore alle Politiche Sociali. Unitamente a questo il Comune di Roma si dota con l'avvio del Secondo piano di attuazione 285 di uno specifico progetto di sistema denominato "Cabina di Regia per il Piano Cittadino" che svolge i compiti di programmazione generale, coordinamento, assistenza tecnica, monitoraggio e comunicazione. "Le funzioni che essa svolge sono:

- assicurare la 'regia' ed il coordinamento tra i Dipartimenti, gli uffici cittadini e i Municipi;
- assicurare la diffusione e circolarità delle informazioni attraverso l'elaborazione dei dati e produzione di report periodici sullo stato di avanzamento degli interventi;
- offrire assistenza tecnica per la corretta applicazione delle procedure amministrative, il tempestivo avvio delle attività, il controllo di gestione e le eventuali revisioni di Piano;
- sviluppare un efficace sistema di monitoraggio delle attività, di controllo sulla qualità degli interventi e dei servizi realizzati, di valutazione degli esiti;
- aumentare le competenze tecnico-progettuali degli operatori;
- aumentare la visibilità delle azioni e dei risultati;
- sviluppare un confronto con sedi nazionali e regionali impegnate nell'attuazione della L.285/97;
- garantire un effettivo "bench marking" tra le migliori pratiche, valorizzando le peculiarità del caso romano e promuovendo in particolare l'esperienza delle "città riservatarie"[5]

In alcuni casi la Cabina di Regia promuove direttamente incontri e seminari. Particolarmente importante è stata l'iniziativa organizzata il 27 ottobre 2003 presso il Museo dei bambini "Explora", la *Giornata di confronto e riflessione delle 15 città riservatarie* su "*Esperienze e Prospettive alla luce del nuovo welfare*". L'evento è stato promosso dal Comune di Roma in accordo con il Comune di Firenze e con l'ANCI.

Il Comune di Roma, per sostenere il coinvolgimento degli organismi del Privato Sociale – per quanto di sua competenza – ha favorito la creazione di un autonomo Coordinamento degli Enti Attuatori (CODEA), che raggruppa quasi 50 enti attuatori, in particolare associazioni e cooperative sociali, impegnate in oltre 70 interventi. Con i rappresentanti del CODEA il Comitato Interassessorile intesse un continuo e proficuo dialogo, volto a identificare criticità e soluzioni ai problemi emergenti, nonché a ricercare forme di partecipazione per una progettazione partecipata.
Per accompagnare i Referenti dei progetti relativamente alle questioni procedurali ed amministrative (risultate eccessivamente complesse), e alla strumentazione per la raccolta standardizzata delle informazioni (monitoraggio) sono stati organizzati incontri periodici con i funzionari delle 19 Circoscrizioni/Municipi.

Iniziative informative

La dimensione informativa, per il primo triennio, è stata organizzata e gestita a livello di singolo Assessorato, Ufficio Speciale e Circoscrizione, nonché di Enti attuatori. La forma prevalente di diffusione delle informazioni nei confronti di specifici gruppi target: bambini, ragazzi, genitori, insegnanti, ecc. è stata quella delle locandine, dei depliant e di incontri a livello locale e settoriale.
"Tra le iniziative più rilevanti si segnalano:

- la pubblicazione di un CD-Rom sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza a Roma, prodotto dalla Società Consiel nell'ambito del progetto "Osservatorio sull'Infanzia" dell'Assessorato per una Città a misura di bambine e bambini. Il sussidio contiene, tra l'altro, un ricco "data-base" sugli interventi realizzati in attuazione della legge 285/97 e sulla loro distribuzione territoriale, nonché un'analisi dettagliata del rapporto tra i fattori di rischio e l'offerta di servizi socio-educativi;

[5]Testo tratto dal Report Generale. Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione della L.285/97. Comune di Roma, Giugno 2008

- la pubblicazione di un inserto speciale sulla legge 285/97 nella rivista "Roma Città Solidale", edita dal Dipartimento alle Politiche Sociali;
- un Kit multimediale sui servizi all'infanzia, proposta dalla VI Circoscrizione;
- un bollettino e un sito internet, preparato dall'Associazione AF Forum nell'ambito del progetto "Scuola e territorio" dell'Assessorato alle Politiche Educative."[6]

Dal 2002 in poi l'attività informativa è coordinata e gestita dalla Cabina di regia che cura la comunicazione riguardante l'attuazione della legge 285/97 a Roma attraverso:

- la predisposizione e l'aggiornamento costante del sito web del Comune di Roma dedicato alla legge 285 (http://www.spqrdipsociale.it/legge285/default.asp);
- la pubblicazione e la diffusione di una News Letter periodica;
- la diffusione dei Rapporti di Valutazione dei Piani Territoriali del Comune di Roma per la legge 285 realizzati dall'Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione del Consiglio Nazionale delle Ricerche;
- l'attivazione di linee telefoniche dedicate (06.6710.5385 - 06.67105380), un numero di fax 06.6710.5285 e un indirizzo *e-mail* legge285@comune.roma.it;
- l'organizzazione di incontri e seminari a livello cittadino e municipale (soprattutto in occasione della preparazione del Piano Regolatore Sociale e dei Piani di zona).

Iniziative formative

Dall'analisi delle relazioni inviate, poche sono le informazioni raccolte intorno alla dimensione formativa. Vengono indicate nella relazione del 2000, la partecipazione alla formazione organizzata presso l'Istituto degli Innocenti; a cui si aggiunge al segnalazione di "diversi momenti formativi per gli operatori e gli educatori: in particolare, i Convegni e i Seminari sulla dispersione scolastica e sull'Educativa territoriale."[7]

Nella relazione del 2006 invece, è il percorso di ricerca sulla valutazione partecipata dei Centri di aggregazione e socializzazione degli adolescenti realizzata dal CNR di Roma[8] che viene segnalato per la sua "fortissima valenza formativa per tutti gli operatori pubblici e privati che vi hanno partecipato.[9]

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Prima triennalità

Il primo piano non prevedeva un sistema di monitoraggio. Tale attività era affidata ai singoli referenti. Quando più forte è stata sentita l'esigenza di gestire meglio i flussi informativi relativi alla realizzazione dei progetti il CIO mise appunto le "Linee guida per il coordinamento e il monitoraggio degli interventi" con i relativi strumenti operativi:

- una *scheda-base*, per raccogliere le informazioni essenziali di ogni singolo intervento, nel momento del suo affidamento ad un soggetto attuatore;
- una *scheda progress*, per rilevare periodicamente lo stato di avanzamento dei progetti e gli eventuali scostamenti rispetto alle azioni e ai risultati previsti;
- una *scheda finale*, per registrare il momento di conclusione dell'intervento;
- una *scheda di trasmissione*, per rilevare eventuali osservazioni dei referenti istituzionali, rispetto alle informazioni prodotte dagli organismi attuatori.

Questo modello però non decollò perché "percepito come compito burocratico ed eccessivamente

---

[6]Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

[7]Ibidem

[8]Costruzione di un modello di valutazione degli interventi e dei servizi sociali nel Comune di Roma. I centri di aggregazione e socializzazione per adolescenti: ricognizione e analisi dei servizi semiresidenziali per preadolescenti e adolescenti nel comune di Roma. Febbraio 2006

[9]Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2006

oneroso sia per gli enti promotori che per quelli attuatori"[10].

Dal 2001 in poi

Dall'anno 2001 il coordinamento, il monitoraggio, la valutazione, le azioni di informazione e diffusione dei risultati sono gestiti e organizzati all'interno di un progetto di sistema: "che stabilisce una base metodologica e operativa omogenea al fine di unificare i criteri di lavoro tra referenti istituzionali dei progetti e gli organismi affidatari"[11].

In esso "l'innovazione più importante fu l'integrazione del sistema di monitoraggio tecnico con le procedure per la liquidazione delle spese. In sostanza si stabilì che la Scheda Progress, adeguatamente compilata e debitamente sottoscritta, fosse considerata a tutti gli effetti come relazione esplicativa delle attività realizzate nel periodo, anche a fini amministrativi (tranne casi particolari, valutati dai singoli dirigenti). In questo modo gli organismi attuatori non erano più obbligati a presentare due documenti (la relazione amministrativa in accompagnamento al documento fiscale per il pagamento dei servizi resi e la scheda di monitoraggio), ma solo quest'ultima"[12].

Nel 2006, gli strumenti di monitoraggio sono stati ulteriormente semplificati accompagnando le schede con una Guida operativa che ne facilita la compilazione. Tutti gli strumenti del nuovo sistema di monitoraggio - diventato operativo dal 1° gennaio 2007 – sono scaricabili direttamente dal sito internet.

Il coordinamento tra città riservatarie inteso come scambio di informazioni, è stato attivato, di volta in volta, sulla base delle necessità di risolvere problemi di varia natura (amministrativi, di pianificazione, di gestione delle attività).

Per quanto riguarda la valutazione è continuata la collaborazione con l'Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione del CNR che nell'ambito delle attività previste dal progetto "Costruzione di un modello di valutazione degli interventi e dei servizi sociali nel Comune di Roma" ha realizzato un percorso di valutazione partecipata dei Centri di aggregazione e socializzazione degli adolescenti (finanziati con la legge 285/97 nel 70% dei casi). L'intervento ha prodotto la definizione di un "Sistema di Indicatori per valutare la qualità dei Centri di aggregazione e socializzazione per adolescenti".

3. Eredità e bilancio della Legge 285/97

La riflessione rispetto al tema del consolidamento dei servizi si palesa dal 2003. E' di questo anno infatti la prima tabella in cui si riportano dati al proposito. Ciò probabilmente può essere dovuto a due ordini di fattori:

1. conclusione dei primi due trienni di implementazione/sperimentazione della legge, quindi possibilità concreta di avere materiale su cui riflettere;
2. primo anno di 'crisi' relativamente alla certezza dei finanziamenti; quindi 'automatica' necessità di interrogarsi su ciò che deve essere mantenuto/garantito e cosa no.

Sempre dalla stessa relazione si rileva che: "Un altro elemento molto importante per il futuro riguarda l'equilibrio tra la continuità e l'innovazione. Nella programmazione sociale territoriale, è necessario introdurre con forza i concetti di "innovazione sostenibile" e di "continuità innovativa". Da una parte, infatti, la limitatezza delle risorse e la responsabilità nei confronti dei cittadini più in

[10]Testo tratto dal Report Generale. Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione della L.285/97. Comune di Roma, Giugno 2008

[11]Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 - Anno 2001

[12]Testo tratto dal Report Generale. Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione della L.285/97. Comune di Roma, Giugno 2008

difficoltà deve favorire la progettazione di servizi con carattere di essenzialità e stabilità, evitando interventi "spot" o finanziamenti a pioggia. Ma la trasformazione dei progetti in servizi a carattere permanente deve andare di pari passo con l'analisi della sostenibilità finanziaria complessiva e non deve penalizzare la capacità di innovazione, per captare e rispondere sempre meglio ai bisogni sociali e ai diritti delle nuove generazioni"[13]. Nella relazione del 2006 si pone in evidenza, inoltre, che "gli interventi realizzati hanno visto una progressiva stabilizzazione configurando così un panorama in cui le iniziative hanno assunto caratteristica di servizi stabili per i cittadini".

Eredità culturale

"La legge 285 ha aperto un nuovo approccio nelle politiche socio-educative in Italia, superando la tradizionale ottica assistenzialistica e riparatoria nei confronti dei minori. Essa ha creato le condizioni operative per promuovere i diritti e le opportunità dei bambini e degli adolescenti attuando concretamente i principi della Convenzione ONU per l'infanzia, ratificati in Italia con la Legge 176/91. Essa ha innovato profondamente l'approccio e il metodo, proponendo una programmazione partecipata, a livello di ambito territoriale. I piani pluriennali e i progetti esecutivi sono adottati degli enti locali mediante Accordi di Programma con le ASL, il Provveditorato agli Studi e il Centro per la Giustizia minorile"[14].

Questi risultati si sono visti in particolare nel momento in cui è stata avviata la pianificazione territoriale del sistema e degli interventi sociali, in attuazione della legge 328/2000.

4. Le Prospettive future

Nella città di Roma gli interventi finanziati dalla legge 285 sono ormai patrimonio stabile del sistema di offerta socio-educativa e socio-assistenziale per le nuove generazioni. La loro programmazione è sempre più inserita nel quadro dei Piani di zona dei Municipi e del Piano Regolatore Sociale cittadino.

E' probabile che, raggiunto il risultato della stabilità e della continuità degli interventi, nei prossimi anni si percepisca con maggiore evidenza la necessità di utilizzare le risorse della legge 285 anche per l'innovazione dei processi e dei contenuti, recuperando l'ispirazione originaria della stessa legge 285. A tal fine sarà importante creare un sistema permanente di valutazione, che aiuti a discernere la qualità, l'efficacia e l'utilità degli interventi finanziati.

[13]Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2005

[14]Testo tratto dal Report Generale. Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione della L.285/97. Comune di Roma, Giugno 2008

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali[15]

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale
Nome Francesco *Cognome* Alvaro
Assessorato Assessorato servizi sociali e promozione della salute
Servizio Dipartimento V Politiche Sociali – Coordinamento L.285/97
Indirizzo Viale Manzoni, 16
CAP 00185 *Città* _Roma *Prov.* _ROMA
Telefono 06-67105395 *Fax* 06-67105285
email legge285@comune.roma.it; f.alvaro@comune.roma.it
pagine web: http://www.spqrdipsociale.it/legge285/default.asp

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di destinazione fondo

'97-'99		'00-'02		'03		'04-'05		'06		'07	
Art.4	53 %	Art.4	33,1%	Art.4	33,1%	Art.4	33,1 %	Art.4	33,1 %	Art.4	33,1%
Art.5	7 %	Art.5	6,1%	Art.5	6,1%	Art.5	6,1%	Art.5	6,1%	Art.5	6,1%
Art.6	21 %	Art.6	24,5%	Art.6	24,5%	Art.6	24,5 %	Art.6	24,5 %	Art.6	24,5%
Art.7	19 %	Art.7	35%	Art.7	35%	Art.7	35%	Art.7	35%	Art.7	35%
		Altro	1,3%	Altro	1,3%	Altro	1,3%	Altro	1,3%	Altro	1,3%

A partire dal Piano Integrativo anno finanziario 2003 non è stato possibile, fino alla pianificazione attuale prevista nell'ambito dei Piani Regolatori Sociali Municipali, procedere all'attivazione di progetti innovativi. Negli anni finanziari 2004-2005-2006 gli enti promotori hanno potuto rimodulare i progetti approvati nel 2° PTC oppure concludere quelli di cui si fosse ritenuta conclusa la funzione o di cui fosse stata valutata l'inefficacia e/o l'inefficienza. Pertanto la distribuzione dei progetti e dei relativi fondi rispetto agli articoli della legge può considerarsi sostanzialmente invariata in questo triennio. Inoltre, fin dalla prima elaborazione del sistema di monitoraggio e delle relative schede è stata effettuata una classificazione dei progetti sulla base della tipologia di attività da questi prevalentemente realizzate. A tale classificazione continua a fare riferimento il sistema di monitoraggio ritenendo che questa renda conto in maniera più articolata delle specifiche attività messe in campo con le risorse della legge 285/97.

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2003	2004-2005	2006	2007
Progetti esecutivi approvati	86	130	89	93	78	32 progetti avviati
Numero utenti minori	32.000	49.000	16.000	72.000	52.000	
Numero utenti adulti	21.000	26.000	16.000	46.000	30.000	
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)		1178				

La tabella è stata compilata facendo riferimento agli anni finanziari di attuazione della legge. Nella colonna 2004-2005 il dato riportato somma le due annualità. Per l'anno finanziario 2007 il conteggio non è stato ancora effettuato visto che è ancora in corso di attuazione. Nella riga "Risorse" il dato riportato si riferisce al numero degli operatori che hanno lavorato nei progetti 285 e non è una articolazione della voce "Numero utenti adulti". Il dato non è riportato nelle successive annualità perché non è più stato rilevato.

[15] A partire dal 1° Ottobre 2008 il Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale sarà il nuovo direttore del V Dipartimento dott. Francesco Rocca. Tutti i riferimenti restano invariati eccezion fatta per l'indirizzo f.alvaro@comune.roma.it

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
L.7.097.347.147	L.18.895.918.161	L.18.926.259.058	L.20.313.565.000	L.18.685.875.224	€9.650.449	€9.650.449	€9.650.449	€9.650.449	€9.650.449	€9.650.449
€3.666.249	€9.760.310	€9.775.982,	€10.489.587	€9.648.438						
€ 23.202.541			€ 29.788.474			€ 28.951.347			€ 19.300.898	

Fonti normative e documentali

1998

Con **Ordinanza del Sindaco n. 311 del 19.6.98** il Comune di Roma costituisce il **Comitato di Coordinamento Tecnico-Politico interassessorile** composto da: Assessore alle Politiche per la Città delle Bambine e dei Bambini, Assessore alle Politiche Sociali, Assessore alle Politiche Educative.

Predisposizione del **Piano Territoriale Cittadino d'intervento (PTC)** ai sensi della l. 285, con le realtà del territorio. Successivo recepito dalla **Giunta Comunale con deliberazione n. 2793 del 31.7.98 e** quindi approvato dalla Regione Lazio con deliberazione della Giunta n. 5183 del 6.10.98.

Con **delibera della Giunta Comunale n. 3514 del 6.10.98** è stato istituito un **Gruppo Tecnico di Coordinamento**, guidato da un esperto amministrativo esterno all'Amministrazione cui è stato conferito l'incarico di coordinamento delle attività di detto gruppo al fine dello studio e della predisposizione delle procedure per l'affidamento della realizzazione dei progetti contenuti nel PTC.

Disposizione del Sindaco-Funzionario Delegato n. 1 del 30.10.98, pubblicazione di n. 85 avvisi pubblici relativi all'affidamento della realizzazione di altrettante iniziative previste dal PTC. La pubblicazione di due ulteriori avvisi è stata disposta con successiva disposizione n. 3 del 16.11.98.

1999

Nella relazione annuale sullo stato di attuazione della 285 si indica che per quanto riguarda la normativa di riferimento posta in essere a favore dell'implementazione della 285, non ci sono per questo anno, nuove indicazioni

2000

Da un punto di vista organizzativo, il cambiamento più rilevante consiste nel fatto che il Sindaco – mediante **Ordinanza n° 102 del 22 maggio 2000 e Ordinanza n. 122 del 12 giugno 2000** - ha affidato al Direttore Generale Pietro Barrera il compito di sovrintendere e coordinare tutti gli uffici dell'Amministrazione coinvolti nella gestione della legge 285/97 data l'eccezionale complessità del Piano Cittadino e della gestione dello stesso

Da tale decisione sono scaturite diverse Determinazioni dello stesso Direttore Generale, in particolare quelle relative alla ricostituzione del Comitato Interdipartimentale Operativo (in sigla CIO), l'organo di governo amministrativo del Piano Cittadino. Detto Comitato è stato integrato con una rappresentanza dei Municipi che si è aggiunta a quella dei Dipartimenti per le Politiche Sociali (Dipartimento V), per le Politiche Educative (Dipartimento XI) e dell'Ufficio Speciale per una Città a misura di bambine e bambini (ora Dipartimento XVI).

2001

Questo anno è caratterizzato dal passaggio tra il primo e il secondo piano territoriale.
Con DGC n. 118 del 25.1.2001 è stato individuato il Comitato Interdipartimentale Operativo quale organismo deputato a dare corso agli adempimenti organizzativi collegati alla preparazione e realizzazione del secondo Piano territoriale cittadino per l'infanzia e l'adolescenza, specificandone i compiti.

Nello stesso periodo la giunta comunale di Roma si è dimessa e questo ha comportato una riorganizzazione interna funzionale ad accompagnare l'emergenza "Con lo scioglimento del Consiglio Comunale, con D.P.R. del 30.1.2001 è stato nominato, in qualità di Commissario Straordinario del Comune, il dr Enzo Mosino, il quale con deliberazione n° 5 del 9.2.2001 ha attribuito le funzioni relative alla legge 285/97 all'Ufficio di Gabinetto."

Con d**eliberazione del Commissario Straordinario n. 6 del 21.2.2001 sono state approvate le Linee di Indirizzo per la predisposizione del 2° Piano Territoriale Cittadino.**

Il Commissario straordinario ha portato poi a termine questo processo, approvando il Piano e sottoscrivendo l'**Accordo di Programma** con le ASL, con il Provveditorato agli Studi e con il Centro per la Giustizia Minorile per il Lazio e l'Abruzzo con **Ordinanza n. 131 del 28 maggio 2001**

2002

Altra normativa segnalata

Nella relazione di questo anno si evidenzia che la città di Roma è impegnata in un profondo processo di riforma della rete degli interventi e dei servizi sociali locali, che si sintetizza nel *Piano Regolatore Sociale*, in attuazione della legge-quadro 328/2000 e in sinergia con le disposizioni emanate dalla Regione Lazio (Delibera della Giunta Regionale n. 471/2002).

In accordo con questo processo vengono segnalati:

Documento preparatorio 'Verso il piano regolatore sociale' (gennaio 2002) a cura dell'Assessorato alle Politiche sociali

DGR n. 471 del 19.04.02 "*Determinazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle risorse provenienti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Anno 2001. Esercizio finanziario 2002*

2003

Nel periodo coperto dalla relazione sullo stato di attuazione della legge 285 nel Comune di Roma si rileva che sono attivi due Piani Cittadini: il primo, relativo alla triennalità finanziaria 1997-1999, si trova in fase di chiusura amministrativa; il secondo, relativo agli anni finanziari 2000-2002, si trova invece in piena attuazione.

Con la **Delibera n. 400 del 10 luglio 2003 la Giunta Comunale** ha approvato la **Chiusura del Primo Piano Territoriale Cittadino** e alcune varianti tecniche del Secondo Piano Territoriale Cittadino legge n. 285/97, approvato con Ordinanza del Commissario Straordinario n. 131 del 28 maggio 2001.

2004

Con la Delibera n. 98 del 3 marzo 2004 la Giunta Comunale ha approvato **un'anticipazione di cassa** di 4.000.000,00 Euro per assicurare tempestività e regolarità nei pagamenti delle fatture

emesse per la realizzazione degli interventi in attuazione della legge 285/97, nelle more del trasferimento dei fondi al Funzionario Delegato da parte dello Stato.

Con la **Delibera n. 280 del 12 maggio 2004 la Giunta Comunale** ha approvato il **Programma di riparto delle risorse dell'anno finanziario 2003**. Per il riparto generale dei fondi 2003, sono stati utilizzati i medesimi criteri ed indici del 2° Piano, con l'aggiunta di un indicatore relazionato alla capacità di spesa dei Municipi (e quindi all'esistenza di finanziamenti ancora disponibili nell'ambito del 2° Piano).

Altra normativa segnalata
Con la **Delibera del Consiglio Comunale n. 35 del 15 marzo 2004** è stato approvato il Piano Regolatore Sociale, documento programmatico che definisce le politiche sociali del Comune di Roma per i prossimi anni. Esso impegna l'amministrazione comunale nella programmazione e realizzazione di un sistema metropolitano e municipale dei servizi e degli interventi sociali.
Viene mantenuto il dispositivo di attuazione tipico della 285, inserito nel Piano regolatore sociale. Tale piano cittadino contiene i 19 piani di zona municipali, nell'ambito dei quali sono confluite anche le iniziative 285 promosse dai Municipi

2005

Con la **Determinazione Dirigenziale n° 3071 del 22 Settembre 2005** si determina l'**utilizzo dei fondi residui** del 1° Piano Territoriale Cittadino per l'infanzia e l'adolescenza, le varianti tecniche e il rifinanziamento con le risorse degli anni finanziari 2004/2005, del 2° Piano territoriale Cittadino per l'infanzia e l'adolescenza.

Altra normativa segnalata
Con la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 53 del 9 marzo 2005 è stato approvato il Regolamento delle ludoteche pubbliche e private ubicate sul territorio del Comune di Roma

2006

In questo anno è stata emanata la **Determinazione Dirigenziale n° 1846 del 7 Giugno 2006,** finalizzata a determinare l'**utilizzo dei fondi residui del 2° Piano Territoriale** Cittadino per l'infanzia e l'adolescenza (Ordinanza Commissario Straordinario 28 maggio 2001 n. 131 *Approvazione secondo piano territoriale cittadino* - 2000-2002) e le varianti tecniche dei progetti finanziati dalla L. 285/97 (anni finanziari 2003, 2004 e 2005).

Comunicazione del Direttore del V Dipartimento del 23 Ottobre 2006, prot n° 52757, che autorizza i dirigenti ad **impegnare i fondi** anno finanziario 2006, nelle more della nuova pianificazione, per evitare l'interruzione dei progetti in scadenza e nell'interesse della collettività.

Altra normativa segnalata
DCC n. 124 del 3 luglio 2006 Linee programmatiche del Sindaco Walter Veltroni mandato amministrativo 2006-2011

2007

Memoria di Giunta del 2.05.07 "*Linee strategiche per l'attuazione degli interventi previsti dalla L. 285/97 nell'ambito del Piano regolatore sociale del Comune di Roma e dei Piani Regolatori Sociali municipali*"

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Primo report di valutazione redatto dal CNR (Centro nazionale di Ricerca) anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006
Report sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006 (redatto sulla base di un'intervista rilasciata dal Dr. Martino Rebonato)
Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza in attuazione della L285/97. Report Generale, Roma Giugno, 2008 (a cura della Cabina di Regia e con la collaborazione dell'Associazione OASI)

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* anno finanziario 2003
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* anno finanziario 2004
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* anno finanziario 2005
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* anno finanziario 2006
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* anno finanziario 2007

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003	**89** progetti	**87** (2 progetti definanziati)
Programmazione 2004/2005	**93** progetti	**92** (1 progetto è sospeso)
Programmazione 2006	**78** progetti	**62** (15 progetti devono essere avviati e 1 è stato definanziato)
Programmazione 2007	E' in corso la preparazione del nuovo Piano triennale L. 285/97	**32** progetti sono stati avviati nelle more della nuova pianificazione per non interrompere le attività in corso
totale	**260***	**273**

* Manca il totale dei progetti per l'anno finanziario 2007

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	10
Programmazione 2004/2005	8
Programmazione 2006	52
Programmazione 2007	32
totale	**102**

4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti/interventi**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	25
2) *affidamento familiare*	2
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	1
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	2
5) *tempo libero e gioco*	60
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	7
7) *integrazione dei minori stranieri*	5
totale	**102**

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

TARANTO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up e prima triennalità (1999-2005)

In data 26.02.1998 viene stipulato l'Accordo di programma di validità triennale tra i rappresentanti dell'Amministrazione comunale di Taranto, la ASL, il Provveditorato agli studi e la Direzione interregionale dei centri di per la Giustizia Minorile della Puglia. Tale accordo viene recepito con Det. Sind. n.2 del 9.9.1998.
A seguito della stipula dell'Accordo di Programma viene deliberato con Det. Sind. n.3 dell' 8/10/1998 il primo Piano Territoriale di interventi redatto ai sensi della L.285/97 e relativo Piano Economico triennale che prevede 13 progetti.
Nel periodo di implementazione della legge afferente al primo triennio dei fondi, dai testi disponibili si rendono evidenti numerose difficoltà afferenti:

- all'avvio della legge e alla sua gestione. "L'accordo di programma e il coinvolgimento degli Enti Firmatari ha incontrato difficoltà soprattutto durante il passaggio alla fase gestionale. L'attività di concertazione ha rappresentato un' esperienza nuova come strumento da consolidare, trattandosi di un processo che richiede energia e tempo per " imparare " a progettare e ad agire insieme, tra enti, realtà associative del volontariato, della cooperazione sociale, così diversi tra loro."[...] "Dopo un avvio non facile si sono delineati chiaramente gli obiettivi che si sono intesi raggiungere già tra la fine del 1999 è l'inizio del 2000, e il raggiungimento di questo "stato di cose", fa ben sperare per il futuro, volendo intravedere attraverso queste realtà la predisposizione del secondo piano territoriale, collegato alla nuova triennalità."[1]
- alla carenza di strutture atte ad accogliere le attività di cui si compongono i progetti. "Il percorso burocratico amministrativo nonché le procedure previste a livello regionale per l'accreditamento delle strutture che avrebbero ospitato le attività previste in favore dei minori tarantini, hanno fatto slittare i tempi di avvio di alcuni progetti."[2]

Il primo piano territoriale di intervento ai sensi della legge 285/97 si compone di 21 progetti. Il loro avvio però lento e difficoltoso: alcuni progetti pur essendo stati approvati nel '99 vedono l'avvio operativo solo nel 2002 (es. Mini centro materno infantile) se non addirittura nel 2003 (es. Centro diurno B) posticipando così la chiusura completa di tutti i progetti del primo triennio, al 2005. Il motivo di questo si trova in parte nella struttura della Legge Regionale 10/99 *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.* Essa identifica le finalità ed i principi ma anche definisce le norme per la programmazione e l'organizzazione di iniziative degli enti locali volte alla promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. L'articolato della legge riconosce e prevede la Commissione consultiva, il Centro di documentazione regionale, le competenze delle province e degli ambiti territoriali senza però fare alcun riferimento specifico alle città riservatarie.
Dalle relazioni si comprende che l'adattamento della legge 285 al contesto appena riferito avviene, per questa città, in una forma che 'riduce' il significato dell'aggettivo riservataria al mero

1 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2001
2 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2003

riconoscimento della riserva di un fondo ma non dell'autonomia e peculiarità di gestione dello stesso. Il non prevedere della legge di una corsia preferenziale per la gestione burocratico/amministrativa dei fondi delle città ha più spesso ostacolato la regolare implementazione della legge stessa piuttosto che agevolarla. I tempi di ricezione del fondo da parte delle città riservatarie (direttamente dal Governo centrale) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, passando dall'Ente provinciale (come tutti gli altri ambiti territoriali), molto spesso non si sono integrati, producendo così applicazioni della legge tardive e stanche.

Con Determina dirigenziale n.191 del 19.12.2005 vi è la formalizzazione di un'integrazione del Piano per gli anni 2003-2004-2005 con cui si aggiungono ai 13 progetti iniziali altri 8 progetti, coì da raggiungere, per il primo triennio, il numero di 21 progetti.

Seconda triennalità 2002-07

Nel 2001 con DGR n.1871, Criteri e modalità di sostegno all'implementazione dei progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, viene formalizzata l'inclusione dei Comuni riservatari di Bari, Brindisi e Taranto tra gli ambiti territoriali d'intervento identificati con i cinque territori provinciali. La gestione dell'implementazione della 285 è pertanto, per queste città riservatarie, di livello provinciale attraverso lo strumento del Piano territoriale di intervento della Provincia di Taranto.

A differenza del primo triennio, nelle relazioni viene messo in evidenza il processo di costruzione del piano: "Le Priorità del secondo piano cittadino, sono scaturite da una analisi scientifica dei bisogni palesi e sommersi del territorio di competenza comunale. Ex ante, in sinergia operativa, i partner istituzionali, hanno provveduto alla rilevazione degli indicatori di sostenibilità, numerici e sociali che, in itinere sono stati "letti" da componenti il Gruppo Tecnico Interistituzionale che, parallelamente con il supporto tecnico/scientifico delle Assistenti Sociali nel quotidiano nei n.10 quartieri che compongono il territorio comunale. E' stata stilata una mappa delle risorse territoriali, alla compilazione della quale hanno contribuito i "Facilitatori Territoriali", figure di raccordo fra il territorio e le Istituzioni, formate con i finanziamenti rivenienti dalla Comunità Europea."[3]

L'avvio del secondo piano di attuazione della legge si ha con Det. Sindacale n. 01 del 8 aprile 2002 viene redatto l'Accordo di programma tra Amministrazione comunale di Taranto, Direzione generale per la Puglia Centro Servizi amministrativi di Tartano, Centro giustizia minorile (CGM) per la Puglia sezione di Taranto, la ASL di Taranto (ASL TA/1). Successivamente, con la Det. Sindacale n.2 del 9 aprile 2002 viene approvato il Secondo piano di intervento territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza predisposto ai sensi della L.285/97.

A questo punto il Piano viene inviato all'Ente regionale che, con nota n. 7197 del 27.11.2002, risponde negativamente tramite la Commissione Consultiva per i problemi dei minori. Essa infatti esaminando il II piano territoriale "chiede alcune integrazioni riguardo la mancanza del cofinanziamento comunale pari al 10% del costo globale del progetto. Oltreché gli specifici e analitici piani finanziari di spesa di ognuno."[4]

In ottemperanza a quanto richiesto con DGC n.427 del 30.6.2003 viene deliberata la presa d'atto delle schede analitiche per ciascun progetto corredate dei relativi piani economici e della prevista quota finanziaria di cofinanziamento pari al 10% del costo totale del progetto (come previsto al punto 7 dell'Allegato A della LR n.10 del 11 febbraio 1999).

Ciascun progetto è stato avviato con Determinazione sindacale singola. Dei 13 progetti approvati ne sono stati attivati solo 9; per i restanti progetti il Comune ha proceduto all'annullamento dell'indizione di gara. Il secondo piano territoriale viene integrato economicamente con Determinazioni dirigenziali n. 191 del 19.12.2005; e n. 100 del 02.03.07.

---

3 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 Anno-2002

4 Testo tratto da Deliberazione originale della Giunta comunale, Comune di Taranto, Oggetto: Legge 285/97 Presa d'atto schede progetto e relativi piani economici. Secondo Piano Territoriale di intervento nella città di Taranto e Cofinanziamento. DGC n.427 del 30.6.2003

Implementazione della 328

Il piano di zona della città di Taranto, per il triennio 2005-2007 si compone di due parti. La prima parte viene approvata con DCC n. 145 del 30.11.2004 e la seconda con DGC n. 272 del 28.06.2005. Esso prevede la realizzazione di progetti ed interventi in quartieri ad alto rischio di emarginazione attraverso comunità educative, e centri diurni. Gli altri tipi di interventi previsti per la popolazione riguardano: interventi economici in favore delle famiglie in difficoltà, erogazione del latte formulato per bambini in fascia di età 0-6 mesi, assistenza domiciliare per i minori disabili interventi economici per bambini che hanno problemi di salute, sostegno all'affidamento familiare.

Il rendiconto di spesa e le specifiche sui progetti e gli interventi finanziati con fondo 285 è inserito nel piano di zona del comune di Taranto. La gestione dei fondi, del monitoraggio, delle verifiche, dei rapporti tra soggetti istituzionali e non coinvolti nella realizzazione degli interventi, sono distinti e perciò si articolano, nell'azione quotidiana, separatamente.

Dal 2006 in poi

Le vicissitudini del comune di Taranto, vedono questa stessa città vittima di una cattiva gestione amministrativa che l'ha portata ad ottobre del 2006 alla dichiarazione di dissesto finanziario. Questo ha significato e significa l'assenza di un gruppo politico (non c'è il sindaco, la giunta ed il consiglio) e l'assenza, in bilancio, di risorse per retribuire il personale comunale. E' impossibile pertanto restituire una strategia politica nei confronti dei minori.

L'implementazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza dipendono esclusivamente da due assessorati: quello al Sociale e quello alla Pubblica istruzione. Tra i due non esistono forme di coordinamento.

Le dichiarazioni relative alla gestione dell'implementazione della L.285/97 fanno riferimento ad un mancato accreditamento da parte dello stato dei fondi 285 alla città di Taranto dal 2006 ad oggi per questo dopo il 2005 non c'è stata più programmazione in proposito.

Implementazione della L.328/00

Per quanto riguarda l'implementazione della legge 328/00 la Regione Puglia delibera la LR n.19 del 10.07.2006 Sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere degli uomini e delle donne in Puglia e nel 2007 il Regolamento regionale n.4 dedicando un capitolo al settore minori.

Criticità

Anche per questa città (il fenomeno della difficoltà gestionale dei fondi è resa evidente in quasi tutte le relazioni) il nodo più critico nell'implementazione della legge è rappresentato dalle regole di accreditamento fondi dello Stato: "Negativa è la procedura amministrativa della legge, nella sua globalità, che vede la città in seria difficoltà in quanto, i ritardi nell'erogazione e la macchinosità nella rendicontazione non consentono di erogare con puntualità le somme previste dalle convenzioni, accese con gli Organismi del privato sociale, che seguono i progetti attuativi."[5]

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

Raccordo con la regione e altre città riservatarie

I rapporti tra la città di Taranto e la Regione Puglia, sono definiti dalla Legge Regionale 10/99 che prevede linee di indirizzo per le politiche sociali regionale ben delineate.

Il punto di criticità è è rappresentato unicamente dalla diversa interpretazione dell'iter procedurale che viene previsto per legge, in favore delle città riservatarie che hanno una tempistica diversa a livello amministrativo ed hanno quali referenti privilegiati il Ministero Del Lavoro e Delle Politiche Sociali ed il Sindaco quale Funzionario Delegato per effetto della Legge 17.8.1960, n.908.

---

5 Ibidem

Attività formative
Primo triennio
La proposta formativa realizzata nel primo triennio di attuazione della legge approvata con Det. Sind. n. 22 del 18.06.1999 riguardava l'istituzione dell'affidamento familiare di minori down. Esso ha coinvolto 100 operatori e 20 famiglie

Secondo triennio
"L'Assessorato Provinciale alle Politiche Sociali ha elaborato un percorso di formazione innovativa e specialistica, intesa a fornire specifiche competenze agli operatori che affrontano il delicato rapporto con l'infanzia e l'adolescenza del territorio ionico, alla luce della esigenza di costruzione di rete integrata dei servizi sociali territoriali di cui alle L.R. 17703 - 328/2000. Inoltre, intende affrontare con lezioni teoriche e con laboratori esperienziali, le aree di bisogno ritenute prioritarie in base alla valutazione dei risultati dei progetti del primo triennio, quali la genitorialità, l'abuso e lo sfruttamento minorile e la dimensione educativa, sociale e culturale del gioco."[6]

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

Prima triennalità
Il monitoraggio dei progetti nel primo triennio è stato effettuato assegnando ad ogni progetto un referente tecnico (Assistente Sociale e/o Psicologo e/o Pedagogista).
Seconda triennalità
Tale modalità è stata mantenuta anche per il secondo trentennio: "Ad ogni singolo progetto è stato assegnato un referente tecnico (Assistente Sociale e/o Psicologo e/o Pedagogista), in organico al settore Servizi Sociali, al quale compete periodicamente concordare inserimenti, progetti, mirati e verifiche. Tale attività è documentata e documentabile dalle relazioni tecniche che i referenti stilano, semestralmente. A ciò si aggiunge l'attività periodica di verifica e controllo effettuato dal Gruppo Interistituzionale di Vigilanza."[7]
L'ufficio preposto al coordinamento delle attività di monitoraggio è il Settore Servizi Sociali del comune di Taranto, che ha assunto funzioni di "cabina di regia" a sostegno alle attività di analisi progettazione, monitoraggio e valutazione dei progetti.
"Ogni semestre viene effettuato un sopralluogo di verifica da parte del personale tecnico e amministrativo della Direzione Servizi Sociali, a conferma di quanto viene specificato nel Capitolato d'oneri . Tale valutazione viene effettuata alla fine della 1? annualità del servizio ed è propedeutica alla continuazione dello stesso per altri due anni. In caso di parere sfavorevole riferito al lavoro svolto dalla aggiudicataria, il referente tecnico procede alla nomina della 2? organizzazione classificata."[8]

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

La valutazione realizzata al termine del primo triennio mette in luce difficoltà ma anche nuove prospettive di azione. "L'avvio delle singole azioni è stata difficile per carenze di strutture a norma di Legge ed alcune discrepanze rivenienti dalle continue emanazioni di nuove leggi e decreti. Tuttavia l'obiettivo è stato quello di puntare i riflettori sull'universo dei bambini, delle bambine e dei ragazzi. Non si è operato più con azioni tampone ma a seguito di una pianificazione territoriale degli interventi secondo i bisogni, esigenze, aspirazioni, delle singole fasce di età pedagogicamente divise. Si è dunque data voce ai bambini ed ai ragazzi con azioni sinergiche che hanno visto

6 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 Anno-2005
7 Ibidem
8 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 Anno-2005

"parlare" i singoli attori che animano il territorio. L'attuazione del Piano, nella sua globalità, ha quindi eliminato la ricaduta "a pioggia" o a macchia di leopardo, generato da una operatività tampone. Le famiglie ed i minori in situazione di difficoltà soprattutto, hanno sperimentato l'efficacia della capillarità territoriale delle singole azioni, la massima diffusione data alla Legge ed al Piano, al punto da far registrare una elevata domanda individuale di accesso ai servizi."[9] [...] "parallelamente a quanto esposto, si è provveduto ad "educare" il cittadino a chiedere più servizi e sempre meno erogazioni di somme di denaro, se non su progettazione finalizzata."[10]

Altre indicazioni relative all'incidenza culturale lasciata dalla 285 riguardano si la necessità di "**riformulare il concetto di territorio** attraverso l'offerta di potenzialità, risorse e servizi, con l'obiettivo di innalzare, nel quotidiano, la qualità della vita."; sia la metodologia professionale utilizzata "L'incontro progettuale intersettoriale con l'approfondimento e l'individuazione dei contenuti in rapporto agli obiettivi, ha rappresentato un approfondimento culturale, teso a sviluppare un pensiero ed una pratica correnti rispetto alla progettazione sociale, al Welfare cittadino alla documentazione - monitoraggio - valutazione."[11]

4. Le Prospettive future

A partire dal contributo relativo agli ultimi dieci anni, quali sono attualmente e come si prefigurano le prospettive di sviluppo future per le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, tenendo conto anche dei cambiamenti nello scenario normativo che si sono realizzati negli ultimi anni

La riflessione potrà derivare dall'analisi del contenuto della relazione per l'anno 2006, eventualmente da integrare/confermare a cura del referente della Città.

9 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 Anno-2002

10 Ibidem

11 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 Anno-2004

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/97 area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Ascensa *Cognome* De Florio
Assessorato Politiche sociali
Servizio Direzione servizi sociali
Indirizzo Via Veneto, 83
CAP 74100 *Città* Taranto *Prov.* TA
Telefono 099-4581770 *Fax* 099-4581773
email servizisociali@servizisociali.taran.to

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di destinazione fondo

'99-'05	%	2004- 2007	%
Art.4		Art.4	71,7
Art.5		Art.5	0
Art.6		Art.6	14,1
Art.7		Art.7	7,1
Altro			7,1

Non è stato possibile rilevare la percentuale dei progetti distribuiti per articoli di legge della prima triennalità.
La voce altro del secondo triennio sta ad indicare progetti di finanziamento di adolescenti con 'Borse lavoro'

Tab.2 Riepilogo progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio
Progetti esecutivi approvati	21	14
Numero utenti minori		
Utenti adulti		
Risorse operatori		

Il sistema di rilevazione vigente non permette la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti) coinvolti o contattati nei servizi; né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

I TRIENNIO			II TRIENNIO			III TRIENNIO				
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1..369..917.324	3.586.031.256	3.591.779.532	3.161.427.000	2.908.107.678						
695.624,74	1.852.030,58	1.854.999,32	1.632.740,79	1.501.912,27	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912

Fonti normative e documentali

1998

In data 26.02.1998 viene stipulato l'**Accordo di programma** di validità triennale. Tale accordo viene recepito con Det. Sind. n.2 del 9.9.1998.
A seguito della stipula dell'Accordo di Programma viene deliberato con Det. Sind. n.3 dell'8/10/1998 **il primo Piano Territoriale** di interventi redatto ai sensi della L.285/97 e relativo **Piano Economico triennale**.

1999

Altra normativa di riferimento
Legge Regionale 10/99 *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza*

2000

Nella relazione annuale inviata non si danno informazioni circa i principali atti normativi realizzati in attuazione della L.285/97, né di altri atti relativi allo sviluppo delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza.

2001

Altra normativa di riferimento
DGR n.1871, Criteri e modalità di sostegno all'implementazione dei progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza

2002

Det. Sindacale n. 01 del 8 aprile 2002 viene stipulato **l'Accordo di programma** per l'avvio del secondo triennio di attuazione della legge.
Con la Det. Sindacale n.2 del 9 aprile 2002 viene approvato il **Secondo piano di intervento territoriale** di intervento per l'infanzia e l'adolescenza predisposto ai sensi della L.285/97.

2003

DGC n.427 del 30.6.2003 viene deliberata la presa d'atto delle schede analitiche per ciascun progetto corredate dei relativi piani economici e della prevista quota finanziaria di cofinanziamento pari al 10% del costo totale del progetto (come previsto al punto 7 dell'Allegato A della LR n.10 del 11 febbraio 1999).

2004

Altra normativa segnalata
Il piano di zona della città di Taranto, per il triennio 2005-2007 si compone di due parti. La prima parte viene approvata con DCC n. 145 del 30.11.2004 e la seconda con DGC n. 272 del 28.06.2005.
LR n.5 del 2 Aprile del 2004 Legge quadro per la famiglia

2005

Il secondo piano territoriale viene integrato economicamente con Determinazione dirigenziale n. 191 del 19.12.2005.
Altra normativa segnalata

Il piano di zona della città di Taranto, per il triennio 2005-2007 si compone di due parti. La prima parte viene approvata con DCC n. 145 del 30.11.2004 e la seconda con DGC n. 272 del 28.06.2005.

2006

Altra normativa segnalata

LR n.19 del 10/07/2006 Sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere degli uomini e delle donne in Puglia

2007

Il secondo piano territoriale viene **integrato economicamente** con **Determinazione dirigenziale n.. 100 del 02.03.07.**

Altra normativa segnalata

Regolamento regionale n.4 di implementazione alla LR n.19 del 2006, 200dedicando un capitolo al settore minori.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2000/2001/2002
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati*** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1

	Progetti approvati	**Progetti attivati**
Programmazione II triennalità		
Programmazione 2003		
Programmazione 2004	19	7
Programmazione 2005		
Programmazione 2006		
Programmazione 2007		
totale	19	7

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	
Programmazione 2003	
Programmazione 2004	
Programmazione 2005	
Programmazione 2006	
Programmazione 2007	
totale	12

*4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	**n. progetti**
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	10
2) *affidamento familiare*	1
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	1
5) *tempo libero e gioco*	3
7) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	4
8) *integrazione dei minori stranieri*	
totale	19

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

TORINO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up 1997-1998 e prima triennalità ('98-'99)
La città di Torino ha avviato l'operatività della Legge 285/97 (di seguito denominata "Legge") con le due deliberazioni del Consiglio Comunale e della Giunta Comunale del novembre 1998:

- Deliberazione del Consiglio Comunale n. 98 05420/07 del 2 novembre 1998
- Deliberazione della Giunta Comunale n. 98 09858/07 del 17 novembre 1998

Con esse, rispettivamente:

- è stato approvato il Primo Piano Territoriale di attuazione della legge, individuando le due articolazioni, cittadina e circoscrizionale, che caratterizzeranno l'applicazione della normativa;
- sono stati elaborati i tre Indirizzi e le Azioni previste dal Piano Territoriale e in attuazione delle modalità operative indicate dalla delibera del Consiglio Comunale, la ripartizione dei fondi, le tipologie di progetti, le procedure amministrative, i tempi di attuazione e l'attivazione della Commissione tecnica centrale di valutazione e monitoraggio.

Successivamente è stato siglato il primo Accordo di programma con il Provveditorato agli Studi, la ASL, il Centro per la Giustizia Minorile e quindi è stato dato l'avvio alle procedure amministrative con le delibere e atti circoscrizionali e gli atti dirigenziali necessari per la realizzazione dei singoli progetti[1].

La definizione del primo Piano Territoriale Triennale è stato l'esito di un intenso lavoro di progettazione iniziato nel mese di Novembre 1997, con la costituzione di un Gruppo di lavoro interassessorile (Ass.ti al Sistema educativo, all'Assistenza e Servizi alla persona e del Settore Gioventù e successivamente dell'Ass.to alla Cultura e del Settore decentramento), il quale ha elaborato una prima "mappa dei servizi", ricerca esplorativa dell'esistente letto alla luce delle azioni previste dagli artt. 4,5,6,7 della Legge. Sulla base di tale mappatura sono state elaborate le strategie di fondo, le dimensioni di qualità e i criteri per la costruzione del Piano e l'iter procedurale per la sua attuazione. Tale elaborazione è stata quindi sottoposta nel corso del 1998, a diversi pareri e momenti di discussione, con gli interlocutori istituzionali (Provveditorato, ASL, CGM), con i rappresentanti del Terzo settore, con gli iscritti al Gruppo di Lavoro Torino, Bambine e Bambini, con il personale e i dirigenti scolastici, le Circoscrizioni, le Commissioni Consiliari e i vari servizi interni alla P.A. (per la parte amministrativa, il collegamento con le iniziative in essere, etc.). Inoltre il Primo Piano Triennale è stato discusso nell'ambito del pregresso "progetto Speciale Periferie" (attivo dal 1997) e si è collegato con le precedenti elaborazioni e riflessioni cittadine in merito alla "Città Educativa" e all'ottica del sistema reticolare di servizi orientati alla promozione della persona in via di sviluppo e al contesto, familiare e di comunità, ad essa riferito.

Dal punto di vista metodologico il Comune ha assunto la paternità dell'elaborazione delle linee di intervento, definiti Indirizzi e delle Azioni, pur integrando le proposte emerse nel corso del 1998. Ciò al fine di mantenere una coerenza di sistema per l'intero Piano e per collegare lo stesso al

[1] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 286/97, anno 1999

corpus degli interventi cittadini in atto.

I tre Indirizzi definiti nel Piano, scelti accorpando e integrando i 4 articoli di riferimento della Legge, sono stati:

INDIRIZZO 1: Sostegno alle famiglie e alla genitorialità.
Iniziative di sostegno alle famiglie, alla genitorialità, servizi per i bambini 0/6 anni, Educativa Territoriale, centri diurni, micronidi, centri gioco, sportelli informativi e consulenziali

INDIRIZZO 2: Servizi della "discriminarione positiva".
Iniziative di contrasto all'esclusione e di promozione dell'inclusione sociale per minori segnalati ai Servizi Sociali, deistitutizzazione, Affido familiare, progetti di autonomia per adolescenti, minori nel circuito penale, sostegno alla scolarizzazione, minori stranieri e in ospedale, prevenzione maltrattamenti e abusi.

INDIRIZZO 3: Preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita.
Promozione dell'associazionismo e della socializzazione di preadolescenti e adolescenti, promozione della cultura dei diritti, partecipazione, centri aggregativi, trasformazioni urbanistiche, accesso alle risorse della città, collegamento con programmi europei, progetti per le "scuole aperte", potenziamento ludoteche, animazione territoriale, iniziative di ascolto, formazione e orientamento, prevenzione del bullismo.

La modalità di attuazione, nel dettaglio descritta nel successivo paragrafo 1.2, è stata declinata attraverso 5 Divisioni (Servizi Educativi, Servizi Socio Assistenziali, Servizi Culturali-Settore Gioventù, Servizi Culturali, Decentramento – quindi sulle 10 Circoscrizioni cittadine).

Il Piano ha previsto, inizialmente, 113 progetti esecutivi di cui 108 attivati in fase iniziale (anni 1999-2000), i quali sono divenuti, nel corso del primo triennio di attuazione (fino al luglio 2001) 121 (programmati) e 111 progetti effettivamente realizzati.[2]

Nell'ambito dell'Indirizzo 3 è stato inoltre previsto l'Osservatorio Cittadino sui Minori, considerato un "progetto di sistema".

Nella pagina successiva si dettaglia la distribuzione dei progetti realizzati nel corso del primo triennio (1999-luglio 2001)[3].

Fig. 1: distribuzione progetti Legge 285/97 Primo Triennio Città di Torino

---

[2] Dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2000/2001

[3] Dati tratti dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001 e dagli allegati di Riparto Finanziario allegati

TABELLA PROGETTI E FINANZIAMENTI LEGGE 285/97 PRIMO TRIENNIO TORINO

INDIRIZZI DI PROGETTI/AZIONI		PROGETTI CITTADINI (80% del finanziamento triennale, 53% dei progetti realizzati)							PROGETTI CIRCOSCRIZIONALI (10% del finanziamento triennale, 47% dei progetti realizzati)			TOTALI		
sigla indirizzo	Indirizzo	divisione servizi educativi	divisione servizi socioassistenziali	divisione servizi culturali/Settore Gioventù	divisione servizi culturali	parziale progetti cittadini (esclusi circoscrizionali) per Indirizzo	% progetti per indirizzo sul livello cittadino	% sul finanziamento totale per il livello cittadino (pari a circa il 92% del finanziamento triennale totale)	n. progetti per divisione decentramento/10 circoscrizioni disaggregati per indirizzi (I1, I2, I3)	% progetti per indirizzo sul livello circoscrizionale	% finanziamenti per indirizzo sul livello circoscrizionale	n. totale progetti realizzati (cittadini + circoscrizionali) per Indirizzi	% totali dei progetti suddivisi per Indirizzi	% totale dell'incidenza dei finanziamenti per ciascun indirizzo (livello cittadino + circoscrizionale
I1	sostegno alle famiglie e alla genitorialità	7	14	0	0	21	36%	56,2%	19	36,5%	57,0%	40	36%	56,2%
	% di finanziamento (sulla partizione cittadina dedicata alla divisione specifica)	52%	86%	0%	0%									
I2	discriminazione positiva (minori in stato di necessità)	4	3	3	0	10	17%	9,7%	4	7,7%	4,5%	14	13%	9,3%
	% di finanziamento (sulla partizione cittadina dedicata alla divisione specifica)	6%	14%	9%	0%									
I3	preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita	12	0	14	2	28	47%	34,1%	29	55,8%	38,5%	57	51%	34,4%
	% di finanziamento (sulla partizione cittadina dedicata alla divisione specifica)	42%	0%	91%	100%									
	Parziale progetti per divisione/settore	23	17	17	2	59			52			111		
	% numero progetti x divisione sul numero totale dei progetti cittadini (59)	39%	29%	29%	3%									
	Parziali finanziamenti per divisione (sul totale dei finanziamenti triennali per tutta la città)	36,9%	36,9%	16,2%										

(percentuali tratte dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 295/97, anno 2002)

caratteristiche dei progetti	Indirizzo 1	Indirizzo 2	Indirizzo 3	stima totale
innovativi	83%	50%	43%	59%
di ampliamento/potenziamento	17%	50%	57%	41%

Come si evince dalla tabella, il numero dei progetti maggiore ha interessato il terzo Indirizzo (afferente prevalentemente agli articoli 6,7 della Legge), in particolare a livello circoscrizionale. L'incidenza maggiore di finanziamento si è concentrata, per tipologia di servizi "più specializzati", sull'Indirizzo 1. Si sottolinea che il dato economico sui progetti destinati alla Circoscrizioni (inizialmente il 10%) va considerato anche alla luce del fatto che molti progetti – in particolare afferenti alla Divisione Socio Assistenziale – hanno assunto il territorio circoscrizionale come ambito prevalente di ricaduta. L'innovazione prevalente si è riscontrata nei Servizi Educativi (oltre l'80%) mentre i progetti Socio Educativi hanno consentito di ampliare e/o consolidare (al 50%) iniziative preesistenti. In totale, circa il 60% delle tipologie di progetti attivati è stato di carattere innovativo[4]. Per tutti i progetti, con particolare attenzione a quelli di ampia ricaduta territoriale, è stata prediletta e promossa un'attuazione che tenesse in conto la creazione, il consolidamento e/o la manutenzione delle reti (territoriali, con i soggetti istituzionali e non, con famiglie e scuole) come tratto distintivo e strategico.
Dal punto di vista amministrativo e normativo, anche in considerazione della strutturazione per ambiti (4 Divisioni, 10 Circoscrizioni), la produzione normativa nel triennio è stata di grande portata. Oltre alle Deliberazioni e Determine cittadine sopra riportate in avvio del Piano Triennale, almeno:

per il 1999/2000: circa 130 atti amministrativi[5]

Ambito amministrativo	Delibere	Determine
Divisione Servizi Educativi	2	59
Div, Serv, Socio Assistenziali	2	7
Divisione Servizi Culturali	//	4
Divisione Serv. Culturali Settore Gioventù	4	18
Circoscrizioni	14	20
TOT.	**22**	**108**

per il 2000/2001: 99 atti amministrativi[6]:

- 8 deliberazioni di Giunta Comunale
- 11 deliberazioni di Consiglio Circoscrizionale
- 80 determinazioni dirigenziali

Da citare lo sforzo effettuato per collegare e integrare il Piano Territoriale con il sistema dei Servizi e delle opportunità esistente. Ciò è avvenuto con grande intensità nel lungo processo attuativo a livello circoscrizionale e, a livello cittadino, oltre al già citato "progetto speciale periferie", si evidenziano alcuni dei collegamenti funzionali determinatisi[7]:

- il progetto di "Torino Città Educativa";
- il complesso dei servizi educativi e i servizi sperimentali già patrimonio della P.A.;
- iniziative specifiche come la Biennale Internazionale Giovani e il Progetto S. Salvario;
- il processo di accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali;
- la realizzazione della "Casa dell'Affido" (progetto di sistema della Divisione Socio Assistenziale che ha visto attivarsi alcune progettazioni specifiche nell'ambito del Piano;
- l'attivazione di protocolli con le ASL i quali hanno portato ad integrazioni operative "al di là" della Legge 285/97;
- il collegamento con il progetto PASS 15, per l'accesso dei 15/18enni alle risorse della città.

Come si evince nel successivo paragrafo 1.2, sia il livello di complessità amministrativa sia il conseguente sforzo di "accompagnamento" (e in qualche caso sperimentazione) all'attuazione sono

---

4 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 1999
5 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2000
6 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001
7 ibid

stati significativi, interessando trasversalmente la macchina della P.A. e sperimentando – di necessità – un livello di integrazione e di rete, interna ed esterna all'Amministrazione, di grande impatto, stante anche la scelta, descritta successivamente nel capitolo su coordinamento, di non implementare la Legge con un "coordinamento forte", bensì interessando alla crescita operativa e culturale tutti i settori e gli uffici coinvolti.
Nell'ambito dell'attuazione della Legge ruolo centrale ha svolto la Commissione tecnica centrale di valutazione e monitoraggio la quale ha affiancato le fasi di implementazione.

Il Primo Triennio di applicazione della Legge, conclusosi alla fine del primo semestre 2001, è terminato con un intenso lavoro di raccolta documentazione e monitoraggio svoltosi sia a livello delle 4 Divisioni centrali sia delle 10 Circoscrizioni, il quale ha portato alla progettazione del secondo Piano Triennale, dedicato al consolidamento dei servizi attivati reputati efficaci e ad una certa semplificazione sia dei meccanismi interni di attuazione sia del numero e articolazione dei progetti.

Seconda triennalità ('00-'02)
La seconda triennalità di attuazione della Legge per il Comune di Torino 2001-2003 è definita amministrativamente a patire dalla GC n. 200127005/07 del 27 marzo 2001. L'attuazione dei progetti, riferiti ai Fondi Statali 2000, 2001, 2002 si articola a partire dalla seconda metà del 2001 in poi, a seconda della scadenza delle iniziative della prima triennalità attivate dalle varie Divisioni e Circoscrizioni.

Il II° Piano Triennale ha previsto, inizialmente, 97 progetti esecutivi di cui 84 attivatisi nel primo anno della II° triennalità (2001). Nel corso dell'anno 2001, e in alcuni casi – nelle Circoscrizioni – fino al 2002 vi è stato un accavallamento fra progetti della prima e della seconda triennalità.

L'articolazione secondo i 3 Indirizzi definiti nel 1998 è stata mantenuta, così come la suddivisione organizzativa che ha visto impegnate le Divisioni Servizi Educativi, Servizi Socio Assistenziali (dal 2003 denominata Servizi Sociali), Settore Gioventù e le 10 Circoscrizioni. Le progettazioni sviluppate nella prima triennalità dalle Divisioni Servizi Culturali e Servizi Culturali-Settore Gioventù sono state funzionalmente organizzate nell'ambito del Settore Gioventù.

I progetti approvati e resi operativi nel corso della II? triennalità (con un dato stimato complessivo per il 2001 che ha visto l'accavallarsi con i progetti della I triennalità, ai quali vanno ad aggiungersi i 51 progetti portati in seconda triennalità, 49 dei quali, pari al 44%, rifinanziati e 2 nuovi[8]) hanno visto la seguente distribuzione:

[8] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

Figura 2: distribuzione progetti per Indirizzo e Ambito II Triennalità Legge 285/97 Torino[9]

		Progetti per Indirizzo			Totale progetti		
		1. sostegno alle famiglie e alla genitorialità	2. discriminazione positiva (minori in stato di necessità)	3. preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita	Parziali per ambito	% per ambito	Totali
2001	divisione servizi educativi	6	3	10	19	20%	97
	divisione servizi socioassistenziali	8	4	0	12	12%	
	divisione servizi culturali/Settore Gioventù	0	3	17	20	21%	
	divisione servizi culturali	0	0	0	0	0%	
	Circoscrizioni	12	6	28	46	47%	
	N. progetti per Indirizzo	26	16	55			
	% progetti per indirizzo	27%	16%	57%			
2002	divisione servizi educativi	5	3	11	19	20%	97
	divisione servizi socioassistenziali	8	4	0	12	12%	
	divisione servizi culturali/Settore Gioventù	0	1	19	20	21%	
	divisione servizi culturali	0	0	0	0	0%	
	Circoscrizioni	15	3	28	46	47%	
	N. progetti per Indirizzo	28	11	58			
	% progetti per indirizzo	29%	11%	60%			
2003	divisione servizi educativi	5	2	10	17	19%	89
	divisione servizi socioassistenziali	8	4	0	12	13%	
	divisione servizi culturali/Settore Gioventù	0	1	19	20	22%	
	divisione servizi culturali				0	0%	
	Circoscrizioni	12	2	26	40	45%	
	N. progetti per Indirizzo	25	9	55			
	% progetti per indirizzo	28%	10%	62%			

In relazione alle scelte di investimento sulle aree e divisioni, considerati gli esiti dei monitoraggi e le valutazioni sviluppate nel corso del 2001, il Comune di Torino ha deciso di investire maggiormente sui progetti afferenti al Settore Gioventù, incidendo quindi in maniera significativa sull'INDIRIZZO 3 (e in particolare sugli artt. 6,7 della Legge).

Ciò ha comportato una diversa distribuzione dei fondi, come emerge dalla tabella di seguito:

Figura 3: impegno di spesa per Divisioni e Circoscrizioni: raffronto fra la I e la II triennalità[10]

	1997-99	%	2000-2001	%
Divisione Servizi Educativi	925.994,31	36,9	1.054.278,39	33,8
Divisione Servizi Socio Assistenziali	925.994,31	36,9	1.054.278,39	33,8
Settore Gioventù	407.940,70	16,2	700.604,93	22,4
Circoscrizioni	249.190,75	10	312.129,08	10

Dalla seconda triennalità viene monitorata nel dettaglio anche l'incidenza dei progetti in relazione agli articoli di Legge (4, 5, 6, 7), riportando nel dettaglio anche le iniziative trasversali a più articoli. A titolo di esempio si riporta la distribuzione per l'anno centrale (2002) dei 97 progetti approvati.

---

9 Dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97 anni 2001, 2002, 2003 e dagli Allegati finanziari relativi

10 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 296/97, anno 2002

Figura 4:distribuzione progetti per articoli di Legge[11]

Progetti riconducibili a un solo articolo					Progetti con finalità trasversali a più articoli o Progetti di sistema											
Art. L. 285/97	*4*	*5*	*6*	*7*	*4, 5*	*4, 6*	*4, 7*	*5, 6*	*5, 7*	*6, 7*	*4,5, 6*	*4,6,7*	*5,6,7*	*4,5,6,7*	*0*	**tot**
DSE	2	2	//	//	//	//	//	//	//	8	//	//	//	6	1	19
DSSA	7	1	//	//	2	//	2	//	//	//	//	//	//	//	//	12
SG			6	3	//	//	//	//	//	11	//	//	//	//	//	20
CIRC.	7	2	17	6	//	5	3	//	//	4	//	1	//	1	//	46
	16	5	23	9	2	5	8	//	//	23	//	1	//	7	1	
	53				**44**											

La IIa triennalità ha dunque visto l'aumento percentuale della promozione delle occasioni per giovani e adolescenti e, nello stesso periodo, hanno cominciato a sedimentare gli effetti strutturali di alcune scelte progettuali precedenti, tra le quali si citano:

- per la Divisione Servizi Educativi: l'esperienza dei Micronidi, i Centri d'Incontro, gli Sportelli Famiglie e l'ampliamento dell'Educativa Domiciliare che dal 2001 viene rivolta anche alle famiglie con rischio di disagio; il progetto di sistema dell'Osservatorio cittadino sui Minori e l'impegno nell'organizzazione di eventi, dibattiti, materiali informativi legati alla cittadinanza attiva e ai diritti dei minori. Prende inoltre il via la progettazione afferente al "Laboratorio Città Sostenibile delle Bambine e dei Bambini", a sua volta legato anche all'impegno della città nelle reti delle città educative e delle Città Sostenibili (si veda di seguito);
- per la Divisione Servizi Socio Assistenziali (successivamente dal 2003 Servizi Sociali): viene consolidato il processo attuativo di tutti i progetti attraverso gli ambiti territoriali (anche in coerenza con l'avvio della Pianificazione Sociale torinese in ragione dell'applicazione della legge 328/00); alcuni progetti vengono potenziati divenendo quindi un tratto caratteristico dell'applicazione della Legge: i Luoghi Neutri, i Centri Diurni Educativi e Aggregativi, il Sostegno e Accompagnamento Solidale e l'attenzione verso le problematiche sociali connesse con la primissima infanzia e le fragilità familiari. Viene inoltre estesa l'azione dell'Educativa Territoriale anche a bambini e con forte taglio di intervento di comunità e i Centri Diurni, in precedenza legati solo ai bambini e ragazzi segnalati, vengono rivolti anche a tutta la popolazione minorile (con la suddivisione sopra riportata tra Centri Diurni Educativi ed Aggregativi). L'attenzione generale verso l'Istituto dell'Affido Familiare trova importanti evoluzioni attraverso i progetti della Legge 285/97 e con il contestuale consolidamento, avviato in precedenza, della "Casa dell'Affido";
- per il Settore Gioventù, gli interventi del quale sono potenziati rispetto alla prima annualità, si ha un aumento dei progetti con il consolidamento dei Centri Aggregativi e delle iniziative di socializzazione e promozione dell'adolescenza e della preadolescenza, delle iniziative rivolte al tema dell'interculturalità, l'avvio del progetto "Giovani per Torino e Ragazzi 2006 (olimpiadi invernali) e il primo Festival under 15 (dal 2003/2004 passato di competenza alla Divisione Servizi Educativi). Viene mantenuta la forte connotazione di sistema e di ricaduta sul territorio (Cicoscrizioni, Informagiovani) dei progetti avviati.

è infine al livello delle Circoscrizioni che si evidenzia nella seconda triennalità una significativa innovazione. A fronte infatti del 51% di progetti innovativi sul complesso dei 97 inizialmente

[11] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002. Sintesi dell'incidenza dei progetti per articoli di legge. Il dettaglio di ciascuna Divisione, Settore e Circoscrizione è rilevabile dall'Allegato B alla stessa Relazione.

previsti dal 2? Piano Triennale, il 76% di questi si ritrova al livello circoscrizionale, con un'ampia concentrazione sulle iniziative territoriali, di socializzazione e di sostegno alla genitorialità e alle famiglie.

Il grado di innovazione sul totale dei progetti è riportato nella tabella seguente:

Figura 5: innovazione e continuità nella 2? triennalità di attuazione della Legge 285/97[12]

Servizi	prosecuzione	trasformazione	Innovazione	Totale progetti esecutivi approvati
Divisione Servizi Educativi	17	1	1	19
Divisione Servizi Socio Assistenziali	11	//	1	12
Settore Gioventù	10	2	8	20
Circoscrizioni	12	5	29	46
totale	50	8	39	**97**

In sintesi, "*la seconda triennalità si articola nell'ambito della progettazione annuale dei servizi rivolgendo l'attenzione ai processi di educazione informale e formale attinenti la vita di bambini, adolescenti, adulti, gli ambienti e le opportunità di crescita personale e culturale, il sostegno alla genitorialità, ma anche l'offerta di percorsi didattici sempre più qualificati e occasioni, sempre più varie, di esperienze educative. Rafforza la rete di solidarietà sociale, rispondendo ai bisogni più acuti e operando dove le disuguaglianze e le marginalità sono più forti.*"[13]

Il secondo triennio si è attuato in un quadro evolutivo dal punto di vista operativo per quel che riguarda il sistema di welfare e l'impegno della Città di Torino nel settore dell'educazione e, in generale, della "città educativa". Alcuni elementi di questo quadro sono i seguenti:

- l'assunzione di un maggior ruolo in termini di riferimento organizzativo per l'applicazione della Legge da parte del Progetto *Torino, Città Educativa.*. Il Progetto, operativo nell'ambito della Divisione Servizi Educativi, è Segreteria Nazionale dell'AICE, collegamento privilegiato per le 25 Città Educative Italiane, snodo e collegamento attraverso la Segreteria Internazionale di Barcellona con la Rete Internazionale AICE, riferimento per l'attivazione del Laboratorio Città Sostenibile delle Bambine e dei Bambini;
- l'attivazione del Progetto Tempi e Orari della Città, tavolo di concertazione sulle politiche di genere tra Settori della P.A., famiglie, organizzazioni territoriali;
- la connessione strutturale con Progetti Europei quali Urban II e, con il Settore Periferie, nei progetti di riqualificazione urbana che prevedono la diretta partecipazione delle bambine e dei bambini (i quali in parte vennero progettati con la L.285/97 a partire già dal 1998);
- le scelte della Città e del suo sistema di servizi orientato alla partecipazione e all'assunzione dei bambini e delle bambine come "protagonisti", avvalorato dal posizionamento al primo posto, per il 2001, nell'ambito del Premio istituito dal Ministero per l'Ambiente e la Tutela del Territorio "*per la capacità di costruire strategie integrate per la realizzazione degli interventi, per l'importante lavoro di sperimentazione di modalità educative, espressive, ludiche innovative per i bambini... per la capacità di conoscere valorizzare e sostenere le tante iniziative diffuse sul territorio di una città così grande, per il sostanziale e diffuso contributo dei bambini in numerosi interventi di riqualificazione attraverso la progettazione partecipata.....*"[14];
- l'avvio del percorso di implementazione della Legge 328/00, il quale si compirà nell'ambito della terza triennalità;
- il rinnovato percorso di concertazione con il mondo della scuola il quale passa dai rapporti con il Provveditorato agli Studi al MIUR, per individuare le forme e procedure di accordo con

---

[12] I dati in tabella nei punti precedenti sono tratti dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

[13] tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

[14] ibid

le scuole con l'avvio dell'Autonomia Scolastica.

Tale mutato quadro trova conferma anche nel significativo numero di iniziative con cui l'attuazione della Legge 285/97 viene a raccordarsi in questo periodo con:

- i già citati Progetti: Progetto Tempi e Orari della Città, Progetto Speciale Periferie, Progetto S. Salvario e i progetti europei (URBAN e Settore Giuventù);
- la continuazione/consolidamento del Progetto "Un anno per crescere insieme", iniziativa di contributo al reddito per famiglie con figli (naturali o adottivi) dal 4? al 12? mese di vita[15];
- la banca dati nazionale denominata SPRING, collegata attraverso l'Informagiovani di Torino;
- il già citato Progetto "Torino e Ragazzi 2006";
- l'avvio della costruzione del Piano Sociale del Comune di Torino, deliberato dal Consiglio Comunale il 17/11/2003, caratterizzato anche dalla presenza dei 10 Piani di Zona coincidenti con le Circoscrizioni.

Contestualmente continua nel triennio l'intensa produzione di atti amministrativi per l'applicazione della Legge:

- per il 2001/2002: 86 Atti emanati a cura delle tre Divisioni (11 Deliberazioni, 70 D.D., 5 Protocolli/Accordi di Programma) e 89 Atti emanati da 9 Circoscrizioni (la Circoscrizioni X ha emanato gli atti relativi alla II triennalità nel secondo semestre 2002)[16]
- per il 2002/2003: 98 atti a cura delle 3 Divisioni e 36 atti a cura delle 10 Circoscrizioni[17]

Con il secondo triennio, dal punto di vista della gestione finanziaria, i periodi di attuazione dei progetti cominciano ad afferire in maniera differenziata alle diverse annualità dello Stanziamento del Fondo Statale comportando una spiccata complessità legata ai processi amministrativi, sia cittadini sia circoscrizionali. Il marcato ritardo di assegnazione dei Fondi Statali relativi all'annualità 2002 ha comportato la necessità di utilizzare anticipazioni da parte della Città, ai sensi dell'art. 80, comma 16 della Legge 23 Dicembre 2000, n. 388[18].

Il consuntivo dei progetti e dei finanziamenti per ambiti alla fine del 2? Piano Territoriale ha visto l'attivazione di 79 degli 89 progetti individuati a livello di Piano[19]:

- Divisione Servizi Educativi: 14
- Divisione Servizi Sociali: 12
- Settore Gioventù: 20
- Circoscrizioni: 30

Rispetto al 2002, nel 2003 vi è stato il 60% di rifinanziamento, il 34% di progetti innovativi e il 6% di trasformazione di precedenti progetti. L'innovazione, così già come all'avvio del II? Piano, è avvenuta soprattutto a livello circoscrizionale (63% del totale dei progetti innovativi della città), segno della caratteristica "di laboratorio decentrato" e attento alle trasformazioni dei bisogni cui si è ispirato strutturalmente il Piano stesso.

---

[15] Progetto che ha avuto larga eco sui media essendo riferito anche ai padri; la Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002, riporta un ampia riproduzione di articoli sul tema

[16] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

[17] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2003

[18] ibid

[19] ibid

Terza triennalità

La terza triennalità di attuazione (2003-2005) della Legge 285/97 a Torino prende avvio con la DG n. 0308523/07 del 28 ottobre 2003.

Rispetto agli indirizzi e alle soluzioni organizzative "*La terza triennalità continua il percorso già sperimentato e altamente positivo articolandosi nell'ambito della progettazione annuale dei servizi rivolgendo l'attenzione ai processi di educazione informale e formale attinenti la vita di bambini, adolescenti adulti, gli ambienti e le opportunità di crescita culturale e personale, il sostegno alla genitorialità, ma anche l'offerta di percorsi didattici sempre più qualificati e occasioni sempre più varie di esperienze educative. Si rafforza la rete di solidarietà sociale, rispondendo ai bisogni più acuti e operando sempre maggiormente dove le disuguaglianze e le marginalità sono più forti.*
Il Progetto Torino, Città Educativa continua la sua attività di riferimento organizzativo per l'applicazione della Legge 285/97 nella Città di Torino, confermando la logica di Piano e di Sistema. Sempre operativo nell'ambito della Divisione Servizi Educativi, conferma il suo incarico di Segreteria Nazionale AICE, di raccordo con le 30 Città educative Italiane, di riferimento per il Laboratorio Città Sostenibile."[20]

Dal punto di vista amministrativo-finanziario, la programmazione è definita per un periodo triennale ma la ripartizione dei fondi viene assunta, a partire dal 2004, su base annuale, utilizzando anche i residui delle degli stanziamenti statali riferiti alle annualità precedenti. [21]

Viene mantenuta per la terza triennalità sia la strutturazione operativa per Divisioni (Servizi Educativi e Servizi Sociali), Settori (Gioventù) e Circoscrizioni, con il ruolo di raccordo e punto di riferimento organizzativo per l'attuazione del Piano da parte dell'Ufficio Città Educativa.
Sulla base del monitoraggio degli esiti delle iniziative precedenti e in accordo con i soggetti dell'Accordo di Programma, è stato concordato di effettuare per questa pianificazione un maggior finanziamento all'area delle iniziative per i giovani, come emerge dalla seguente tabella.

Figura 6: confronto fra le ripartizioni di fondi II e III Piano Triennale per ambiti[22]

	% di finanziamento II Piano	**% di finanziamento III Piano**[23]
Divisione Servizi Educativi	33,77	32,5
Divisione Servizi Socio Assistenziali	33,77	32,5
Settore Gioventù	22,45	25
Circoscrizioni	10	10

Come per i precedenti anni, viene mantenuta la classificazione per Indirizzi. L'evoluzione dei progetti è descritta nella tabella a pagina seguente[24].

---

[20] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2004

[21] Ibid

[22] Ibid

[23] si riporta il solo dato in percentuale in quanto gli importi della colonna sul II Piano Territoriale si riferiscono all'intero periodo, mentre quelli del III Piano ad una sola annualità di esercizio comunale (riferiti a loro volta ai fondi statali 2000, 2001, 2002, 2003)

[24] Dati tratti dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2004-2005 e Allegati alle stesse

Figura 7: distribuzione progetti per Indirizzo e Ambito, III triennalità

2004	divisione servizi educativi	3	1	10	14	19%	72
	divisione servizi socioassistenziali	8	4	0	12	17%	
	divisione servizi culturali/Settore Gioventù	0	2	13	15	21%	
	divisione servizi culturali				0	0%	
	Circoscrizioni	9	1	21	31	43%	
	N. progetti per Indirizzo	20	8	44			
	% progetti per indirizzo	28%	11%	61%			
2005	divisione servizi educativi	3	1	10	14	14%	101
	divisione servizi socioassistenziali	8	4	0	12	12%	
	divisione servizi culturali/Settore Gioventù	0	2	11	13	13%	
	divisione servizi culturali				0	0%	
	Circoscrizioni	14	10	38	62	61%	
	N. progetti per Indirizzo	25	17	59			
	% progetti per indirizzo	25%	17%	58%			

Si evince dalla tabella di cui sopra il maggiore investimento, avviato nel 2004, verso i progetti per i Giovani e gli adolescenti. Il crescente impegno verso le iniziative di aggregazione e a favore di adolescenti e preadolescenti trova peraltro riscontro nel numero crescente di iniziative – specie circoscrizionali – afferenti all'art. 6 della Legge 285/97. Le Circoscrizioni rappresentano un terreno di attivismo e trasformazione significativo, come emerge dall'aumento significativo delle singole iniziative nei due anni di riferimento (+ 50%). Non tutte le iniziative circoscrizionali si trasformano in "servizi" stabili, come invece appare chiaro dalla continuità progettuale degli interventi delle Divisioni, le quali a questo livello di attuazione della Legge hanno definito le linee principali dei loro interventi. Si riporta la distribuzione dei progetti per articoli di Legge per l'anno 2005.

Figura 8: distribuzione progetti per articoli di Legge, anno 2005[25]

Progetti riconducibili a un solo articolo					**Progetti con finalità trasversali a più articoli o Progetti di sistema**											
Art. L. 285/97	*4*	*5*	*6*	*7*	*4, 5*	*4, 6*	*4, 7*	*5, 6*	*5, 7*	*6, 7*	*4,5, 6*	*4,6,7*	*5,6,7*	*4,5,6,7*	*0*	**tot**
DSE	1	2	//	//	//	//	//	//	//	7	//	//	//	3	1	14
DSS	7	1	//	//	3	//	2	//	//	//	//	//	//	//	//	12 (13)
SG	//	//	1	//	//	//	//	//	//	9	//	//	//	//	3	13
CIRC.	13	//	19	13	1	4	2	//	1	6	2	1	//	//	//	62
tot.	27	8	45	33	5	8	6	0	2	28	4	2	0	3	4	**101 (102*)**

(* i progetti riportati negli allegati finanziari per la Divisione Servizi Sociali sono 12, non comprendendo la "Casa dell'Affido" la quale risulta essere un progetto integrato della Divisione a cui affluiscono diverse iniziative della Legge: tale progetto è però riportato per completezza espositiva negli allegati e nella Relazione del 2005, portando il numero totale dei progetti da 101 a 102).

Gli anni 2003/2004/2005 vedono, ai margini e in raccordo alla Legge 285/97, alcune variazioni strutturali che si riportano di seguito[26]:

- divengono più strutturali i rapporti con la Regione Piemonte in relazione all'applicazione della Legge 328/00;
- Il Comune di Torino elabora e delibera il Piano Sociale (Deliberazione GC del 17 novembre 2003)
- contestualmente, fra il 2002 e il 2004, vengono elaborati i Piani di Zona a livello delle 10 Circoscrizioni. L'integrazione fra la Legge 328/00 e la Legge 285/97 diviene strutturale per

[25] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2005, Allegato B. L'analisi puntuale dell'incidenza dei progetti per articoli di legge per le Divisioni, Settori e Circoscrizioni è rilevabile dall'Allegato B

[26] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2004

tutti gli ambiti organizzativi in misura massima in particolare per ciò che concerne la Divisione Servizi Sociali (per competenza) e le 10 Circoscrizioni (stante lo sviluppo dei Piani di Zona territoriali che assumono i servizi e le opportunità sviluppate dalla Legge 285/97) ;

- la Divisione Servizi Educativi sviluppa alcune progettualità già in essere anche in relazione a nuove normative nazionali e accordi con la Regione, la ASL, l'Amministrazione Giudiziaria, in particolare:
  - vengono elaborate le "Linee Guida per l'apertura di un asilo nido o micronido aziendale" (rif. L. 28/12/2001 n. 448 art. 70 "Fondo per gli Asili Nido" e successive Legge finanziaria 27/12/2002, n. 289 e Decreto 17/5/2002 del Ministero delle Finanze circa la deducibilità delle spese di partecipazione alla gestione dei micronidi e nidi nei luoghi di lavoro)
  - viene rivisto e migliorato il modello del Micronido Familiare (siti, numero di bambini, ore settimanali) e grazie ad un quesito rivolo alla ASL viene concessa alle mamme gestrici la somministrazione dei pasti e, sempre nell'ambito dei servizi innovativi per la prima infanzia, grazie al raccordo con i Centri Territoriali Permanenti (c/o scuole Gabelli e Parini) che organizzano iniziative formative per donne al fine di acquisire livelli che consentano di accedere in modo qualificato nel mondo del lavoro, è stata avviata la sperimentazione dei "Punti Gioco con Custodia Breve", luoghi ludici ed educativi per bambini 0/6 anni
  - viene attivato l'Albo delle Agenzie Educative idonee alla creazione di Micronidi Familiari
  - viene attivato l'inserimento dei bambini infratreenni figli di detenute presso la Casa Circondariale "Le Vallette" (2004)

Nel complesso, la III triennalità "porta a sistema" le principali iniziative già consolidatesi nell'ambito del Piano precedente (si veda la precedente pag. 6 per l'elenco dei servizi) e, contestualmente, si attua l'integrazione con la Legge 328/00.

L'intensa produzione amministrativa è sinonimo anche di ciò:

- nel 2003/2004: 147 Atti (di cui 126 atti a cura delle Divisioni Servizi Educativi e Sociali e del Settore Gioventù), a cui si collegano altri 87 atti legati ad altri interventi (di cui ben 65 a livello circoscrizionale);
- nel 2004/2005: 215 Atti (di cui 172 a cura delle Divisioni e Settori cittadini e 43 a cura delle Circoscrizioni) a cui si collegano 161 atti legati ad altri interenti (di cui ben 122 a livello circoscrizionale).

Dal punto di vista amministrativo, inoltre, il periodo 2003/2005 vede la transizione della programmazione da triennale (2003) e triennale/biennale (2004) a triennale/biennale/annuale (2005). Con la fine della III triennalità si conclude la transizione avviatasi a partire dalla modificazione del Fondo Nazionale, con una programmazione che dal 2006 diviene di carattere annuale.[27]. Contemporaneamente, vengono utilizzati gli stanziamenti statali dal 2000 al 2005 (con differenze a seconda delle singole Divisioni, Settori e Circoscrizioni), con ciò comportando la necessità di maggiore complessità e impegno nell'ambito della produzione di atti amministrativi, in coerenza con i numeri suesposti.[28]

L'anno 2006 vede la transizione dell'attuazione della Legge 285/97 a Torino dalla programmazione triennale a quella annuale, secondo lo schema sotto riportato:

---

[27] Tratto dalla Rilevazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 – periodo 1 gennaio/31 dicembre 2006, scheda C

[28] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2005

Figura 9: durata dei Piani per periodo di programmazione[29]

programmazione	triennale	biennale	annuale
II triennalità	x		x
2003	x		
2004		x	x
2005	x	x	x
2006			x

L'impegno per l'annualità 2006 per la Legge 285/97 viene definita dalla GC n. 2006 07929/007 del 31 ottobre 2006.

Viene mantenuta la struttura ormai consolidata per ciò che attiene le soluzioni operativo-organizzative di implementazione della Legge, che vede attive le Divisioni Servizi Educativi e Servizi Sociali, il Settore Gioventù (dal 2006 nell'ambito della Divisione Gioventù e Cooperazione Internazionale) e le 10 Circoscrizioni. Con qualche minimale variazione rispetto agli passati viene confermata la suddivisione di fondi fra questi 4 ambiti:

Figura 10: ripartizione del fondo per l'annualità 2006[30]

Esercizio finanziario	Divisione Servizi educativi	Divisione Servizi sociali	Divisione Gioventù e Cooperazione Internazionale	Circoscrizioni	**TOTALE**
2006	1.054.419,57	1.014.419,57	740.322,76	312.129,10	**3.121.291,00**
Percentuali	33,8%	32,5%	23,7%	10%	**100%**

Come da tradizione per la realtà torinese, viene mantenuta la strutturazione per Indirizzi, con l'attivazione dei seguenti progetti:

Figura 11: distribuzione progetti per Indirizzo e Ambito, anno 2006[31]

2006	divisione servizi educativi	4	1	8	13	13%	99
	divisione servizi socioassistenziali	8	4	0	12	12%	
	divisione servizi culturali/Settore Gioventù	0	1	17	18	18%	
	divisione servizi culturali				0	0%	
	Circoscrizioni	19	5	32	56	57%	
	N. progetti per Indirizzo	31	11	57			
	% progetti per indirizzo	31%	11%	58%			

(nota: per la Divisione Servizi Sociali viene conteggiato anche il progetto "Casa dell'Affido", che non rientra operativamente nel conteggio essendo trasversale nell'ambito della Divisione stessa. Il numero dei progetti attivati è da considerarsi quindi pari a **100**).

La suddivisione dei progetti per articoli della Legge 285/97 è riportata nella tabella seguente:

Figura 12:distribuzione dei progetti per articolo di Legge, anno 2006[32]

	Progetti riconducibili a un solo articolo				Progetti con finalità trasversali a più articoli o Progetti di sistema											
Art. L. 285/97	*4*	*5*	*6*	*7*	*4, 5*	*4, 6*	*4, 7*	*5, 6*	*5, 7*	*6, 7*	*4,5, 6*	*4,6,7*	*5,6,7*	*4,5,6,7*	*0*	**tot**
DSE	1	3								5				3	1	13
DSS	7				3		3									13
SG			1							11					6	18
CIRC.	17		14	7	2	5	3		1	3	4					56
tot.	25	3	15	7	5	5	6	0	1	19	4	0	0	3	7	100

29 Tratto dall'All. C alla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006

30 Tratto dal Report di analisi sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006/2007

31 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 e dagli Allegati ad essa relativi

32 Dati tratti dall'Allegato B alla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97. Nello stesso Allegato è presente il dettaglio dell'incidenza dei progetti per articolo di legge (e/o suoi accorpamenti) per le diverse Divisioni/Settori e per le singole Circoscrizioni

Come si evince dalla tabella di cui sopra, vengono mantenute le linee di tendenza sviluppatesi negli ultimi anni, con una grande attenzione alle iniziative aggregative nell'ambito delle Circoscrizioni, con il forte impegno del Settore Gioventù nell'ambito delle iniziative per adolescenti e giovani, con la sostanziale continuità delle iniziative avviatesi nell'ambito della Direzione Servizi Educativi e Servizi Sociali, iniziative che si sono consolidate in servizi tradizionali nel sistema di welfare cittadino.
Per il dettaglio dei progetti si veda la precedente pag. 6, la quale si integra con quanto di seguito descritto in relazione alle priorità assunte dal Comune di Torino nella Programmazione della Legge per il periodo dato.
Le priorità individuate per l'anno 2006 suddivise per articolazione organizzativa, riportate nella Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 anno 2006, fanno riferimento ai 3 Indirizzi che hanno accompagnato l'attuazione della Legge sin dal 1998, sono state le seguenti:

Priorità nella programmazione 285/97 (in collegamento con i Piani di Zona) per l'anno 2006:

Divisione Servizi Educativi
Indirizzo 1 – Il sostegno alle famiglie e alla genitorialità
- Azioni volte alla creazione di nuovi servizi per l'infanzia

Indirizzo 2 – I servizi della "discriminazione positiva"
- Azioni di supporto a minori ospedalizzati

Indirizzo 3 – La preadolescenza e l'adolescenza come opportunità di crescita
- Azioni volte alla promozione dei diritti e educazione alla cittadinanza
- Azioni volte alla promozione del protagonismo di preadolescenti e adolescenti
- Azioni per la promozione delle opportunità di socializzazione positiva

Divisione Servizi Sociali
Indirizzo 1. IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE E ALLA GENITORIALITA'
Indirizzo 2. I SERVIZI DELLA DISCRIMINAZIONE POSITIVA
Si vedano i progetti di cui a pag. 6

Settore Gioventù
Interventi a favore degli adolescenti: Indirizzi 2 e 3

Circoscrizione 1
Per quanto riguarda l'infanzia e l'adolescenza, le priorità individuate dalla Circoscrizione 1, nella definizione del Piano di Zona 2003/2006 sono:
- implementazione del lavoro di rete
- collaborazione con le scuole dell'infanzia e dell'obbligo
- integrazione dei minori stranieri.

Circoscrizione 2
- Progetto Scuola: "Sportelli d'ascolto" nelle scuole elementari e medie
- Progetto Famiglia: Area formazione e animazione – Area accompagnamento alle famiglie in difficoltà – Area intercultura.

Circoscrizione 3
Il terzo Piano Territoriale di Intervento della Circoscrizione 3 individua come fruitori primari degli interventi gli adolescenti di età compresa tra gli 11 e i 18 anni e i minori stranieri che, con le loro famiglie, incontrano maggiori difficoltà ad inserirsi, soprattutto nel mondo della scuola.
Sono stati, quindi, previsti tre progetti specifici, riconducibili all'indirizzo 1 (supporto alla famiglia e alla genitorialità) e all'indirizzo 3 (la preadolescenza e l'adolescenza come opportunità di crescita), e in specifico:

per l'indirizzo 1:

- Azioni di Sostegno ed Accompagnamento solidale, quali azioni di mediazione culturale rivolte a minori stranieri che frequentano tutte le scuole della Circoscrizione e alle loro famiglie, con l'obiettivo di accompagnare la creazione di una cultura "multietnica" a partire dalla conoscenza reciproca dei contesti di riferimento di ognuno.
- Azione di sostegno alla famiglia e alla genitorialità all'interno di un centro per preadolescenti che offre momenti di gioco, stimoli alla socializzazione e alla creatività, spazi di confronto ai ragazzi e ai loro genitori.
- per l'indirizzo 3
- Azioni per la promozione delle opportunità di socializzazione positiva, mediante sportelli informativi che offrono orientamento scolastico, universitario, informazioni sulle attività di tempo libero e sulle dipendenze nonché attività che favoriscano il protagonismo degli adolescenti all'interno di una struttura di riferimento

Circoscrizione 4
Il progetto "L'ALBERO CHE RIDE" si struttura all'interno delle azioni di sostegno previste dalla legge 285/97 per la famiglia e la genitorialità "volte a contrastare la solitudine domestica del bambino, a dare risposta alla sempre più pressante richiesta di servizi educativi per la prima infanzia, a creare per i bambini luoghi idonei alla socializzazione e al gioco".

Circoscrizione 5
Per quanto riguarda l'infanzia e l'adolescenza le priorità individuate dalla Circoscrizione nella definizione del Piano di Zona sono: integrazione dei minori stranieri e sostegno alla genitorialità.

Circoscrizione 6
In base agli obiettivi e alle azioni contenuti nel Piano di zona dei servizi sociali territoriali approvato dal Consiglio Circoscrizionale in data 5.11.2002 con deliberazione (mecc. n. 2002 08552/89) e recependo le valutazioni tecniche in merito, si intende confermare anche per l'anno 2006 l'indirizzo 3 "Preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita", con particolare riferimento alle azioni che prevedono la Realizzazione di servizi educativi e ricreativi per il tempo libero, anche per i periodi di sospensione delle attività didattiche (art.3, punto c della L.285/97) e la Realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche (art.3 punto d. della L.285/97).

Circoscrizione 9
Vengono attivati progetti così come indicato nel Pianto Territoriale Circoscrizionale per la Legge 285 – triennio finanziario 2003/2005 – riconducibili, nell'ambito della Delibera quadro L. 285 della Città di Torino, a:
Indirizzo 1) "Il sostegno alle famiglie e alla genitorialita"
Azione a) "Azioni di educazione familiare e di supporto e accompagnamento alla famiglia nel proprio ambiente"
Indirizzo 3) "La preadolescenza e l'adolescenza come opportunita di crescita"
Azione b) "Azioni volte alla promozione del protagonismo di preadolescenti e adolescenti"
Azione d) "Azioni di accompagnamento ai percorsi evolutivi"

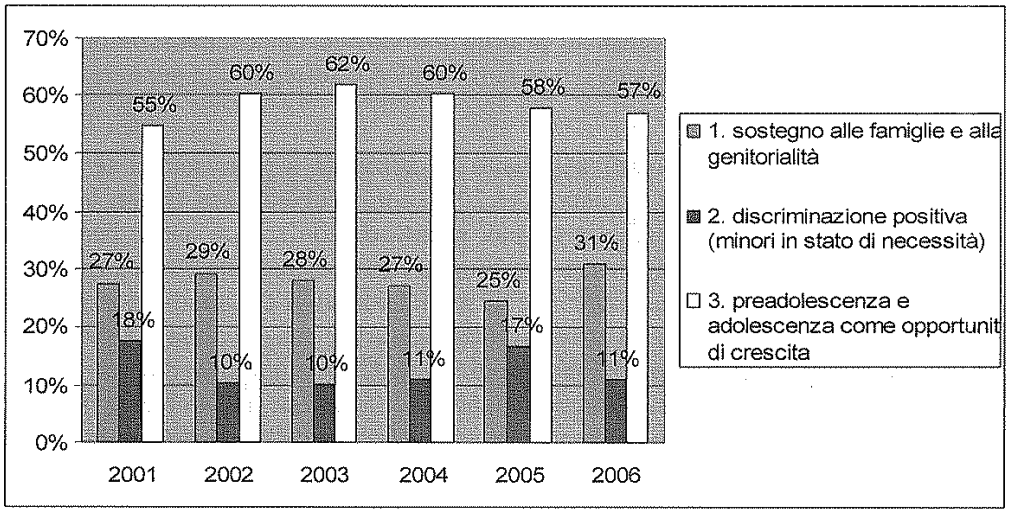
Circoscrizione 10
Con deliberazione del Consiglio Circoscrizionale del 20/7/2005, N. Mecc.200505577/93, esecutiva dal 12/8/2005, è stato approvato il Piano territoriale di Intervento per il triennio 2003/2005

confermando come ambito di intervento "la preadolescenza e l'adolescenza come opportunità di crescita", nel rispetto degli indirizzi e delle azioni indicate dal Piano della Città di Torino (ex Deliberazione del Consiglio Comunale del 2novembre 1998, esecutiva dal 16 novembre 1998, N? Mecc. 9805420/07). Nello specifico vengono indicate le azioni per la promozione delle opportunità di socializzazione positiva con l'intento di costruire momenti di incontro, di scambio, di confronto tra gli adolescenti e preadolescenti con particolare attenzione a una capacità di condivisione tra culture ed etnie differenti. L'obbiettivo generale è quello di affrontare e rispondere ai bisogni e alle problematiche direttamente connesse a quel particolare momento dello sviluppo delle persone che è l'adolescenza.

Quanto sopra descrive l'impostazione complessiva delle priorità che si riscontrano nella programmazione 2006 della Legge 285/97, alla fine di 8 anni di applicazione nella Città di Torino.

In conclusione di questo primo paragrafo sullo stato dell'andamento dei progetti, declinati sui tre indirizzi definiti nel primo Piano Triennale, è possibile riportare un grafico di tendenza che riassume le scelte effettuate nel corso degli anni. Si sceglie di partire dal 2001, anno in cui è cominciato il consolidamento dei progetti nell'ambito dei 3 INDIRIZZI.

Figura 13: distribuzione del numero dei progetti per INDIRIZZO dal 2001 al 2006[33]



Infine, dal punto di vista della produzione degli atti amministrativi, anche il 2006 si caratterizza per l'alto numero delle delibere e determinazioni:

- 113 atti a cura delle Divisioni Servizi Educativi e Servizi Sociali e del Settore Gioventù
- 25 atti a cura delle 10 Circoscrizioni

L'alto numero degli atti è coerente inoltre con l'andamento delle programmazioni e dell'utilizzo dei fondi nell'ambito dell'attuazione dei progetti per i diversi ambiti di riferimento, come risulta dalla tabella che segue:

Figura 14: utilizzo fondi per l'attuazione attiva nel 2006[34]

[33] Dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni dal 2001 al 2006 e relativi allegati

[34] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006

	Fondi			
Ambiti	2003	2004	2005	2006
DSE		x	x	x
DSS			x	x
SG				x
Circoscrizione 1		x	x	
Circoscrizione 2		x	x	x
Circoscrizione 3	x	x	x	
Circoscrizione 4			x	x
Circoscrizione 5			x	x
Circoscrizione 6		x	x	x
Circoscrizione 7		x	x	
Circoscrizione 8		x	x	
Circoscrizione 9		x	x	

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L. 285/97

1.2.1 Prima triennalità

Attività di raccordo

La città di Torino ha scelto sin dall'avvio dell'applicazione della Legge 285/97 una modalità fortemente incentrata sulla strategia di rete. Questa modalità, peraltro già attivata nell'ambito dei singoli settori afferenti al sistema educativo, formativo, culturale e sociale, ha visto nell'applicazione del Primo Piano Triennale un'ulteriore sviluppo e consolidamento, dopo una prima fase di intensa sperimentazione.

Il processo si è avviato:

- nel settembre 1998 con a partecipazione del Comune di Torino al Gruppo di Lavoro per la realizzazione della Legge 2865/97 della Regione Piemonte, collegamento poi rimasto attivo nel prosieguo dell'implementazione della Legge[35];
- con la costituzione del GRUPPO DI LAVORO INTERASSESSORILE che dal novembre 1998 ha prima redatto una mappa dei servizi esistenti e quindi proposto una prima bozza di Piano, la quale è stata discussa e presentata ai vari attori cittadini, istituzionali e non, nel corso del 1999. Da sottolineare il collegamento "di sistema" fra il Piano Territoriale, il complesso dei servizi esistenti, il progetto "Torino Città Educativa", il "progetto speciale periferie"[36].

Il Piano Territoriale, dal novembre 1999 ha definito l'architettura generale del sistema di implementazione della Legge a livello cittadino:

- l'attivazione della COMMISSIONE TECNICA DI VALUTAZIONE E MONITORAGGIO, con funzioni di raccordo interno fra le Divisioni Servizi Educativi, Servizi Socio Assistenziali, Servizi Culturali, Decentramento, quindi Divisione Servizi Culturali-Settore Gioventù e di raccordo esterno con le 10 Circoscrizioni e i soggetti istituzionali dell'ACCORDO DI PROGRAMMA (ASL, Provveditorato agli Studi, Centro Giustizia Minorile). La Commissione ha accompagnato con funzione prevalentemente informativa e di supporto l'attivazione e l'attuazione dei passaggi operativi della Legge, anche in riferimento allo start-up dei progetti e in relazione ai principali "nodi critici": procedure amministrative per l'aggiudicazione dei servizi; riparto dei fondi, rendicontazione, riaccredito; modalità di monitoraggio; raccolta dati per lo stato di attuazione degli interventi

[35] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 1999

[36] ibid

e le Relazioni al Ministero[37];

- la gestione dei progetti attraverso la struttura delle Divisioni e nell'ambito delle 10 Circoscrizioni. Ciascuna "filiera" di attuazione è stata referente per i progetti assegnati, in una logica comune di Piano e con un coordinamento denominato "debole" che non ha ascritto ad un singolo ufficio e/o ambito l'onere del Coordinamento[38];
- la funzione di raccordo a livello cittadino di tutti i servizi realizzati dalle differenti Divisioni e Circoscrizioni secondo gli Indirizzi e le Azioni programmate con il Piano[39].

La scelta di un coordinamento "*debole*"[40] è stata preferita per dare modo di attivare processi che fossero coerenti con la strutturazione dei Servizi e, nel prosieguo dell'attuazione nell'ambito del primo triennio, sono state verificate e sperimentate le interconnessioni congruenti con l'attivazione dei progetti 2985/97. Infatti: "*il Piano territoriale ex lege 285/97 non ha assunto, a Torino, la struttura di "Progetto Speciale", ma i vari progetti si sono di norma inseriti nelle attività "correnti" delle varie Divisioni e Settori dell'Amministrazione. Ciò vale in particolare per la Divisione Servizi socio-assistenziali ciascun comparto della quale ha assunto la responsabilità di seguire il progetto più connesso alle proprie attività e funzioni riservando il coordinamento generale in capo a un solo funzionario tecnico allo scopo addetto a tempo parziale. Pertanto le procedure di attivazione, la valutazione e il monitoraggio di ciascun progetto sono diversificate e congruenti con quelle "correnti" dello specifico Settore e/o Ufficio della Divisione.*"[41].

Tale scelta strutturale si è attuata anche grazie alla produzione di tracce per il monitoraggio e la relazione circa lo stato di attuazione degli interventi – si veda il successivo paragrafo 2 – sviluppate a livello di Commissione Centrale e quindi elaborate in modo distinto sia dalle Divisioni centrali sia dalle Circoscrizioni.

Oltre a questa articolazione strutturale, che ha caratterizzato il percorso di implementazione della Legge nella città di Torino, sono da segnalare altri elementi di raccordo e coordinamento funzionali:

- il già citato Gruppo Interassessorile, il quale dopo la prima fase elaborativa ha mantenuto in itinere il ruolo di collegamento fra gli ambiti politici (Assessorati) coinvolti[42]
- il già citato raccordo con il Gruppo di Lavoro Interistituzionale della Regione Piemonte per l'attuazione della Legge 285/97, il quale "ha *consentito di operare in un quadro sempre aggiornato sullo stato dei progetti realizzati a livello cittadino, regionale e provinciale; di effettuare utili raffronti sulle attività programmate, di dotarsi di una documentazione uniforme; di implementare l'attività di formazione e scambio interregionale; di confrontarsi sulle attività di monitoraggio ...*"[43]
- il già citato Accordo di Programma, il quale ha dato il via, successivamente, a protocolli e accordi a livello di singole Divisioni e/o Circoscrizioni in merito all'attuazione dei progetti
- il già citato collegamento con il "progetto speciale periferie", il quale – almeno per i progetti legati alla Divisione Servizi Educativi – ha comportato anche la richiesta esplicita, per i gestori, di programmare soluzioni di integrazione le quali a loro volta determinavano un maggiore punteggio ai fini dell'assegnazione dei servizi[44]
- il collegamento strutturale – già citato in precedenza – fra i progetti della Divisione Socio Assistenziale e le Circoscrizioni a livello di Servizi Sociali Territoriali (prassi attuata sia in

---

37 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2000

38 ibid

39 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

40 Come definito esplicitamente nella Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 200 – pag 69

41 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2000 – pag 73

42 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006

43 Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2001 – pag. 240

44 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2000

fase progettuale che di esecuzione)[45]

- il collegamento della Divisione Servizi Culturali – Settore Gioventù con il Progetto Speciale Comunicazione (progetto cittadino), con i programmi Europei sui Giovani e con la Divisione Servizi Socio Assistenziali e le Circoscrizioni
- le iniziative di raccordo a livello circoscrizionale con le scuole, le ASL, le reti e Agenzie territoriali e, in maniera complementare con quanto sopra descritto, con le Divisioni cittadine, oltre che con alcuni specifici programmi europei (Urban, Gioventù), con il Progetto Torino Città Educativa e con il Settore Patrimonio per l'affitto di locali a soggetti gestori. Alcune Circoscrizioni hanno inoltre sperimentato tavoli e/o coordinamenti locali di regia e monitoraggio sull'andamento dei servizi, nonché iniziative specifiche, congiunte fra Pubblico e Privato Sociale, per la rilevazione dei bisogni territoriali che hanno preceduto la scelta dei progetti da attivare.

Le scelte attuate nel triennio in merito al sistema di coordinamento hanno dato positivi riscontri in relazione alla "*promozione del sistema di rete e alla messa in rete dei servizi, alla ricerca di soluzioni amministrative e gestionali adeguate all'innovatività dei progetti, alla promozione e partecipazione dei cittadini, singoli o organizzati, ai momenti si valutazione, proposta ed elaborazione, alla promozione di ricadute positive delle azioni intraprese indipendentemente dalle risorse date dalla Legge 285/97*[46]"

Punti di debolezza del sistema scelto sono stati riscontrati, alla fine del primo triennio, in alcune difficoltà legate alla complessità del dettaglio legislativo e nella "fatica" del lavoro di coordinamento, nella necessità di dotarsi di un sistema di valutazione e verifica maggiormente condiviso nella "prassi" amministrativa, e soprattutto nella difficoltà di perseguire il più alto compito suggerito dalla Legge stessa, ovvero di individuare indicatori reali di trasformazione sociale (il cosiddetto "outcome" dei progetti). Infine è stata rilevata la necessità, una volta avviata e sperimentata la Legge nel primo triennio, di allocare alcune competenze progettuali e/o amministrative con maggiore puntualità all'interno della P.A., puntando a ripetere invece l'efficace prassi del coordinamento e del livello di informazione diffusi e articolati per ambiti, cosa che ha consentito a ciascuno di essere informato circa il complesso dei servizi e quindi – anche - di evitare doppioni.[47]

Attività formative

La prima triennalità di attuazione della Legge si è caratterizzata per un intenso programma di formazione. A fianco degli interventi formativi "specifici" di accompagnamento all'applicazione della Legge messi in atto sia dalla Commissione Centrale di Monitoraggio e Valutazione e dalle Singole Divisioni coinvolte rispetto agli uffici, specie nel primo periodo di attuazione, si citano le iniziative di formazione sviluppatesi con le famiglie e gli operatori scolastici nell'anno 2000 (Micronidi, Sportelli per Famiglie, avvio Nidi privati). Inoltre numerosi progetti operativi dello stesso Piano si sono concretizzati attraverso la realizzazione di Corsi di Formazione (per insegnati, sulle problematiche minorili, sugli stranieri, sulla genitorialità, etc.). Altri progetti operativi hanno previsto al loro interno specifici corsi di formazione. Nel complesso circa il 20% dei progetti ha attivato direttamente e/o ha previsto al suo interno iniziative di formazione.

Attività di informazione e promozione

Le iniziative di promozione e informazione nel corso del primo triennio sono state di grande ampiezza, a cominciare dal primo periodo, precedente all'avvio del Piano, durante il quale materiale informativo sia sulla legge, sia sulle bozze di Piano sono state distribuite a livello locale nell'ambito

---

[45] Per questo punto e i due successivi: dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

[46] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001 – pag 268

[47] Considerazioni finali circa il sistema di monitoraggio tratte dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001, pagg. 292-294

degli incontri con i soggetti interessati (Istituzioni, Terzo Settore, Scuole, ASL, etc.) e in importanti momenti nazionali e internazionali (Salone del Libro, Forum Internazionale sulle Città Sostenibili delle Bambine e dei Bambini, Forum sui 50 anni della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani). Il Piano stesso, una volta redatto, è stato distribuito in 3.000 copie.

Tra il 1998 e il 2000 l'Amministrazione, a livello centrale e circoscrizionale, ha realizzato iniziative di promozione e informazione con:

- 2 Campagne cittadine di diffusione della Legge 285/97
- 4 Convegni/Seminari di approfondimento sui diritti e le politiche per l'infanzia, di cui 3 a carattere nazionale
- 2 incontri specifici di informazione/pubblicizzazione con la partecipazione attiva delle famiglie
- 1 pubblicazione specifica sul complesso dei Servizi Educativi
- 12 promozioni specifiche afferenti ai vari progetti previsti nel Piano
- 18 iniziative di promozione, incontri, informazione realizzati a livello circoscrizionale[48]
- inoltre i progetti specifici dei Servizi Culturali sono stati promossi attraverso l'Informagiovani

A questi sono seguiti, nel periodo fra il 2000 e il 2001, almeno:

- 2 Incontri di confronto pubblico per la verifica e la riprogettazione del Piano Territoriale
- 3 convegni specifici cittadini
- 6 incontri informativi e di studio presso altre città (tra cui un'occasione internazionale presso il VI Congresso delle Città Educative di Lisbona)
- iniziative promozionali tramite i mass media

Tra le iniziative di informazione si citano anche alcuni progetti specifici del Piano come la Campagna di sensibilizzazione dell'Affido, le iniziative promozionali legate ai progetti per (e degli) adolescenti, le iniziative di promozione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia.
In generale la Città di Torino ha scelto una politica di ampia e diffusa ricaduta informativa circa il merito della Legge e i progetti del Piano Territoriale, con articolazione territoriale specie nelle Circoscrizioni, le quali hanno portato avanti progettazioni significativamente legate al territorio che prevedevano una partecipazione "di senso" della popolazione, delle famiglie, delle scuole e dei vari portatori di interesse locali. Tra queste iniziative si citano:

- 10 sportelli famiglia in ciascuna delle 10 Circoscrizioni;
- il numero verde, attivato specificamente per l'attuazione della legge 285/97, presso l'Ufficio Città Educativa di Torino;
- 52 punti informativi nell'ambito della prima campagna di promozione del 1999;
- la spedizione di materiali informativi circa l'attuazione della Legge in 52 città italiane e 7 città internazionali (nell'ambito della rete delle Città Educative);
- la produzione e distribuzione cittadina di 7.000 fascicoli di sintesi sullo stato di attuazione del Piano[49].

1.2.2 Seconda triennalità

Azioni di raccordo

Il sistema di coordinamento interno che ha presidiato l'attuazione della Legge nella seconda triennalità ha visto la conferma della strutturazione definita negli anni precedenti, in particolare rispetto alle Divisioni, Settori e Circoscrizioni. Viene però a definirsi una certa semplificazione del sistema, innanzitutto con l'accorpamento fra le "filiere" della Divisione Servizi Culturali-Settore Gioventù e della Divisione Servizi Culturali, i cui progetti vengono raccolti dal solo Settore

---

[48] Dati rilevati dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2000
[49] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

Gioventù e, in secondo luogo dal consolidamento della funzione di riferimento organizzativo per l'attuazione della Legge rivestita dal Progetto "Torino Città Educativa". Tale funzione di riferimento, comunque, non sostituisce l'autonomia strutturale che si è costruita nel corso della prima triennalità per le Divisioni, i Settori e le Circoscrizioni, la quale è invece "postulata" proprio per rendere le iniziative avviatesi con la Legge 285/97 coerenti con il sistema di servizi pre-esistenti.

Nell'ambito di questa scelta strutturale di fondo, le iniziative di coordinamento sono quindi state diversificate per ambito di riferimento. Tra le principali, oltre al Gruppo Interassessorile (il quale ha mantenuto la sua funzione di raccordo politico)[50] si citano:

- per la Divisione Servizi Educativi: il collegamento con il Tavolo di Concertazione del Piano Territoriale dei Tempi e degli Orari; la progettazione URBAN II; il collegamento con il Progetto Speciale Periferie e con progetti specifici legati alla dispersione scolastica e alla già citata iniziativa "un anno per crescere insieme". Oltre a ciò, in modo distinto ma in raccordo con la Legge 285/97, il Progetto Torino Città Educativa svolge la sua funzione di segreteria e riferimento italiano per l'Associazione Internazionale Città Educative (AICE)[51]; l'impegno nell'ambito delle città educative e delle città sostenibili, coerente anche con la classificazione al primo posto nel 2001 di Torino per il Premio del Ministero dell'Ambiente sulle Città Sostenibili Amiche delle Bambine e dei Bambini, ha portato alla nascita del Laboratorio Città Sostenibile delle Bambine e dei Bambini, nell'ambito del quale nel 2003 è stato attivato un tavolo con Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Torino, il quale ha prodotto un Protocollo di Intesa che nella fase successiva (terza triennalità) rientrerà fra le strutture stabili di coordinamento legate all'applicazione della Legge 285/97[52]
- per la Divisione Servizi Sociali (in precedenza Servizi Socio Assistenziali): si conferma lo stretto rapporto di relazione operativa e gestionale con il livello delle Circoscrizioni, in quanto i progetti ex L. 285/97 vengono applicati per questa Divisione al livello dei Servizi Sociali Territoriali, e il rinnovo delle convenzioni operative con le ASL (per i progetti di Luoghi Neutri, di sostegno alla genitorialità, di contrasto all'abuso e al maltrattamento, etc.). Tra le iniziative di collegamento e coordinamento innescatesi grazie alla Legge, si cita la nascita, in questa triennalità, del "Gruppo di Monitoraggio a livello cittadino per gli interventi di Luogo Neutro", uno dei caposaldi dell'applicazione della Legge in questa città[53].
- per il Settore Gioventù: si consolidano i rapporti interistituzionali con le Circoscrizioni e tra il Settore Gioventù e il mondo della scuola (MIUR, Centre Culturelle Francais e Gothe Institut, istituti scolastici) si consolidano i collegamenti con la dimensione europea e nell'ambito del territorio nazionale, Torino entra in raccordo con la banca dati nazionale SPRING, collegata alla realtà dell'Informagiovani. E' stata avviata inoltre nella triennalità la collaborazione con il Ministero di Grazia e Giustizia (progetto mediazione penale). Per il monitoraggio, viene attivata una collaborazione strutturale con lo Studio APS di Milano (per la formazione sul monitoraggio e la valutazione degli interventi di tutte le iniziative – specie estive – promosse dal Settore stesso)[54]
- le Circoscrizioni consolidano le loro relazioni, in primis con le Divisioni Cittadine le quali sono spesso riferimento operativo per alcuni progetti a ricaduta circoscrizionale (con grande evidenza per la Divisione Servizi Sociali e il Settore Gioventù, con significativa relazione con la Divisione Servizi Educativi e in particolare con l'Ufficio Città Educativa): ASL, Autorità Giudiziaria, Progetto Urban, Scuole sul territorio. Al livello delle 10 Circoscrizioni si sono

---

[50] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2996
[51] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
[52] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2003
[53] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
[54] ibid

sviluppate, sin dall'inizio dell'applicazione della Legge – e contestualmente con le realtà dei vari territori – dinamiche di rete e di coordinamento più o meno formali le quali, nel periodo 2002-2004, saranno la base dei (e/o verranno integrate nei) Tavoli Circoscrizionali per i Piani di Zona[55].

A livello generale cittadino, la seconda triennalità ha visto determinarsi alcuni cambiamenti "di sistema", anche legati all'evoluzione della normativa nazionale:

- a livello cittadino, l'implementazione dell'Osservatorio Cittadino sui Minori ha dato modo di avviare la sistematizzazione della raccolta di documentazione in relazione all'applicazione della Legge;
- esternamente, da un lato vengono sviluppati rapporti diversamente strutturati con il mondo della scuola, per collaborare con il quale non è più pertinente raccordarsi con Accordo di Programma con la struttura del Provveditorato. Vengono quindi sviluppate le necessarie relazioni con il MIUR, affinché si possa procedere con l'articolazione di protocolli e rapporti con i Dirigenti Scolastici nell'ambito della Scuola dell'Autonomia;
- dall'altro vengono intraprese le prime azioni di raccordo con il livello regionale – partecipazione al Tavolo cittadino per il Piano di Zona/Tavolo Minori con l'ampia partecipazione delle strutture comunali, ASL, Scuola, Autorità Giudiziarie Minorili, Amministrazioni dello Stato, Privato Sociale/Commerciale/Imprenditoriale e Organizzazioni di Volontariato[56] - al fine di avviare l'implementazione della Legge 328/00, processo che scaturirà, all'inizio della terza triennalità, con l'approvazione del Piano Sociale del Comune di Torino.

Tra le iniziative di coordinamento, con caratteristiche anche promozionali e informative, si citano i due progetti dell'Osservatorio cittadino sui Minori (Direzione Servizi Educativi) e l'Osservatorio Letterario Giovanile (Settore Gioventù), i quali hanno raccolto materiali e documentazione a disposizione di esperti, cittadinanza, destinatari dei progetti.

Attività formative

Le iniziative di formazione durante la seconda triennalità si sono sviluppate sia nell'ambito dell'implementazione dei progetti sia con iniziative ad hoc, tra le quali si citano:

per la Divisione Servizi Educativi:

- corsi di informazione, formazione e sensibilizzazione rivolti alle famiglie a cura del progetto Famiglia e degli Sportelli informativi per le famiglie;
- corso di formazione rivolto a genitori e insegnanti di sostegno di bambini portatori di spina bifida per l'utilizzo di un CDrom e la gestione di un sito per sostenere l'autogestione del cateterismo vescicale come strumento di autonomia;
- corsi di formazione e sensibilizzazione rivolti alle famiglie nell'ambito del progetto Famiglia e degli Sportelli Informativi per le Famiglie, formazione specifica per madri straniere e Nomadi, prevenzione di situazioni di disagio e contrasto al maltrattamento e abuso (progetti dedicati).

per la Divisione Servizi Sociali:

- Seminario cittadino: "Diritti dei minori e diritti degli adulti – Le attività di "luogo neutro" nei servizi sociali torinesi". Presentazione del rapporto di ricerca, curato dalla Scuola di Formazione degli Educatori Professionali della Città di Torino, sulle attività di "Luogo neutro" nei Servizi Sociali del Comune di Torino nel periodo 2000/2002;

---

[55] Dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2002 e 2003

[56] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2003

- Seminario di informazione-preparazione rivolto a famiglie per l'affidamento familiare nell'ambito del Progetto Neonati del Comune di Torino per l'affidamento a breve termine di bimbi di età da 0 a 18 mesi.

per il Settore Gioventù:
- formazione sul monitoraggio e valutazione delle iniziative estive.

Le iniziative di formazione e informazione al livello delle Circoscrizioni hanno toccato nella IIa triennalità i temi dell'intercultura e minori stranieri, della progettazione e del monitoraggio.

Attività di informazione e promozione [57]

In coerenza con la strutturazione complessiva dell'implementazione del Piano le iniziative informative e di promozione si strutturano attraverso le azioni dei diversi ambiti di attuazione.

Divisione Servizi Educativi:
- Sportello Tata Doing e numero verde aperto da lunedì a venerdì dalle ore 9.00 alle ore 16.00, disponibile per appuntamenti e consulenze a famiglie, cittadini, operatori e altri comuni.
- Campagna cittadina dell'iniziativa "Un anno per crescere insieme" con lettere ai nuovi nati, distribuzione di materiale negli ospedali cittadini e della cintura torinese, Consultori familiari, Circoscrizioni, Sportelli Famiglia, INPS.
- Campagne informative (per gli anni 2002 e 2003) sui Diritti dei minori: 48 incontri nelle 10 Circoscrizioni nei 2 anni 2002 e 2003
- 22 tra convegni, workshop, campagne (di cui 14 azioni in città e 8 di carattere nazionale) nel 2002 e 13 convegni, workshop, campagne (di cui 3 azioni in città, 8 sul territorio nazionale e 2 a livello internazionale) nel 2003

Direzione Servizi Sociali:
- sensibilizzazione per l'affido nell'ambito del progetto dedicato
- Seminario cittadino: "Diritti dei minori e diritti degli adulti – Le attività di "luogo neutro" nei servizi sociali torinesi". Presentazione del rapporto di ricerca, curato dalla Scuola di Formazione degli Educatori Professionali della Città di Torino, sulle attività di "Luogo neutro" nei Servizi Sociali del Comune di Torino nel periodo 2000/2002.
- Seminario di informazione-preparazione rivolto a famiglie per l'affidamento familiare nell'ambito del Progetto Neonati del Comune di Torino per l'affidamento a breve termine di bimbi di età da 0 a 18 mesi.

Settore Gioventù:
- tutte le iniziative del Settore Gioventù, per la loro stessa natura (campagne, proposte di aggregazione, informa giovani, etc.) hanno previsto la realizzazione di specifiche iniziative informative.

Circoscrizioni:
- le molteplici iniziative avviate nelle Circoscrizioni, per loro natura "puntuali" e legate ad iniziative che si svolgono nei quartieri, sono state promosse e pubblicizzate attraverso i gestori stessi e con gli strumenti informativi delle Amministrazioni Territoriali.

---

[57] Dati tratti dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2002 e 2003

1.2.3 Terza triennalità[58]

Attività di raccordo

Come già illustrato nel paragrafo 1.1, la III? triennalità ha visto il compiersi delle azioni legate all'implementazione della Legge 328/00; le azioni di coordinamento e raccordo conseguenti hanno accompagnato il coordinamento interno dell'attuazione della Legge, le quali hanno mantenuto la strutturazione consolidatasi durante gli anni precedenti.

Si riportano le principali iniziative di raccordo e coordinamento:

- raccordo politico fra gli Assessorati coinvolti nell'ambito del Gruppo Interassessorile

Per la Divisione Servizi Educativi:

- funzione di raccordo e di punto organizzativo per l'attuazione del Piano da parte dell'Ufficio Città Educativa e raccordo, tramite questa, con la rete delle Città Educative in Italia
- sviluppo della rete di lavoro nell'ambito del Laboratorio Città Solidale per le Bambine e i Bambini. Dal 2004, a seguito della Determinazione Dirigenziale del 12 Novembre 2003 n. 2003 09535/007, è divenuto operativo il Protocollo specifico di intesa fra la Città di Torino e l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paessaggisti e Conservatori della Provincia di Torino inerente il progetto pilota "Architetto Bambino" (con lo stesso protocollo è stata definita la figura dell'Architettto Tutor, con il ruolo di connessione fra la città e le scuole nell'ambito delle iniziative di progettazione partecipata)
- raccordo con i Centri Territoriali Permanenti (c/o scuole Gabelli e Parini) che organizzano iniziative formative per donne al fine di acquisire livelli che consentano di accedere in modo qualificato nel mondo del lavoro, per la sperimentazione dei "Punti Gioco con Custodia Breve", luoghi ludici ed educativi per bambini 0/6 anni

Per la Divisione Servizi Sociali:

- raccordo con le Circoscrizioni sia nell'ambito dell'attuazione delle iniziative della Divisione (attraverso i Servizi Sociali Territoriali) sia per ciò che concerne lo sviluppo dei Piani di Zona con base circoscrizionale
- rinnovo delle convenzioni operative con le ASL (per i progetti di Luoghi Neutri, di sostegno alla genitorialità, di contrasto all'abuso e al maltrattamento, etc.).
- "Gruppo di Monitoraggio a livello cittadino per gli interventi di Luogo Neutro"
- per il Settore Gioventù
- coordinamenti a livello di Circoscrizioni, attraverso tavoli di progettazione, monitoraggio e valutazione (vedi progetto Est-adò)
- a livello di agenzie del Settore (tavolo di progettazione iniziative di viaggio e soggiorni, Altre Vacanze e Start), a livello di scuole superiori (Scuola Super Oltre confine)
- a livello di privato sociale con associazioni giovanili e socio culturali del territorio.

Le Circoscrizioni consolidano le loro relazioni, in primis con le Divisioni Cittadine le quali sono spesso riferimento operativo per alcuni progetti a ricaduta circoscrizionale (con grande evidenza per la Divisione Servizi Sociali e il Settore Gioventù, con significativa relazione con la Divisione Servizi Educativi e in particolare con l'Ufficio Città Educativa): ASL, Autorità Giudiziaria, Progetto Urban, Scuole sul territorio

Attività formative

Lo schema generale delle iniziative di formazione per la III? triennalità ha ricalcato quanto sviluppato negli anni precedenti.

Per la Divisione Servizi Educativi:

- corsi di informazione, formazione e sensibilizzazione rivolti alle famiglie a cura del progetto Famiglia e degli Sportelli informativi per le famiglie

[58] Dati complessivamente tratti dalle Relazioni sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anni 2004 e 2005

- corsi di formazione e sensibilizzazione rivolti alle famiglie nell'ambito del progetto Famiglia e degli Sportelli Informativi per le Famiglie, formazione specifica per madri straniere e Nomadi, prevenzione di situazioni di disagio e contrasto al maltrattamento e abuso (progetti dedicati)

Per la Divisione Servizi Sociali:

- Seminario cittadino: "Diritti dei minori e diritti degli adulti – Le attività di "luogo neutro" nei servizi sociali torinesi". Presentazione del rapporto di ricerca, curato dalla Scuola di Formazione degli Educatori Professionali della Città di Torino, sulle attività di "Luogo neutro" nei Servizi Sociali del Comune di Torino nel periodo 2002/2004.
- Seminario di informazione-preparazione rivolto a famiglie per l'affidamento familiare nell'ambito del Progetto Neonati del Comune di Torino per l'affidamento a breve termine di bimbi di età da 0 a 18 mesi.

Per il Settore Gioventù: formazione sul monitoraggio e valutazione delle iniziative estive.

Sono inoltre continuate le iniziative di formazione e informazione diffuse al livello delle Circoscrizioni le quali hanno toccato nella III triennalità i temi dell'intercultura e minori stranieri, della pianificazione, progettazione e del monitoraggio

Attività di informazione e promozione

Le iniziative di promozione e informazione hanno seguito lo stesso schema della II? Triennalità.

Divisione Servizi Educativi

- Sportello Tata Doing e numero verde aperto da lunedì a venerdì dalle ore 9.00 alle ore 16.00, disponibile per appuntamenti e consulenze a famiglie, cittadini, operatori e altri comuni.
- Campagne informative (per gli anni 2004 e 2005) sui Diritti dei minori: Tavola Rotonda "Cresco con Torino" e Festival Under 15 nel 2004; 10 iniziative (tra cui 1 internazionale presso lo stand di Torino al VIII Congresso Internazionale delle Città Educative di Genova e il Festival Under 15) nel 2004/2005;
- 29 tra convegni, workshop, campagne (di cui 20 azioni in città e 7 di carattere nazionale e 2 di livello internazionale) nel 2004 e 10 convegni, workshop, campagne, iniziative nel 2004/2005.

Direzione Servizi Sociali:

- sensibilizzazione per l'affido nell'ambito del progetto dedicato
- Seminario cittadino: "Diritti dei minori e diritti degli adulti – Le attività di "luogo neutro" nei servizi sociali torinesi". Presentazione del rapporto di ricerca, curato dalla Scuola di Formazione degli Educatori Professionali della Città di Torino, sulle attività di "Luogo neutro" nei Servizi Sociali del Comune di Torino nel periodo 2002/2004.
- Seminario di informazione-preparazione rivolto a famiglie per l'affidamento familiare nell'ambito del Progetto Neonati del Comune di Torino per l'affidamento a breve termine di bimbi di età da 0 a 18 mesi.

Settore Gioventù:

– tutte le iniziative del Settore Gioventù, per la loro stessa natura (campagne, proposte di aggregazione, informa giovani, etc.) hanno previsto la realizzazione di specifiche iniziative informative.

Circoscrizioni:

– Le molteplici iniziative avviate nelle Circoscrizioni, per loro natura "puntuali" e legate ad iniziative che si svolgono nei quartieri, sono state promosse e pubblicizzate attraverso i gestori stessi e con gli strumenti informativi delle Amministrazioni Territoriali.

Dal 2006[59]

Azioni di coordinamento

Le azioni di coordinamento attuate nel 2006 hanno ricalcato lo schema consolidatosi negli anni precedenti:

- raccordo politico fra gli Assessorati coinvolti nell'ambito del Gruppo Interassessorile

Per la Divisione Servizi Educativi:

- funzione di raccordo e di punto organizzativo per l'attuazione del Piano da parte dell'Ufficio Città Educativa e raccordo, tramite questa, con la rete delle Città Educative in Italia;
- sviluppo della rete di lavoro nell'ambito del Laboratorio Città Solidale per le Bambine e i Bambini.

Per la Divisione Servizi Sociali:

- raccordo con le Circoscrizioni sia nell'ambito dell'attuazione delle iniziative della Divisione (attraverso i Servizi Sociali Territoriali) sia per ciò che concerne lo sviluppo dei Piani di Zona con base circoscrizionale;
- rinnovo delle convenzioni operative con le ASL (per i progetti di Luoghi Neutri, di sostegno alla genitorialità, di contrasto all'abuso e al maltrattamento, etc.);
- "Gruppo di Monitoraggio a livello cittadino per gli interventi di Luogo Neutro".

Per il Settore Gioventù:

- coordinamenti a livello di Circoscrizioni, attraverso tavoli di progettazione, monitoraggio e valutazione (vedi progetto Est-adò)
- a livello di agenzie del Settore (tavolo di progettazione iniziative di viaggio e soggiorni, Altre Vacanze e Start), a livello di scuole superiori (Scuola Super Oltre confine)
- a livello di privato sociale con associazioni giovanili e socio culturali del territorio

Le Circoscrizioni consolidano le loro relazioni, in primis con le Divisioni Cittadine le quali sono spesso riferimento operativo per alcuni progetti a ricaduta circoscrizionale (con grande evidenza per la Divisione Servizi Sociali e il Settore Gioventù, con significativa relazione con la Divisione Servizi Educativi e in particolare con l'Ufficio Città Educativa): ASL, Autorità Giudiziaria, Progetto Urban, Scuole sul territorio

Azioni di formazione e informazione/promozione

Vari i momenti dedicati alla formazione e informazione a cura della Divisione Servizi Educativi:

- Seminario *"Torino a confronto con altri comuni sui servizi alle famiglie"* si propone di incontrare altri scenari, dare voce e risonanza a progetti diversi per contenuti ma con obiettivi condivisi, al sostegno alla famiglia e alla genitorialità per conoscere le iniziative in un momento di dialogo e confronto finalizzato anche alla trasferibilità delle esperienze.
- Seminario *"Educando giustizia"*
- Seminario *"Concettualizzazione della lingua parlata e scritta nella scuola dell'infanzia"*
- Progetto *"Cinema e scuola 2006 – 2007"*: nell'ambito del Sottodiciotto FilmFestival in collaborazione con l'AIACE e altri enti e istituzioni vengono proposti corsi di aggiornamento e formazione rivolti a insegnanti e studenti della Città di Torino e della Regione Piemonte. I corsi vertono sui linguaggi del cinema, le relazioni tra letteratura e cinema, personaggi femminili del cinema italiano, la filmografia dei giorni nostri con la fornitura di dossier e materiale didattico
- Progetto *"I diritti dei minori. I luoghi e le forme di una tutela negata"*: nell'ambito del Sottodiciotto FilmFestival in collaborazione con l'AIACE, ciclo di proiezioni rivolte a studenti delle scuole medie inferiori corredate da momenti di formazione per gli insegnanti e lezioni svolte direttamente in classe.

---

[59] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006

- *Progetto Famiglia e Sportelli Famiglia.* Nell'anno 2006 sono stati rivolti alle famiglie 20 Incontri sull'educazione, 26 Gruppi di discussione per genitori, 16 Laboratori per bambini e genitori, 5 Seminari Cittadini.
  Con il personale operante nei servizi alle famiglie sono stati realizzati 11 incontri e seminari formativi. I Progetti attivati in collaborazione con i Circoli Didattici Municipali sono stati 11
    - campagne Educative e Seminari monotematici sulla famiglia in cambiamento rivolti alle famiglie e a tutti coloro che sono coinvolti nei percorsi educativi dei bambini (es. Corpo e movimento; Madri sole e nuove risorse; Slow food, slow time, slow family life, ecc.)
    - incontri tematici rivolti alle famiglie con esperti, gruppi di discussione per genitori su tematiche scelte sulla base delle richieste delle famiglie; esperienze di socializzazione di gruppo per famiglie e bambini, attraverso attività manuali e di gioco;
    - progetti specifici destinati servizi educativi e famiglie (Genitori insieme, Distacchi…),
    - produzione di materiale informativo da diffondere alle famiglie e ai servizi alle famiglie (pieghevoli, opuscoli…)
    - percorsi di coordinamento ed approfondimento delle tematiche sul sostegno alla genitorialità ed i diritti dell'infanzia, rivolti al personale educativo dei Servizi alle famiglie (Sportelli Informativi per le Famiglie, Punti famiglia, Educatrici e Insegnanti Referenti per le famiglie nei nidi e nelle scuole dell'infanzia)
    - Gli sportelli promuovono e coordinano inoltre il progetto "Inizia la scuola, un distacco necessario", organizzando e monitorando incontri per genitori di bambini neo inseriti al nido e alla scuola dell'infanzia, finalizzati al sostegno nella fase di cambiamento.
    - Si è realizzato inoltre il progetto ETNOMAMME: Incontri di mamme in piccoli gruppi volti a favorire lo scambio ed il dialogo sui modelli educativi e cura del bambino piccolo nelle diverse culture, per argomenti di vita quotidiana (alimentazione, gioco, sonno, relazioni parentali, abbigliamento, ecc.). Realizzato all'interno degli Sportelli Informativi per le famiglie. Il progetto inoltre gestisce un Sito (*www.comune.torino.it/progettofamiglia)* ed una Biblioteca rivolta alle Famiglie.

In relazione alle iniziative specifiche di informazione e promozione, la Direzione ha realizzato:

- Sportello Tata Doing e numero verde aperto da lunedì a venerdì dalle ore 9.00 alle ore 16.00
- 5 iniziative di promozione dei Diritti dell'Infanzia
- 20 tra seminari, workshop legati ai temi educativi, dell'età evolutiva, della qualità della vita dei bambini e delle bambine.

Per la Divisione Servizi Sociali:

- Seminario cittadino: "Diritti dei minori e diritti degli adulti – Le attività di "luogo neutro" nei servizi sociali torinesi". Presentazione del rapporto di ricerca, curato dalla Scuola di Formazione degli Educatori Professionali della Città di Torino, sulle attività di "Luogo neutro" nei Servizi Sociali del Comune di Torino nel periodo 2002/2005.
- Seminario di informazione-preparazione rivolto a famiglie per l'affidamento familiare nell'ambito del Progetto Neonati del Comune di Torino per l'affidamento a breve termine di bimbi di età da 0 a 18 mesi.

Per il Settore Gioventù: formazione sul monitoraggio e valutazione delle iniziative estive

Sono inoltre continuate le iniziative di formazione e informazione diffuse al livello delle Circoscrizioni le quali hanno toccato nel 2006 i temi dell'intercultura e minori stranieri, della pianificazione, progettazione e del monitoraggio.

In conclusione a questo capitolo si ribadiscono gli elementi di sistema nell'ambito della raccolta e produzione dei materiali e delle documentazioni, le quali sono rese disponibili anche ai fini informativi formativi. In questo contesto l'Ufficio Città Educativa, i Servizi Sociali Territoriali, l'Osservatorio Cittadino sui Minori, il Centro Multimediale di Documentazione Pedagogica, gli Sportelli Famiglia offrono un costante punto di riferimento per lo sviluppo delle iniziative promozionali, informative e formative.

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 Prima triennalità

Azioni e strumenti

Le azioni di monitoraggio per l'attuazione della Legge poste in essere nella fase di avvio hanno proposto una prima "traccia per la stesura dei progetti" allegata ai bandi rivolti al Terzo Settore e alle Scuole, impegnando i soggetti gestori ad individuare già in fase di proposta "elementi concreti di contenuto e di sviluppo progettuale, indispensabili alla raccolta dei dati per il successivo monitoraggio"[60] e, contestualmente, parametri di valutazione di qualità a fianco degli aspetti economici dei progetti:

* Coerenza del progetto all'analisi dei bisogni del territorio
* Completezza dell'esposizione progettuale
* Coerenza della logica progettuale
* Descrizione della dimensione di rete del progetto
* Articolazione economica
* Organizzazione proposta per la realizzazione del progetto
* Professionalità impiegate
* Impianto di autovalutazione del progetto
* Dimensione di sistema del progetto
* Partecipazione dei destinatari
* Caratteristiche innovative
* Progetto inserito su un territorio facente capo al "Progetto Speciale Periferie"
* Trasferibilità dell'intervento

Figura 15: parametri di qualità per la prima valutazione dei progetti (dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 1999 – pag. 45)

Nel corso dell'implementazione del primo Piano Triennale, la scelta del "*coordinamento "debole" non ha consentito una condivisione metodologica comune dell'attività di monitoraggio*"[61]. Per tale ragione "*le forme e modalità di verifica delle attività sono state gestite autonomamente dai vari ambiti*"[62]. Ciascuna Divisione cittadina e ciascuna Circoscrizione ha quindi posto in essere modalità di monitoraggio e valutazione proprie:

Divisione Servizi Educativi

La fase di monitoraggio è stata predisposta già in fase di pubblicazione dei bandi, come sopra descritto. La rilevazione dello stato di attuazione dei progetti è avvenuta attraverso un articolato processo che ha visto:

- incontri sistematici e periodici con i soggetti gestori dei progetti e servizi, con i responsabili dei servizi comunali e con gli uffici amministrativi;
- raccolta e analisi delle schede di autovalutazione previste per ogni progetto

---

60 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 1999 – pag. 45

61 Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2000 – pag. 22

62 Ibid

- predisposizione di successive schede di rilevazione

In particolare a tutti i gestori, interni ed esterni, è stata affidata la compilazione di una scheda strutturata secondo le seguenti voci:

- tempi e numeri del progetto;
- pubblicizzazione e documentazione;
- raccolta dati di sintesi per ciascuna iniziativa (contente informazioni sui soggetti gestori, sui fondi, ambito e tempi dell'azione, risorse impiegate, utenza, rete, pubblicizzazione, documentazione e elementi di autovalutazione: criticità, aspetti positivi, rapporti con altri servizi educativi e quindi linee di prospettive future)[63].

Divisione Servizi Socio Assistenziali

L'attuazione dei progetti afferenti alla Divisione Socio Assistenziale è stata resa coerente con i comparti e settori già operativi precedentemente e quindi il monitoraggio e la valutazione di ciascun progetto è stato congruente con le modalità adottate da ciascun comparto.

Per ciò che attiene le *Divisioni Servizi Culturali-Settore Gioventù e Servizi Culturali e le Circoscrizioni*, ciascun ambito ha messo in campo valutazioni e sistemi di monitoraggio ad hoc, spesso concernenti la qualità della applicazione dei progetti attraverso sistemi di rete e raccordi territoriali con progettazioni più ampie e l'interpretazione operativa, nella gestione dei progetti, delle logiche complessive di Piano.

Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti

L'estrema varietà dei progetti attuati, la suddivisione per ambiti (Divisioni, Settori e Circoscrizioni) nonché la strutturazione per Indirizzi ha reso difficoltoso il monitoraggio coerente relativamente al complesso del Piano triennale. Nonostante ciò ciascun ambito ha potuto "tarare" la valutazione sulla base del proprio sistema di riferimento, quindi centrando l'obiettivo dell'utilizzo della Legge 285/97 come sistema di implementazione e sviluppo del sistema di rete che caratterizza il welfare torinese. La difficoltà di raccolta del materiale diversificato è stata parzialmente superata attraverso la raccolta della documentazione nell'ambito del costituente Osservatorio cittadino Minori, "progetto di sistema" della stessa Legge che ha attivato un database messo a disposizione per le progettazioni dei Piani successivi.

L'alto grado di rispondenza fra bisogni e progetto attivati è riscontrabile nel rapporto fra i progetti inizialmente individuati al momento dell'avvio del Piano – 113 – i quali sono divenuti 121 nell'ultima annualità, 10 dei quali non avviati o annullati. Tali progetti sono infine stati valutati nel corso del periodo 2000-2001, pervenendo alla riprogettazione del Piano per la seconda triennalità, che ha concentrato l'attenzione su aree di intervento meno considerate nel primo periodo (in particolare i progetti per gli adolescenti e il settore gioventù in generale), consolidando nel contempo i servizi avviati nei primi tre anni di applicazione della Legge (49 dei 59 progetti cittadini rifinanziati, la maggior parte dei progetti Circoscrizionali confermati[64])[65]

2.2 Seconda triennalità

Azioni e strumenti

In coerenza con la struttura adottata per la prima triennalità, le iniziative di monitoraggio si sono svolte con modalità diverse a seconda degli ambiti di attuazione. Per il dettaglio si rimanda alla

---

[63] Ibid

[64] Per le Circoscrizioni, seppur con uno slittamento in avanti nel tempo, a cavallo con l'avvio della seconda triennalità, per l'effetto dovuto al tempo di attivazione dei progetti territoriali

[65] Dati tratti dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2001

prima triennalità.
La funzione di raccordo e di punto di riferimento nell'ambito dell'attuazione del II Piano assunto dalla Divisione Servizi Educativi (Progetto Città Educativa) ha consentito di valorizzare e sostenere le iniziative di monitoraggio, attraverso diverse fasi:

- *"una prima fase del progetto che si è occupata di esaminare i servizi avviati nell'ambito del Piano Territoriale per verificarne l'utilizzo nel confronto con quelli istituzionali e, in un'ottica più ampia, la congruenza tra l'offerta di servizi educativi per l'infanzia e le condizioni di bisogno delle singole unità territoriali. Sono stati utilizzati i dati già disponibili attraverso un metodo di analisi innovativo di supporto per la scelta delle diverse opzioni di politiche sociali che si è basato su due categorie di indicatori: uno per rilevare le condizioni di svantaggio nelle famiglie con minori, l'altra, relativa alle risorse, per descrivere l'offerta di strutture educative e di servizi dedicati ai minori. Ciascun indicatore, disaggregato per Circoscrizione, permette il disegno di mappe tematiche con la rappresentazione simultanea dei rischi per la popolazione minorile e delle risorse educative ad essa destinate.*
- *Il lavoro nella fase successiva che ha presentato l'implementazione, il monitoraggio e la possibile valutazione degli investimenti in campo educativo e sociale basandosi proprio sull'attività di monitoraggio e verifica ormai consolidata relativamente ai nuovi servizi che può rappresentare la base su cui costruire un vero e proprio sistema di monitoraggio dei servizi per i minori."*[66]

Alcune specifiche iniziative di monitoraggio hanno approfondito alcune tematiche[67]:

- Servizi Educativi: affidamento di un incarico per attività di ricerca nei Servizi innovativi per la prima infanzia, nell'ambito della convenzione tra il Comune di Torino e l'Università degli Studi di Torino – Dipartimento di Psicologia. Il filone di ricerca riguardava l'analisi delle tipologie di Servizio denominate "Servizi innovativi per l'infanzia" che il Comune di Torino offre alla cittadinanza affiancandole ad altre proposte educative (Micronidi e Punti Gioco);
- Servizi Sociali: iniziative specifiche di monitoraggio per i progetti principali (Centri Diurni, Educativa Territoriale 0/10 anni, Luoghi Neutri).

Settore Gioventù: il già citato percorso formativo (e di monitoraggio) condotto con lo Studio APS di Milano.

L'investimento generale verso i processi di monitoraggio – peraltro avviatosi alla fine della prima triennalità in relazione alla riprogettazione del Piano – è stato sostenuto dall'impegno nella raccolta e sistematizzazione della documentazione che, nella seconda triennalità, ha visto coinvolti:

- i Centri di Documentazione del Comune di Torino, istituiti dagli anni '70;
- le iniziative di pubblicazioni tematiche sui Servizi Educativi, Sociali e Culturali realizzate dalla PA;
- i fascicoli monografici della Divisione Servizi Educativi;
- l'Osservatorio Cittadino sui Minori e l'Osservatorio Letterario,
- le schede e relazioni periodiche e declinate sui diversi progetti, le relazioni di valutazione a cura dei Servizi Sociali Territoriali (al livello delle Circoscrizioni) e le tabelle riassuntive a cura degli uffici di riferimento nell'ambito della Divisione Servizi Sociali;
- le schede di monitoraggio ad hoc sviluppate per i progetti del Settore Gioventù;
- la puntuale raccolta di materiale e documentazione da parte degli uffici presso le singole Circoscrizioni;
- Complessivamente il sistema di monitoraggio si è sviluppato coerentemente con le azioni avviate nella prima triennalità e hanno fornito dati e indicazioni successivamente utilizzate

[66] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002
[67] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2003

per progettare il 3? Piano di Intervento.[68]

Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti

Il sistema di valutazione e monitoraggio assunto nella seconda triennalità, e in particolare relativamente alla "valutazione di impatto" della Legge in quanto tale sul sistema dei servizi e delle opportunità cittadine, nonché dei singoli progetti rispetto ai propri obiettivi e destinatari, ha consentito di elaborare i dati e le riflessioni atte a consentire la "messa a sistema" del complesso progettuale afferente alla 285/97 nell'ambito del più generale sistema cittadino, come nelle intenzioni della Città di Torino sin dal 1998. Ciò ha consentito di considerare in itinere i cambiamenti endogeni della Città nonché le modificazioni legislative nazionali, a cominciare dall'avvio dell'attuazione della Legge 328/00, il cui processo di implementazione è stato tenuto in larga considerazione nell'ambito della riprogettazione che nel 2003 ha portato al Terzo Piano di Intervento.

2.3 Terza triennalità

Azioni e strumenti

A partire dal 2004 il sistema di monitoraggio dell'attuazione della Legge 285/97 si consolida definitivamente secondo le linee definitesi negli anni precedenti, con la strutturazione funzionale per ambiti e il raccordo effettuato dall'Ufficio Città Educativa anche in relazione agli indici e punti richiesti dalle Relazioni Ministeriali. E' rispetto alla variazione degli indici di queste ultime, in particolare relativamente al monitoraggio circa i livelli di integrazione fra la Legge 285/97 e la Legge 328/00 che vengono elaborate, sempre mantenendo la struttura organizzativa già consolidata, tipologie nuove di dati.

Come per gli anni precedenti, alcune specifiche iniziative di monitoraggio hanno approfondito alcune tematiche:

- Servizi Educativi: attività di ricerca sui Micronidi e Nidi Familiari condotta dall'Università degli Studi di Torino – Dipartimento di Psicologia.
- Servizi Sociali: iniziative specifiche di monitoraggio per i progetti principali (Centri Diurni, Educativa Territoriale 0/10 anni, Luoghi Neutri)
- Settore Gioventù: il già citato percorso formativo (e di monitoraggio) condotto con lo Studio APS di Milano, incontri con gli Oratori Salesiani nell'ambito del Progetto Oratori, iniziative di monitoraggio specifico circa la ricaduta dei progetti nelle Circoscrizioni

Per il livello circoscrizionale, il monitoraggio si è espletato secondo gli strumenti propri dei progetti di ciascun territorio.

Si sottolinea all'uopo il ruolo dell'Osservatorio Cittadino sui Minori e degli Uffici Circoscrizionali e delle Divisioni/Settori coinvolti nell'ambito della raccolta e sistematizzazione dei materiali e della documentazione prodotta.

Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti

L'efficacia del sistema di monitoraggio sviluppato nella Città di Torino, in relazione in particolare alla struttura del sistema complessivo di welfare, ha dato la possibilità non solo di continuare nella raccolta di dati e nelle elaborazioni a partire dall'attuazione della Legge ma anche di attivare processi coerenti con il sistema "nuovo" determinatosi con l'applicazione della Legge 328/00 e con il Piano Sociale della Città di Torino. In questo senso i processi di monitoraggio sviluppati con e per la Legge 285/97 – specialmente al livello delle Circoscrizioni – hanno facilitato e sperimentato i compiti legati all'applicazione dei Piani di Zona.

---

[68] La Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 contiene una puntuale valutazione dello stato di implementazione dei progetti, del grado di raggiungimento degli obiettivi e del loro impatto complessivo.

2.4 Dal 2006 in poi

Azioni e strumenti

Le azioni e gli strumenti generali di monitoraggio per il 2006 riprendono quanto sviluppato nella III triennalità, per il cui elenco si rimanda alle pagine precedenti.

In aggiunta a quanto sopra descritto, si riportano le novità messe in campo nel corso del 2006:

- Monitoraggio specifico in relazione al progetto sperimentale "Punti Gioco con Custodia Breve – CPT";
- Monitoraggi e osservazioni specifiche (57 interventi) in relazione al progetto dei "Micronidi Familiari";
- Monitoraggio specifico in relazione al "Progetto Famiglia" della Divisione Servizi Educativi, con particolare riferimento all'utenza e alle istanze legate all'operatività degli Sportelli Famiglia, anche in relazione alla genitorialità (paterna e materna) e alle politiche di genere.

Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti

Complessivamente gli strumenti messi in atto nel corso dell'intero percorso di attuazione della Legge 285/97 a Torino sono stati "strutturalmente" (perché legati intimamente alla struttura della P.A. nel suo evolversi) coerenti con gli obiettivi sia di Piano e con i singoli progetti.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

3.1 Il dato organizzativo

Dalla prima triennalità sono emerse indicazioni che sono riportabili in termini generali:

- è stato rilevato che la Legge 285/97 ha visto lo svilupparsi di servizi innovativi che hanno evidenziato la necessità di adeguamenti, studi e riflessioni sugli istituti amministrativi e normativi (ad esempio le norme che presidiano il pagamento delle mamme impegnate nei micronidi);
- è stato evidenziato come le normative che disciplinano il Terzo settore non erano adeguate alla logica di un sistema di welfare mix, e tali gap non sono stati completamente risolti dalle normative successive.

E' a partire dalla seconda triennalità che cominciano ad evidenziarsi elementi strutturali che si innestano nel *corpus* del sistema di welfare cittadino grazie all'azione della Legge 285/97:

- l'intrecciarsi dell'attuazione della Legge 285/97 con le strutture comunali (Divisioni, Settori e Circoscrizioni, e quindi successivamente i Piani di Zona) e il loro "utilizzo corrente" per la sua implementazione divengono tratti caratteristici dello stile organizzativo con il quale la Città di Torino interpreta lo spirito normativo;
- a livello circoscrizionale l'integrazione fra le reti territoriali promosse nell'ambito delle Amministrazioni e il precipitato dei progetti delle Divisioni Cittadine ha accompagnato l'avvio dei tavoli di elaborazione dei Piani di Zona, sviluppatisi nella seconda triennalità e quindi confluiti nel Piano Sociale del Comune deliberato nel novembre 2003;
- a livello divisionale (in particolare per ciò che attiene i Servizi Sociali), le scelte amministrative legate al sistema di accreditamento e la trasformazione dei servizi esistenti in conformità con la legge 328/00 (ruolo sussidiario del Terzo Settore, promozione del sistema familiare nel proprio ambiente, cura e manutenzione delle reti di welfare community, etc.)
- a livello generale, l'attivazione di interventi coerenti con le "scelte di campo" generali della Città, in modo da collegare mutualmente la 285/97 e il carattere di "città partecipata" perseguito dalla P.A. (in questo filone si iscrivono le azioni legate alle Olimpiadi del 2006, il Laboratorio Città Sostenibile delle Bambine e dei Bambini, la funzione di capofila delle Città

Educative in Italia, la partecipazione dei bambini e delle bambine nel percorso di progettazione della Metropolitana, etc.).

Le scelte perseguite di cui sopra hanno avuto ripercussioni organizzative sensibili proprio a partire dagli anni 2002/2003, come dimostra anche l'alto numero di atti deliberati in questo periodo.

La terza triennalità di attuazione della Legge 285/97 a Torino è caratterizzata:

- da una parte dal consolidamento dei servizi già sperimentati, anche "trovando soluzioni" per alcune iniziative (si cita ad esempio l'accordo con l'ASL per la somministrazione dei pasti nei Micronidi e l'Albo dei soggetti abilitati per lo sviluppo degli stessi) e collegando le stesse alle nuove normative nazionali (Legge sui Nidi, ad esempio);
- dall'altra dai processi di integrazione fra la Legge 285/97 e la Legge 328/00, in particolare con il Piano Sociale deliberato nel novembre 2003 e con il relativo sviluppo dei Piani di Zona nelle Circoscrizioni. E' da questa triennalità che i servizi attivati dalla Legge 285/97, e le procedure ad essi relative, per tutti gli ambiti di applicazione, vengono "riletti" e classificati anche in relazione alla Legge 328/00.

Nello specifico dell'integrazione fra le due Leggi, si rileva come – per competenza – le progettazioni 285 afferenti alla Divisione Servizi Sociali e alle Circoscrizioni (attraverso i Piani di Zona) siano state comprese naturalmente nell'ambito del Piano Sociale. Si rileva lo sforzo effettuato, nell'ambito della terza triennalità, per chiarire le connessioni anche delle altre progettazioni in atto, nello specifico afferenti alla Divisione Servizi Educativi, al quadro previsto dalla Legge 328/00. In quest'ottica, nel corso del 2003/2005, viene chiarito che "*La Divisione Servizi Educativi, nell'ambito degli interventi attivati per l'infanzia e l'adolescenza, determina azioni che "intersecano" un campo definibile, più in generale, come "welfare municipale"*.
L'intervento educativo, così come prodotto complessivamente dalla Divisione, non è infatti confinabile al solo contesto scolastico; le diverse attività investono anche il tempo libero dei bambini e l'extrascuola, i genitori ed il contesto della loro relazione con i propri figli, l'intervento a sostegno dei portatori di handicap in ambito scolastico e nel periodo di chiusura estiva delle scuole. In taluni casi (così come peraltro anche nello stesso ambito scolastico) gli stessi interventi, pur insistendo sul versante dell'offerta e del supporto educativo, tendono ad assumere, per le loro caratteristiche, un carattere anche di tipo socio-assistenziale.

Il quadro complessivo degli interventi che, per la loro natura, assumono in parte od in tutto le connotazioni sopra richiamate o che, comunque, si intrecciano con le attività svolte dalla Divisione Servizi Sociali, possono essere sinteticamente così richiamate (nei progetti seguenti):

- Progetto Famiglia
- Sportelli Informativi
- Un anno per crescere insieme
- Punti Famiglia e Centri d'Incontro
- Ludobaby
- Consulenza Educativa Domiciliare
- Progetti per l'inserimento dei minori stranieri e nomadi e contro la dispersione scolastica
- Progetti per la disabilità
- Altri interventi (estensione dell'apertura oraria dei centri gioco, ludoteche, laboratori territoriali, offerte di percorsi in orario extra scuola dei Centri di Cultura per l'infanzia, attività dei gruppi gioco in ospedale, percorsi di "progettazione partecipata" per la trasformazione della realtà urbana, progetti su "percorsi sicuri" a scuola, progetti di ristrutturazione dei cortili scolastici, costituzione dell'Osservatorio Cittadino sui Minori, corsi di formazione per la prevenzione di situazioni di disagio, abbandono e trascuratezza dei minori, produzione di materiale informativo sui diritti dei

minori.)"[69]

Per ciò che attiene il livello circoscrizionale, dal 2004 vengono esplicitati i collegamenti strutturali (tavoli, forum, reti) e progettuali (linee di intervento, priorità) fra le iniziative avviate con la Legge 285/97 e i Piani di Zona.[70].

Al termine del periodo 2004/2006 si consolida la struttura organizzativa definitasi nel corso delle triennalità precedenti, che rimane quindi strutturale nell'ambito del sistema di welfare torinese:

"La programmazione del Comune di Torino per l'area infanzia e adolescenza si compone essenzialmente di tre filoni di azioni

1 quelle afferenti al bilancio comunale intendendo con ciò i servizi istituzionali rivolti alla prima infanzia: nidi, servizi sostitutivi ai nidi, materne
2 quelle afferenti al Piano territoriale 285 che segue la struttura originaria perché gode di un finanziamento specifico
3 quelle afferenti al Piano di zona 328, gestiti dai servizi socio assistenziali

Le politiche rivolte all'infanzia e adolescenza sono coordinate dall'Assessorato alle risorse educative che comprende in sé due divisioni: quella relativa ai servizi educativi, che si occupa di tutti i servizi 0-14 e la divisione politiche giovanili, che si occupa invece dei sevizi e attività rivolte alla fascia 14-25. Per la stesura del Piano territoriale ai sensi della 285 vige un accordo che estende le azioni a questa divisione ma limitatamente alla fascia 14-18.

Per la costruzione del piano territoriale 285 è stato costituito un tavolo interassessorile composto dai seguenti soggetti:

- assessorato servizi educativi con la divisione servizi educativi
- assessorato ai servizi socio-assistenziali con la divisione servizi sociali e rapporti con le aziende sanitarie.
- decentramento area metropolitana e politiche giovanili, divisione politiche giovanili
- assessorato alla cultura
- circoscrizioni

Questo tavolo oltre a definire il Piano suddetto, si riunisce ogni qual volta si debba discutere di azioni specifiche rivolte all'infanzia e adolescenza. Esso ha facoltà, per ogni caso specifico, di invitare rappresentanti di altri assessorati Per la realizzazione del laboratorio Città sostenibile ad esempio, il tavolo è stato allargato ai rappresentati dell'Assessorato alla mobilità e dell'Assessorato al verde. Questa forma di coordinamento interassessorile delle politiche rivolte all'infanzia e adolescenza è scaturito dall'esperienza prodotto con l'attuazione della 285, è divenuta buona prassi ed è stata assunta nel tempo per le tutte le decisioni di questo settore. Le funzioni svolte all'interno di questo organismo sono:

- comunicazione tra assessorati
- diffusione dell'informativa all'esterno del tavolo ad altri assessorati o settori di interesse delle decisioni prese e delle motivazioni che ne stanno alla base
- coordinamento delle decisioni e delle azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza

La suddivisione degli strumenti di programmazione per i diversi uffici è così ripartita

- Divisione servizi educativi: Piano territoriale cittadino
- Divisione servizi sociali: Piani di zona, Piani finalizzati, piani territoriali

---

[69] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2004. Nell'ambito di tale relazione, a partire da pag. 97, vengono esplicitate le connessioni fra i Servizi Educativi e lo spirito della Legge 328/00

[70] Ibid

- Settore gioventù: Piani territoriali

Circoscrizioni: Sulla base della discrezione locale le attività rivolte all'infanzia e adolescenza sono state organizzate in alcuni casi attraverso il Piano territoriale, in altri inserite ed integrate nel Piano di zona"[71], come emerge dalla tabella che segue:

Figura 16: strumenti di programmazione per ambito di riferimento[72]

Ambiti	piani finalizzati	piani di zona	piani territoriali
DSE	x		
DSS	x	x	x
SG			x
Circoscrizione 1		x	
Circoscrizione 2	x		x
Circoscrizione 3		x	
Circoscrizione 4			x
Circoscrizione 5			x
Circoscrizione 6			x
Circoscrizione 7		x	
Circoscrizione 8		x	
Circoscrizione 9			x

3.2 L'Effetto volano

Dalla seconda triennalità cominciano ad evidenziarsi le ricadute strutturali dei servizi avviati e/o potenziati/trasformati con la prima triennalità, In particolare i seguenti progetti 285 divengono nuovi servizi inseriti nel sistema di welfare cittadino:

- Divisione Servizi Educativi: Centri Gioco/di Incontro, Sportello Famiglie e in generale il Progetto Famiglie, Consulenza Educativa Familiare, Micronidi, i progetti per i bambini ospedalizzati, la progettazione partecipata e il protagonismo dei bambini nell'ambito del Laboratorio Città Sostenibile, il potenziamento delle Ludoteche, l'Osservatorio Cittadino sui Minori;
- Divisione Servizi Sociali: Luoghi Neutri, Centri Diurni (Educativi e Aggregativi), Sostegno solidale (tutor per minori in difficoltà), Casa dell'Affido, Progetti per neonati e pre/adolescenti;
- Settore Gioventù: Pass 15, Est-Adò, Scambi Giovanili e iniziative di Aggregazione per bambini e Adolescenti, Osservatorio Letterario, progetti di sostegno nel passaggio fra i vari ordini scolastici, Osservatorio Letterario;
- Circoscrizioni: ricaduta territoriale dei progetti Divisionali (Sportello Famiglie, Ludoteche, Centri Gioco, Luoghi Neutri) e iniziative spiccatamente legate alla promozione territoriale dell'aggregazione di bambini e ragazzi e di sostegno alle famiglie.

I servizi attivati a partire dai progetti della Legge 285/97, sopra riportati, si consolidano nella Terza Triennalità e successivamente nel 2006/2007 nell'ambito del sistema di welfare cittadino e, a partire da essi, vengono sviluppate nuove sperimentazioni (tra cui si citano i progetti a favore dei bambini infratreenni figli di detenute, l'Albo dei soggetti abilitati a sviluppare i Micronidi e i Centri Gioco ad accoglienza temporanea) che completano il quadro delle occasioni per le famiglie e i bambini.

---

[71] Dal Report sullo Stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006/2007

[72] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006

3.3 Il dato culturale

Sul versante dell'eredità culturale della Legge 285/97, il percorso di attuazione dal 1998 al 2003 sviluppa le scelte di fondo adottate sin dal Primo Piano Territoriale, caratterizzato da una parte da una spiccata strategia di integrazione dei progetti con il sistema di welfare cittadino e dall'altra con la direzione scelta di promuovere tutte quelle iniziative e attività che sono sintetizzabili nei valori e principi delle Città Educative (sistema educativo permanente, promozione delle persone e riconoscimento della soggettività dei minori nell'ambito della propria comunità, orientamento delle scelte della città – non solo socio educative – verso il sostegno delle famiglie e dei tempi e qualità di vita delle persone, etc.). "L'impegno sottoscritto dalla Città a orientare la propria azione verso la creazione di una Città Educativa ha messo in evidenza come la Città stessa debba essere intesa come un sistema sul quale è necessario operare tenendo conto soprattutto delle correlazioni e delle connessioni fra i suoi vari elementi e nella consapevolezza che la maggior parte degli sforzi deve essere rivolta a creare un contesto che valorizzi e dia significato ai progetti che su di esso si realizzano. A tal fine sono andati sempre più consolidandosi e resi funzionali i rapporti con le altre istituzioni cittadine, con il Terzo Settore e con altri Settori della Pubblica Amministrazione per la messa a punto di progetti che consentano il convogliamento funzionale di risorse umane e economiche e l'applicazione di una metodologia di condivisione e compartecipazione degli obbiettivi.

Una particolare attenzione è stata posta negli ultimi anni al tema della sostenibilità urbana che porta con sé altre parole chiave quali la sicurezza e l'agibilità degli spazi di vita, di gioco, di tempo libero: il riconoscimento dei diritti di cittadinanza dei bambini fa i conti con la disponibilità da parte della città ad accogliere richieste e aspettative di cui essi sono portatori nei confronti dei grandi cambiamenti strutturali che prefigurano da oggi la loro vita futura. La sperimentazione di percorsi e attività di progettazione partecipata con i bambini ha reso evidente la necessità di interazione con i diversi Settori che si occupano delle trasformazioni urbane. La molteplicità di servizi offerti e disponibili, unitamente alla presenza sul territorio cittadino di istituzioni scolastiche di vario ordine e grado, pone in evidenza un elemento strettamente collegato al problema della mobilità cittadina."[73]

Tali impostazioni culturali trovano eco nelle scelte operative e strutturali della Legge e, nel contempo, ne caratterizzano l'evoluzione in un continuo rimando di collegamenti e raccordi fra le varie pianificazioni cittadine (dalla progettazione partecipata dei giardini scolastici al Piano Sociale del 2003): "*I vari progetti ex lege 285/97 sono integrati con le linee di progettazione e programmazione dei Servizi Socio Assistenziali della Città di Torino. L'assunto teorico è legato alla permanenza del minore in difficoltà nel proprio ambito e contesto di vita garantendo una condizione di relativo benessere che può essere assicurato/favorito dall'insieme di interventi, azioni, servizi mirati e predisposti dalla Città attraverso le politiche sociali svolte, e che oggi trovano un ulteriore contenitore nella costruzione del Piano di Zona…*"[74]

In quest'ottica trova riscontro la strategia comunicativa capillare, desumibile dall'alto numero di iniziative informative, campagne, workshop: "La progettazione del Piano Territoriale di Intervento è divenuta sempre più attenta alla qualità e efficacia dei servizi. I progetti hanno proliferato iniziative capaci di incidere su tutto il territorio inserendosi nel divenire di una città che sta profondamente cambiando. Questa fase di cambiamento è stato il contesto privilegiante. I progetti innovativi avviati con la Legge hanno trovato un terreno fertile per farsi ulteriormente apprezzare e rendersi riconoscibili e conosciuti non solo da quanti in specifico sono interessati ai problemi educativi, ma anche dai cittadini più disattenti. I lavori della metropolitana ad esempio sono stati l'occasione perché bambini e ragazzi potessero far conoscere il loro punto di vista e i modi del pensare e fare

---

[73] Tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002

[74] Ibid

insieme, secondo il metodo della progettazione partecipata, intervenendo con disegni e progetti nei cantieri."[75]

I progetti e lo "spirito della Legge" hanno portato alla crescita complessiva del sistema di welfare, infatti "la metodologia per l'attuazione dei progetti è stata pensata in modo da utilizzare al massimo le risorse impiegate: l'aggiudicazione di uno stesso progetto a differenti associazioni, cooperative, professionisti che operano in diverse realtà e territori cittadini, ha prodotto informazione, educazione, cultura e ha innescato processi di produzione progettuale e riproduzione a catena. Non pochi sono stati infatti i soggetti privati che, contaminati dalla nascita di questi nuovi servizi, hanno iniziato a muoversi autonomamente avendo verificato che l'agio e la normalità si possono e si devono sostenere in modo anche autoorganizzato soprattutto quando questo trova riconoscimento in una legge quale la 285, e nell'operare di una Pubblica Amministrazione come accade nella Città di Torino. "[76]

Le considerazioni suddette hanno caratterizzato anche l'incontro con l'attuazione della legge 328/00, determinando una riflessione che si è concentrata sulla costruzione di un sistema cittadino di *community care* che guardi a 360? i fenomeni sociali riguardanti le fragilità, con particolare riferimento, oltre che agli aspetti promozionali e di cittadinanza attiva sopra riportati, a[77]:

- l'intervento precoce (nella fase 0/3 anni) e la (promozione) della centralità della famiglia;
- i fenomeni di rischio educativo per gli adolescenti;
- il (problema) del governo delle reti di welfare (nelle sue varie articolazioni di sussidiarietà);
- la complessità delle professionalità coinvolte;
- la promozione del volontariato;
- i tempi (di programmazione, intervento, lettura dei bisogni);
- la mappatura delle risorse.

4. Le Prospettive future

L'attuazione della Legge 285/97 nella Città di Torino ha in parte "seguito" l'articolazione della struttura comunale, dal punto di vista operativo-gestionale e ha dall'altra sviluppato, nell'ambito del rispetto di tale struttura, nuove linee di lavoro e impegno, nella direzione della costruzione di una Città Educativa. L'orientamento della città è stato rivolto non solo alla promozione dell'educazione permanente, del contrasto alle fragilità, alla promozione della socialità e della cittadinanza dei bambini e delle bambine in un contesto di sostegno e rafforzamento della famiglia e della genitorialità ma anche, rispetto al suo stesso "meccanismo di funzionamento" al riconoscimento della necessità improrogabile di agire in senso di rete, attraverso quella "ottica reticolare" già richiamata in sede di Primo Piano Triennale.

Le innovazioni rese possibili grazie ai Fondi ma anche allo "spirito" della Legge 285/97 sono divenute in maggior parte non già "un sistema a sé" ma una serie di servizi permanenti a disposizione delle bambine e dei bambini e delle famiglie torinesi. Non è possibile pensare al complesso del welfare della città di Torino senza queste opportunità (e senza i fondi) che, sebbene inserite nella logica di Piano Sociale (e in prospettiva di Piano Regolatore Sociale), mantengono un "nucleo" paradigmatico che, a 10 anni dall'avvio della Legge 285/97, rimane innovativo: considerare i bambini e le bambine, e il loro contesto di vita (familiare, territoriale, di comunità) come un corpus unitario da sostenere in maniera olistica, contrastando le fragilità e promuovendo le

---

[75] Ibid

[76] Ibid

[77] I seguenti punti sono stati trattati nel dettaglio a partire dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2002 e successive

abilità e le potenzialità di cittadinanza attiva. In questo senso possono essere letti gli sforzi di comunicazione, informazione e formazione (ad operatori ma anche alla cittadinanza) che hanno sempre caratterizzato l'azione della Legge 285/97 a Torino.

Inoltre, e non meno importante, l'ottica "di rete" adottata ha consentito la crescita del sistema complessivo di Terzo Settore e delle singole parti dell'Amministrazione che si sono nel tempo attivate in senso progettuale e innovativo, affrontando le sfide e le opzioni poste dall'evoluzione della normativa nazionale (Legge sui Nidi, Legge 328/00, etc.) in senso evolutivo.

Specchio di questa strategia "reticolare" interna è l'attenzione posta dalla Città di Torino nell'ambito delle reti nazionali (città educative, città sostenibili, etc.) e l'attivismo dimostrato nell'ambito degli incontri nazionali e internazionali legati al tema dell'educazione, della formazione, della promozione della cittadinanza attiva.

Torino ha interpretato – e, nella stabilità dei progetti che si sono trasformati in sevizi e opportunità "tradizionali", interpreta e vuole interpretare per il futuro – la declinazione delle opportunità offerte dalla Legge 285/97 per fornire nutrimento al suo percorso di costruzione di una città educativa e partecipata, attenta alle fragilità e orientata alla promozione delle persone (e quindi dei "minori"). Questa "cifra culturale" orienta e sostiene le scelte strutturali e il governo delle dinamiche operative che realizzano la Legge stessa.

Questo patrimonio operativo e culturale, unito all'individuazione delle Aree Tematiche generali di impegno per le politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza, riportate nella pagina seguente, possono considerarsi come l'eredità della Legge 285/97 – o meglio il trampolino di lancio – per il prosieguo dell'evoluzione delle politiche di welfare per i minori a Torino.

Aree Tematiche delle Politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza:[78]

1. SOSTEGNO ALLA GENITORIALITA', ALLA MATERNITA'/PATERNIT?: include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento, ecc.

2. AFFIDAMENTO FAMILIARE: diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale (include le problematice e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare, ecc.)

3. ADOZIONE: supporto alle pratiche dell'istituto dell'adozione

4. ABUSO E MALTRATTAMENTI SUI BAMBINI E GLI ADOLESCENTI: interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisico e psicologico e di violenza sui minori

5. INTERVENTI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA (0-3 anni) ALTERNATIVI E/O INTEGRATIVI ALL'ASILO NIDO o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione e non sostitutivi di esso (es. centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare, ecc.)

6. TEMPO LIBERO E GIOCO: interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini attraverso il gioco e attività culturali

7. PROMOZIONE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA: ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

8. misure di contrasto allo sfruttamento del LAVORO MINORILE e/o percorsi di integrazione guidata dell'adolescente nelle sue esperienze di lavoro, orientamento e formazione professionale, prevenzione dell'abbandono scolastico (chiediamo di indicare eventualmente altri servizi referenti per informazioni su quest'area)

9. INTEGRAZIONE DI MINORI STRANIERI: include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate, ecc..

---

[78] Dalla Relazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97, anno 2006

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Carla *Cognome* Campini
Assessorato Assessorato alle risorse educative
Servizio Progetto Torino, Città Educativa
Indirizzo via Bazzi 4
CAP 10152 *Città* Torino *Prov.* TO
*Telefono*011.442.6083 *Fax* 011.442.7490
email carla.campini@comune.torino.it
pagine web http://www.comune.torino.it/crescere-in-citta/adulti/um/index.htm

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di destinazione fondo

'97-'99	%	'00-'02	%	'03	%	'04-'05	%	'06	%	'07	%
Art.4	34,2	Art.4	23,1	Art.4	26,9	Art.4	22	Art.4	35	Art.4	35,5
Art.5	7,2	Art.5	7,3	Art.5	6,7	Art.5	6	Art.5	10,3	Art.5	10,5
Art.6	19,8	Art.6	44,1	Art.6	39,3	Art.6	46	Art.6	28,8	Art.6	30,2
Art.7	33,3	Art.7	24,2	Art.7	24,7	Art.7	20	Art.7	18,5	Art.7	18,4
Altro	5,5	Altro	1,3	Altro	2,4	Altro	3	Altro	7,4	Altro	5,4

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

	I triennio	II triennio	2003	2004-2005	2006	2007
Progetti esecutivi approvati	111	95	89	100	97	76
Numero utenti minori	4238	137047	66328	117087	67104	99664
Numero utenti adulti	1841	Dato non disponibile	Dato non disponibile	68897	22715	38424
Risorse (docenti, educatori, operatori, altri adulti)	486	2520	853	1802	1104	1078

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1.158.473,85	3.084.307,09	3.089.263,59	3.393.180,19	3.121.290,79	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291

Fonti normative e documentali

1998

Deliberazione del Consiglio Comunale n. 98 05420/07 del 2 novembre 1998 Oggetto: Legge 285/97. Piano territoriale di Intervento.
Approvazione del Piano con individuazione di 2 articolazioni: un livello cittadino ed un livello circoscrizionale alle quali devono fare riferimento specifiche ripartizioni delle risorse economiche.

Deliberazione della Giunta Comunale n. 98 09858/07 del 17 novembre 1998 Oggetto: Legge 285/97. Attuazione del Piano Territoriale di Intervento.
su **modalità operative di gestione** dell'implementazione della 285 su

- le competenze prevalenti delle divisioni amministrative coinvolte;
- la ripartizione dei fondi assegnati dalla Legge 285/97;
- le tipologie dei progetti, le procedure amministrative e i tempi di attuazione;
- l'attivazione della Commissione Tecnica Centrale di valutazione e monitoraggio.

1999

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 09385/07 del 9 novembre 1999 Oggetto: Legge 285/97. Deliberazione della Giunta Comunale del 17 novembre 1998 (mecc. n. 09858/07) avente per oggetto: "Legge 285/97. Attuazione del Piano Territoriale di Intervento". Integrazioni e modifiche
Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 11798/07 del 16 dicembre 1999 Oggetto: Legge 285/97: Modificazioni ripartizione fondi anno 1999

2000

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 01356/07 del 29 febbraio 2000 Oggetto: Legge 285/97. Deliberazione della Giunta Comunale del 9 gennaio 1999 (mecc. n. 09385/07) avente oggetto: "Legge 285/97. Deliberazione Giunta Comunale del 17 novembre 1998 (mecc. n. 09858/07) Oggetto Legge 285/97. Attuazione Piano Territoriale Intervento. Integrazioni e modifiche.
Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 09401/07 del 7 novembre 2000 Oggetto: Legge 285/97. Integrazioni e modifiche.

2001

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 01219/07 del 20 febbraio 2001 Oggetto: Legge 285/97. Deliberazione della Giunta Comunale (mecc. n. 09401/07) del 7 novembre 2000. Integrazioni e modifiche.

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 02270/07 del 9 marzo 2001 Oggetto: Legge 285/97. Approvazione del Piano territoriale di Intervento 2000 – 2002.
Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 02705/07 del 27 marzo 2001 Oggetto: Legge 285/97. Attuazione del Piano Territoriale di Intervento per il triennio 2000 – 2002 della Divisione Servizi Educativi e autorizzazione al Dirigente per l'individuazione dei contributi da erogare alle Istituzioni scolastiche.

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 06338/07 del 31 luglio 2001 Oggetto: Legge

285/97. Deliberazione della Giunta Comunale (mecc. n. 01219/07) del 20febbraio 2001. Integrazioni e modifiche.

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 12239/07 del 28 dicembre 2001 Oggetto: Legge 285/97. Piano Territoriale di Intervento 2000 – 2002. Ripartizione Fondi anno 2001.

2002

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 00240/07 del 22 gennaio 2002 Oggetto: Legge 285/97. Secondo Piano Territoriale di Intervento. Fondi 2001. Provvedimenti.

Deliberazione G.C.L.285/97 G.C. (mecc. 2002 07915/007) – Oggetto: Legge 285/97. Piano Territoriale di Intervento 200 – 2002. Ripartizione fondi anno 2002. **Ripartizione fondi** alla Città per il 2002 (app. 15.10.2002 esec. 03.11.2002)

Deliberazione G.C. L.285/97 G.C. (mecc. 2002 10628/007) - **Secondo PTI fondi 2000 e 2001.** Modifiche. Fondi 2002. Provvedimenti (app. 03.12.2002 esec.22.12.2002)

2003

Delibera Giunta Comunale n. 03 08523/07 Legge 285/97. Approvazione Terzo Piano Territoriale di Intervento (2003 – 2005). Ripartizione fondi anno 2003 28/10/2003

Delibera Giunta Comunale n. 03 12292/07 Legge 285/97. Attuazione Piano Territoriale di Intervento 2003 – 2005 della Divisione Servizi Educativi 23/12/2003

2004

Deliberazione Giunta Comunale 08360/007 Oggetto: Legge 285/97. Piano Territoriale di Intervento 2003 – 2005. **Ripartizione fondi anno 2004.** 19/10/04

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 09735/07 del 23 novembre 2004 Oggetto: Legge 285/97. Piano territoriale di Intervento 2003 – 2005 Divisione Servizi educativi. Fondi anno 2004. Provvedimento.

2005

Deliberazione Giunta Comunale 08397/007 Legge 285/97. Piano Territoriale di Intervento 2003 – 2005. **Ripartizione fondi anno 2005.** 25/10/05

Deliberazione Giunta Comunale 10804/007 Legge 285/97. Piano Territoriale di Intervento 2003 – 2005 Divisione Servizi Educativi. Fondi anno 2005. Provvedimenti. 06/12/05

2006

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 03910/07 del 23 maggio 2006 Oggetto Legge 285/97. Attuazione P.T.I. 2003 – 2005 Divisione Servizi Educativi. Fondi anno 2005. Deliberazione della Giunta Comunale del 6 dicembre 2005 (mecc. n. 10804/07. Modifiche e integrazioni.

DGC n. 07929 del 31 ottobre 2006 Legge 285/97 Piano Territoriale di Intervento della città. Ripartizione fondi anno 2006

DGC n. 10164/007 del 12 dicembre 2006 Legge 285/97. Divisione Servizi educativi. Fondi anno 2006. provvedimenti. Fondi residui. Modifiche e integrazioni deliberazioni della G.C. mecc. n. 09735/07 del 23 novembre 2004 e G.C. mecc. n. 10804/07 del 6 dicembre 2005.

DCG n. 08112 2006 del 7 novembre 2006 Legge nazionale 285/97. Progetti piano territoriale afferenti alla **Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie**

2007

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 06206 del 2 ottobre 2007 Oggetto: Legge 285/97. Divisione Servizi Educativi. Deliberazione della Giunta Comunale del 23 maggio 2006 (mecc. n. 03910/07). Modifiche e integrazioni.

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 06508/07 del 9 ottobre 2007 Oggetto: Legge 285/97. Piano Territoriale di Intervento della Città. Ripartizione fondi anno 2007.

Deliberazione della Giunta Comunale mecc. n. 07333/07 del 6 novembre 2007 Oggetto: Legge 285/97. Divisione Servizi Educativi. Fondi anno 2007. provvedimenti.

DCG n. 02909 2007 15 maggio 2007 Legge nazionale 285/97. Progetti piano territoriale afferenti alla Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie. Prosecuzione progetti in corso

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006
Report sullo stato di attuazione della Legge 285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti* ***in corso di realizzazione*** *nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* _____

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione II triennalità	97	84
Programmazione 2003	89	79
Programmazione 2004		73
Programmazione 2005		102
Programmazione 2006	102	100
Programmazione 2007		
totale		

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	0
Programmazione 2003	3
Programmazione 2004	5
Programmazione 2005	54
Programmazione 2006	37
Programmazione 2007	
totale	

*4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	n. progetti
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	
2) *affidamento familiare*	
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	
5) *tempo libero e gioco*	
7) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	
8) *integrazione dei minori stranieri*	
totale	

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

8- azione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc

PROFILO CITTÀ RISERVATARIA

VENEZIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo di insieme[1]

Start-up 1997-1998 e prima triennalità (1999-2001)

La prima azione di avvio della 285 riguarda l'ordinanza del Sindaco di conferimento della delega per il coordinamento dei progetti 285 all'Assessore alle pari opportunità. A febbraio del 1998 viene istituito un gruppo di lavoro interassessorile di cui fanno parte dirigenti e funzionari dei diversi servizi e settori coinvolti nell'attuazione dei progetti[2]

L'avvio della 285 a Venezia è stato caratterizzato, nella fase programmatoria, dall'individuazione da parte dell'Ente comunale delle finalità principali degli interventi, in un'ottica di innovazione e promozione del benessere, che si muove parallelamente agli obiettivi di prevenzione del disagio e di contrasto delle povertà e dei rischi sociali.

Tale orientamento generale è stato tematizzato in cinque aree di intervento (non seguendo precisamente l'articolato 285 ma basandosi su esso ed estendendolo):

- realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;
- innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
- realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche culturali ed etniche;
- azione per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con *handicap*, al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualsiasi forma di emergenza.

Le aree di intervento sopra indicate sono state successivamente sviluppate in linee guida con lo scopo di proporre al mondo dell'associazionismo e del volontariato un confronto ampio ed idoneo a favorire un orientamento coordinato degli interventi ed una prospettiva culturale integrata della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Alla luce di queste considerazioni il Comune di Venezia ha elaborato un *Piano territoriale di interventi a favore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, concretizzatosi poi in *Linee di azione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* e frutto del confronto e del lavoro comune di diversi Settori dell'Amministrazione (Servizio Pari Opportunità, Settore Sicurezza Sociale, Settore Pubblica Istruzione, Servizio Gioventù). Tali linee sono state presentate al mondo dell'associazionismo e del volontariato il 23 aprile del 1998, durante un seminario organizzato assieme alla Regione Veneto.

In settembre dello stesso anno è stato firmato l'Accordo di Programma tra Comune, Prefettura, ASL n. 12, Provveditorato agli Studi, Tribunale dei Minori, che prevede una stretta integrazione

---

[1] La citazione completa di tutti gli atti a cui si fa riferimento nel presente capitolo, è presente nella Parte normativa del presente documento

[2] Servizio alle pari opportunità, Settore sicurezza sociale, Settore pubblica istruzione, Area aggregazione

operativa tra istituzioni in relazione alle specifiche competenze, pur mantenendo in capo al Comune di Venezia la titolarità del Piano d'Intervento, come peraltro previsto dalla legge.
In particolare nell'Accordo di Programma vengono definiti l'iter e le modalità di realizzazione dei progetti attraverso la collaborazione tra le istituzioni firmatarie, prevedendo pure che le istituzioni coinvolte indichino i loro rappresentanti per valutare la qualità delle proposte e la loro fattibilità per le diverse aree di intervento, secondo le linee indicate dai settori competenti del Comune.
Dopo l'Accordo di programma a novembre si è riunita la Commissione di Vigilanza, che ha discusso le modalità di realizzazione dei progetti, prevedendo le necessarie collaborazioni tra Enti.
Con Deliberazione della G.C. n. 2034 del 12.11.1998 ad oggetto *Legge 285/97 "Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza". Piano di azione per il territorio veneziano*, è stato approvato il piano di intervento dell'Amministrazione Comunale in attuazione della Legge 285/97; esso comprende 20 progetti che sviluppano le specifiche aree di intervento sopra indicate.
L'avvio operativo di tutti i progetti è avvenuto agli inizi del 1999. La prima triennalità si è conclusa nel 2001.

Seconda triennalità (2001-2002)
Lo scenario che si mostra nella seconda triennalità riguardo ai diversi ambiti in cui si suddividono le politiche e gli interventi a favore dei minori mette in evidenza una struttura articolata e specifica per diverse tipologie di 'bisogno':

- *Area Prevenzione, protezione, tutela minori*: L'intenzione dall'Amministrazione comunale per questa area di intervento è quella di sviluppare in essa una differenziazione delle risorse (intese quali integrazione tra le diverse professionalità psico-sociali ed educative, diversi strumenti operativi e organizzativi) che consentirà soluzioni nuove in grado di misurarsi alla pari con il cambiamento dei bisogni. Rispetto a tale quadro va evidenziato il permanere di una tipologia specifica di interventi disposti a favore dei minori stranieri così detti non accompagnati a causa della mancanza del presupposto indispensabile: la famiglia.

- *Servizio immigrati e nomadi*:
Dismissione dei Campi di Accoglienza di Zelarino e San Giuliano, attraverso la progressiva riduzione del numero degli ospiti, sia con misure di sostegno all'integrazione che al rimpatrio, promuovendo nel contempo:
  - l'integrazione socioculturale dei nuclei ospitati, nel rispetto delle differenze culturali;
  - l'inserimento scolastico dei minori, la promozione delle opportune forme di assistenza, sostegno e valorizzazione della cultura di provenienza;
  - la sensibilizzazione e consulenza sulla normativa in materia di immigrazione;
  - la collaborazione con Associazioni e Centri Interculturali per facilitare la partecipazione alla vita pubblica e l'integrazione socio-culturale dei cittadini stranieri;
  - la collaborazione con Associazioni e Agenzie per Progetti sulle tematiche dell'immigrazione e lavoro;
  - la facilitazione dell'inserimento dei minori stranieri nelle scuole in collaborazione con i Servizi educativi e le Istituzioni scolastiche;
  - l'attivazione di un *Centro di documentazione* sulle tematiche dell'immigrazione;
  - l'adeguamento delle procedure, dei regolamenti, dei criteri di utilizzo delle risorse dei vari Servizi e Uffici rispetto all'accesso e alla fruibilità degli interventi (pari fruibilità di diritti e di accesso ai servizi per i cittadini stranieri).

- *Obiettivo Giovani*: finalizzato al consolidamento della collaborazione tra enti, istituzioni e privati che operano nel settore artistico, e più in generale culturale, a livello cittadino, nazionale ed internazionale al fine di incrementare il numero delle iniziative promosse per i giovani e con i giovani. Finalizzato altresì alla valorizzazione di nuovi spazi cittadini per la promozione della cultura giovanile e allo sviluppo di iniziative volte a realizzare una maggiore integrazione progettuale e operativa con i Centri di aggregazione giovanile e con il settore scuola per promuovere

la creatività come strumento di espressione e comunicazione tra i giovani.
- Consolidamento del ruolo e delle funzioni dell'*Osservatorio Politiche Sociali e Volontariato*: Tale osservatorio assumerà un ruolo guida ai fini dell'attuazione dell'art. 21 della legge 328/00 concernente l'istituzione del sistema informativo dei servizi sociali, in grado di assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali per poter disporre tempestivamente di dati e informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei; l'*Osservatorio* si propone inoltre di rappresentare un costante riferimento ai fini della programmazione delle attività e degli interventi promossi dall'intera *Direzione Centrale Politiche Sociali ed Educative.*
- I *Servizi Educativi*: Hanno come obiettivo la diffusione di una cultura dell'infanzia e per l'infanzia, sostengono esperienze positive per gli adolescenti, favoriscono progetti di educazione permanente e multicultura che rientrano nella funzione educativa della città che assume intenzionalmente responsabilità circa la formazione, la promozione e lo sviluppo dei suoi abitanti.
- Il *Servizio Cittadinanza delle Donne*: Promuove, in modo trasversale a tutti i settori dell'Amministrazione, la valorizzazione delle culture di genere, per rendere più permeabili al pensiero femminile anche le istituzioni in cui si svolge la vita pubblica dei cittadini; sviluppa la presenza sociale politica ed economica delle donne veneziane e le loro capacità di incidere nei processi decisionali ad ogni livello; previene e mette in atto azioni idonee a rimuovere ogni forma di discriminazione di genere e di violenza sulle donne; promuove politiche familiari, rimuovendo le condizioni di disagio e riequilibrando la distribuzione delle risorse interne alla famiglia e tra le famiglie nel territorio veneziano.
- Il *Servizio Rete Educatori di Strada*: Ha una missione naturalmente avanzata, assumendo un ruolo di sensore dei nuovi bisogni emergenti e, conseguentemente, di attivazione di nuove modalità d'intervento. Le attività esercitate sono volte perciò a sviluppare da un lato rilevazioni e mappature dei possibili target e sistemi di comunicazione, dall'altro interventi ispirati da strategie comuni programmate di concerto con realtà territoriali limitrofe. Anche in quest'ambito, risulta irrinunciabile la sempre più stretta integrazione con il terzo Settore, riservando all'Amministrazione un sempre più rilevante ruolo di indirizzo e di programmazione piuttosto che di gestione diretta dei servizi, conformemente a quanto previsto dalla legge 328/00.[3]
La nuova programmazione 285 viene a coincidere con l'istituzione della Direzione Centrale Politiche Sociali ed Educative, con la quale viene definito un nuovo assetto strutturale ed organizzativo di tutti i servizi alla persona con l'obiettivo di integrare le funzioni proprie delle politiche sociali, scolastiche, educative, sportive e giovanili. "La pianificazione del secondo periodo di attuazione della L. 285/97 è avvenuta lungo la linea della continuità e della valorizzazione delle esperienze risultate significative nel corso del primo triennio, sia per quanto riguarda gli aspetti innovativi sia per quanto concerne l'impatto sull'utenza. Alcuni interventi sono stati anche recepiti all'interno della programmazione ordinaria dell'Ente. In tal senso si ricordano tra tutti i già citati interventi di "Spazio cuccioli" e "Cuccioli in famiglia".[4]
Nel novembre 2001 è stato sottoscritto il nuovo Accordo di Programma per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale di intervento del Comune di Venezia previsto dalla Legge n. 285/97 – seconda triennalità tra il Comune di Venezia (con ruolo di responsabile capofila), l'Ufficio Territoriale del Governo di Venezia, il Provveditorato agli Studi di Venezia, l'Azienda ULSS 12, il Centro per la Giustizia Minorile. Come elemento di innovatività che si aggiunge alle cinque aree di intervento individuate nel primo triennio di attuazione della L.285/97 (e precedentemente citate), vi è quello legato alla "realizzazione e lo sviluppo di interventi che, a partire dalla valorizzazione delle culture di genere, si concretizzino in azioni formative ed interventi

---

[3] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2001
[4] I*bidem*

di sostegno alle relazioni di cura e di contrasto alla violenza su bambine/i ed adolescenti in una prospettiva di pari opportunità tra donna ed uomo."[5] Gli enti firmatari, hanno approvato il *Piano d'azione* elaborato dal Comune di Venezia comprensivo di 10 porgetti e l'*Accordo di programma* è stato recepito dal Consiglio Comunale di Venezia a gennaio del 2002 col titolo Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Accordo di programma.

Dal 2003 in poi

Dal 2003, così come per altre città riservatarie, la programmazione viene ad avere durata annuale "Vista l'incertezza dell'assegnazione dei fondi, la programmazione degli interventi del Comune di Venezia viene definita annualmente."[6]

Nel dicembre 2003 viene approntato il *Piano di interventi per la Legge 285/97* relativo al Finanziamento 2003 con DGC n. 757 del 5/12/2003. Il programma comprendente 11 interventi, su indicazione del gruppo di lavoro interassessorile che fa capo alla Direzione Centrale Politiche Sociali Educative e Sportive, accantona in parte le problematiche relative alla prima infanzia privilegiate nelle precedenti triennalità e pone l'accento sulla tematica emergente dell'integrazione delle culture con particolare riferimento alla cultura dell'accoglienza e alle politiche di sostegno alla genitorialità ed alla scolarizzazione dei nuovi cittadini migranti.

"Un particolare rilievo è rivolto all'ambito degli interventi educativi, coinvolgendo anche il Terzo Settore in una progettualità comune, per quanto attiene sia alla tematica della *prima infanzia* che alla *integrazione sociale e culturale dei minori stranieri* - fenomeno in costante aumento nel nostro territorio, come si evidenzia dai dati prodotti dall'Osservatorio Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza - anche nell'ottica di un maggiore sostegno al mondo adulto che circonda e sostiene la crescita infantile facilitando, complicando od impedendo il raggiungimento delle normali tappe evolutive."[7]

Nel Piano del 2003 le aree di intervento sono rimaste cinque ma al loro interno si sono espressi notevoli cambiamenti:

- promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità
- sostegno alle competenze genitoriali
- sostegno ai compiti educativi ed alle responsabilità comuni verso le nuove generazioni
- interventi per il sistema scolastico con particolare riguardo agli aspetti di multiculturalità ed interculturalità
- promozione dei diritti nella comunità

Tra gli altri atti pubblici adottati che interessano per molti aspetti l'ambito di intervento della Legge 285/97, vi è il Piano strategico.

"Al pari di altre città europee ed italiane, nel 2000 anche Venezia infatti si è dotata di un *Piano strategico*, cioè di uno strumento che definisce una strategia di ampio respiro sul futuro della città, condivisa da tutti gli attori che concorrono allo sviluppo del territorio.

Il percorso avviato tramite l'elaborazione del Piano si basa su un radicale ripensamento delle tradizionali forme di governo locale, in grado di superare la cultura di tipo burocratico-amministrativo verso lo sviluppo di logiche e procedure più di tipo privatistico. In tale contesto il comune di Venezia, attraverso la stesura del *Piano strategico*, ha inteso allargare ai principali attori sociali ed economici della città i processi decisionali, riservandosi un ruolo di facilitatore e di iniziatore di una prassi di governo che travalica la tradizionale cornice istituzionale e che rinnova il quadro della *governance* locale. Il *Piano strategico* rappresenta un processo di programmazione concertata del futuro della città, finalizzato a individuare gli obiettivi primari e a generare quelle

---

[5] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002

[6] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

[7] Testo tratto dalla Delibera n. 757 del 5.12.2003 ad oggetto L.285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"* – Programma di interventi – finanziamenti 2003

decisioni e quelle azioni che si considerano fondamentali per realizzare la *vision* desiderata."[8]

Nel Dicembre del 2004 viene approvato con DGC n. 650 del 20/12/2004 il *Piano 2004* e con DGC n. 179 del 20/12/2004 viene firmato il relativo *Accordo di programma*.. Essi confermano modalità, strumenti e finalità di attuazione della 285, dell'anno precedente e danno l'avvio a 10 interventi.
Il 2004 è senz'altro un anno importante anche perché con esso si dà avvio, nel Comune di Venezia, all'implementazione della 328/00. "Il recepimento della Legge 328/00 nel Comune ha come riferimenti principali l'*Atto di indirizzo della Giunta Comunale di Venezia n. 8 del 5 febbraio 2004* e la Deliberazione della Giunta della Regione Veneto n. 1764 del 18.6.2004 che ha approvato specifiche *Linee guida per la predisposizione dei Piani di Zona.*[9]
La priorità di intervento indicata nel *Piano di Zona*, relativamente all'area minori, risulta essere l'istituto dell'affidamento familiare. "In conformità agli indirizzi della legge 149/2001, e conseguentemente all'ampliamento degli interventi e dei progetti in senso preventivo previsti dalla legge 285/97 e di accompagnamento alle funzioni genitoriali previsti anche dalla Legge 328/00, il comune ha attivato maggiori risorse di sostegno educativo, socioambientale, psicoeducativo e socioeconomico ai nuclei familiari che vivono momenti di difficoltà, così da consolidare le condizioni che possono favorire il mantenimento dei bambini e dei ragazzi all'interno delle loro famiglie."[10] La redazione del Piano sociale ai sensi della L. 328 s'inscrive nella cornice del *Piano strategico* attraverso una consapevole ridefinizione di competenze e responsabilità. Ciò si traduce per Venezia nell'attuarsi della dimensione metropolitana e, contemporaneamente, nella strutturazione di meccanismi gestionali snelli ed operativi, flessibili nella loro capacità di adattarsi alle specificità territoriali, più prossimi alla diretta partecipazione dei cittadini, da realizzarsi sulla dimensione delle Municipalità[11] (associate, per i Servizi di competenza, sulla scala dei Distretti Socio-sanitari). Il *Piano* si pone così l'obiettivo, avvalendosi dell'esperienza accumulata negli ultimi dieci anni, di guidare la transizione da un maturo complesso di interventi sociali che si valgono del contributo attivo, in tutte le sue forme, del Terzo settore ("welfare mix") ad un vero e proprio sistema locale integrato, di politiche sociali orientate al benessere della comunità ("social welfare community").[12]
A livello cittadino la 328/2000 è stata recepita principalmente per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- l'acquisizione delle risorse secondo quanto previsto dalla legge stessa
- la valorizzazione del ruolo del terzo settore (tra l'altro il documento principale di riferimento è denominato *Politiche sociali; Rapporti con il volontariato*)
- l'attivazione del sistema di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sociosanitarie (L.R. 22/2002)
- la realizzazione delle *Carte dei Servizi* (*Informazione ed orientamento sull'immigrazione*, *Osservatorio Politiche di Welfare*, *Trasporti scolastici*, *Ristorazione scolastica*)
- la predisposizione del piano di zona cittadino che contiene le seguenti aree prioritarie di intervento:
  - politiche dirette a garantire/assicurare la tutela dei diritti dei minori: garanzia del diritto del minore a crescere in famiglia, tutela del diritto alla salute psico-fisica, garanzia di contesti protetti di crescita ai minori/adolescenti in condizioni di grave disagio, inclusione del minore disabile

---

8 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 - Anno 2003
9 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 - Anno 2004
10 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285 – Anno 2004
11 Il Comune di Venezia nella prospettiva dell'istituzione della Città metropolitana ha deciso di articolare il proprio territorio in Municipalità che sono organismi di governo del territorio con autonomia amministrativa con funzione di consultazione, partecipazione, di gestione ed esercizio in particolare dei servizi di base. Le municipalità individuate per il Comune di Venezia sono 6. Dopo due anni di sperimentazione il Comune ha approvato con **DCC n.64 del 21-22 maggio 2007 il Regolamento comunale delle municipalità.** In tale documento gli articoli 54 e 55 sono specificatamente dedicati alla partecipazione di cittadini/e e singole associazioni e partecipazione del terzo settore.
12 Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285 – Anno 2004

- politiche dirette a prevenire le condizioni/situazioni di disagio: sostegno alla genitorialità, sostegno ai processi di crescita, prevenzione del disagio nei contesti socioeducativi, contrasto del disagio evolutivo
- politica diretta a promuovere reti di solidarietà sociale
- politica diretta a favorire l'accesso ai servizi
- politica diretta a garantire l'integrazione fra i servizi

Il piano territoriale 285, già correlato alla programmazione annuale in materia di politiche sociali, politiche educative, politiche giovanili e politiche relative alla cittadinanza delle donne ed alla cultura delle differenze, definita in sede di approvazione del bilancio di previsione, da questo anno diventa quindi correlato anche al piano di zona triennale dei servizi socio sanitari approvato di concerto con l'Azienda ULSS. L'obiettivo è quello di promuovere azioni integrate e complementari nell'ambito della programmazione generale riferita ai servizi alla persona. Il coordinamento degli interventi è assicurato dal *gruppo di lavoro* attivo all'interno del *Dipartimento del Welfare* (composto dai *Dirigenti* e dai *Responsabili* dei servizi della direzione *Politiche educative e sportive,* della direzione *Politiche sociali, partecipative e dell'accoglienza* e della direzione *Politiche della Residenza*).

Nel **2005** il nuovo piano territoriale ai sensi della 285 prevede 8 progetti distribuiti su quattro aree di intervento:

- cittadinanza delle donne e cultura delle differenze
- interventi di forme innovative e sperimentali di servizi socio-educativi
- servizi educativi e ricreativi per il tempo libero
- partecipazione giovanile e cultura di pace.[13]

Con DGC n. 546 del 21 dicembre **2006** ad oggetto *Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" - Programma di interventi - finanziamenti anno 2006* è stato deliberato il Piano territoriale 2006 ai sensi della L.285. A cui si lega strettamente il Decreto del Sindaco, che, in qualità di funzionario delegato per la Legge 285/97 N. P.G. 2006 522445 del 27/12/2006, acquisisce il fondo assegnato dal Ministero della solidarietà sociale. Il piano a scadenza annuale rende manifesto quello che è un processo evolutivo che, come per altre città riservatarie, è passato dall'approvazione di piani territoriali triennali, a piani che insistono su una sola annualità data l'incertezza e non regolarità di assegnazione del fondo da parte del Ministero della solidarietà sociale.
Il piano 2006 va ad inserirsi comunque, a livello operativo, in una continuità di interventi che utilizzano il fondo 285 prevalentemente per finanziare politiche in ambito educativo non scolastico. Con il finanziamento 285 viene in altri termini privilegiato l'aspetto promozionale e propositivo della legge attraverso percorsi sulla qualità della vita, sulla realizzazione individuale, sulla socializzazione dell'infanzia, sulla valorizzazione della famiglia e delle sue risorse. "Attraverso gli Itinerari educativi dell'Assessorato alle politiche educative del Comune di Venezia vengono promosse iniziative culturali ed educative atte a diffondere una cultura dell'infanzia/adolescenza e per l'infanzia/adolescenza che rispetti e valorizzi lo sviluppo dei minori nelle loro componenti intellettive sociali, estetiche e creative attraverso un coinvolgimento che diffonda un senso di partecipazione ai progetti in conformità ai contenuti della *Carta delle città educative* e della 285."[14]
Il finanziamento 285 per l'anno 2006 ha finanziato 9 progetti, convergenti in 5 macro categorie:

1. Cittadinanza delle donne
2. Culture della differenza
3. Interventi per favorire le politiche per l'infanzia
4. Interventi per la realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero
5. Partecipazione giovanile e culture di pace.

---

[13] Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della L.285 – Anno 2005
[14] Tratto dal Report sullo stato di attuazione della L.285/97-Anno 2006

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della legge 285/97

Attività informativa

Nel primo triennio l'attività informativa circa il piano ed i progetti è stata realizzata tramite: incontri (nel 67% dei casi), Report (56%), Stampa e Internet (50%), Pubblicazioni (39%), Contatti telefonici (22%), Depliant (44%).[15]

Tra i più significativi si ricordano:

1. La pubblicazione di un opuscolo generale per tutti i progetti della città riservataria (*i Progetti della Legge 285/97* del 19 novembre 1999);
2. "G*iornata di sensibilizzazione"* (3 maggio 2001) per le tematiche relative all'accoglienza e all'affido di minori stranieri;
3. Il corso di informazione e sensibilizzazione per operatori sanitari sul tema *Violenze sui minori di età e sulle donne* (durata marzo/giugno 1999), rivolto in particolar modo ai medici di base a ai pediatri ed organizzato dal *Servizio delle pari opportunità del Comune di Venezia* e dall'*Ufficio per le pari opportunità dell'Ordine dei Medici* di Venezia;
4. Incontri di discussione e laboratori rivolti agli insegnanti sul tema: *Violenza di genere: violenza sui minori: dalla cura alla prevenzione un progetto per la scuola.* Organizzato dal *Servizio per le pari opportunità* del Comune di Venezia in collaborazione con l'*Ufficio delle Pari Opportunità* del Provveditorato e dell'Ordine dei Medici di Venezia (marzo /giugno 1999);
5. Rivista *Polis Osservatorio delle Politiche Sociali e Volontariato* edita e finanziata dal Comune di Venezia: con parecchi e puntuali articoli ha seguito lo svolgersi delle attività della 285/97;
6. Due quaderni della *Collana delle buone pratiche* curata dal *Centro donna* del Comune di Venezia (gennaio 2001), intitolati rispettivamente *La rete dei servizi antiviolenza nella città di Venezia: esperienze e attività,* Venezia, Comune di Venezia, 2001, e *Venezia per le ragazze: un anno al "Centro donna"*, Venezia, Comune di Venezia, 2001;
7. Il Seminario di studi Convegno *Crescere in famiglia: difficoltà e risorse del progettare insieme* (14 aprile 2000 – S. Maria delle Grazie – Mestre);
8. Il Convegno *L'albero dei genitori: racconti, storie, esperienze... giornata di studio per operatori ed educatori* (Venezia – Istituto di Architettura, 13 e 14 ottobre 2000): Incontro per professionisti che si occupano di genitori: un'opportunità che favorisce la narrazione, la discussione e lo scambio delle diverse iniziative e strategie che negli ultimi anni si stanno ideando e consolidando per sostenere le famiglie nella cura e nella crescita dei figli;
9. *Corso di formazione per mediatori linguistico culturali* e *Corso di formazione per l'utilizzo di mediatori culturali e per nuove forme di affido familiare di minori stranieri*, indirizzato a operatori e volontari.

A partire dal 1994 è stata attiva, nell'ambito del Comune di Venezia, su iniziativa *dell'Assessorato alle Politiche Sociali*, una rivista intitolata *Polis*, quale strumento di informazione, approfondimento e discussione sui temi legati alle politiche sociali del territorio. Nel corso degli anni il progetto iniziale è andato sviluppandosi a livello dipartimentale coinvolgendo tutte le Direzioni del Comune interessate alle politiche di welfare. *Polis* è diventata così punto di riferimento del dibattito e del confronto sulle più generali prospettive del welfare locale, alla luce dei diversi interventi in atto, riportando le esperienze e i contributi dei responsabili dei servizi e di esperti del settore.

E' stata pubblicata in dieci numeri all'anno composti di 32 pagine per una tiratura di oltre 4000 copie ciascuno, distribuite ad esperti ed operatori di politica sociale, sanitaria ed educativa, nonché a rappresentanti istituzionali, di enti privati e di associazioni in tutto il territorio comunale e anche a livello nazionale. In particolare, *Polis* ha raccolto gli articoli degli operatori e dei responsabili

[15] Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della L.285 – Anno 2002

appartenenti alle medesime Direzioni interessate agli interventi della legge 285/97. "Polis ha così assunto sempre di più le caratteristiche di uno strumento per diffondere e documentare le attività della Legge 285"[16], valorizzandone la trasversalità e la peculiarità delle competenze coinvolte all'interno dell'Amministrazione. Polis ha cessato le pubblicazioni, dopo 133 numeri, nel settembre 2006.

Per le annualità successive al 2004, oltre agli articoli sulla stampa che informano sulle varie iniziative, sono stati prodotti anche libri, ad es. *L'italiano per studiare* e *Codice Donna*, e creati dei siti di divulgazione delle attività proposte: come www.veneziagiovane.net, www.multiculturedonne.net, http://www.youus.net/. Quest'ultimo sito riportava la sintesi del progetto *A scuola di Pace* intervento *Lontano è vicino* che ha visto il coinvolgimento oltre che delle scuole secondarie di secondo grado di Venezia, di quelle della Municipalità di Nablus (Palestina) e di quelle della Municipalità di Rishion Le Zion (Israele).

Attività di raccordo e formazione

Per la prima e la seconda triennalità viene segnalato come specifico raccordo con quanto la Regione Veneto mette via via in atto sia a livello programmatorio che di coordinamento delle varie iniziative, la presenza del Dirigente incaricato di coordinare nell'ambito del Comune di Venezia il *Gruppo di lavoro per la Legge 285/97*, nella commissione regionale preposta alla valutazione dei progetti.
Come esempio di collaborazione reciproca si segnala, per il 2002, la realizzazione da parte della Regione Veneto di un approfondimento sull'impatto e gli effetti del primo triennio di attuazione della legge 285. Questo percorso condiviso con tutti gli ambiti territoriali della regione ha coinvolto anche la città riservataria di Venezia. "Gli obiettivi che si volevano raggiungere nei primi cinque mesi dell'anno in corso erano:

1. promuovere delle occasioni di lavoro per elaborare un bilancio sulle esperienze realizzate in Veneto a seguito dell'attuazione della Legge 285/97;
2. iniziare un confronto su quello che sarà il futuro delle politiche dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia nel Veneto;
3. proporre una prima discussione pubblica su questi temi che recuperasse anche una dimensione di riflessione culturale oltre che di elaborazione politica.

Per arrivare ai primi due obiettivi si sono realizzati, dopo alcuni incontri di preparazione, sette incontri seminariali a gruppi ristretti che si sono svolti nella giornata del 18 aprile 2002. Per il terzo obiettivo è stato promosso il convegno del 3 maggio 2002, giorno in cui è stata distribuita una prima bozza di riflessione sul I Triennio di applicazione della legge 285/97.
L'Osservatorio Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha curato la pubblicazione di un volume dal titolo *Nuove politiche regionali oltre la 285: Il percorso verso le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza* ([s.l.], Regione Veneto, 2002), con il sunto dei lavori dei seminari del 18 aprile e del convegno tenutosi il 3 maggio e delle migliori esperienze realizzate in ciascun ambito territoriale con alcuni dati informativi riguardanti gli stessi ambiti."[17]

Dal 2003 e nel corso di tutto il 2004 non viene indicata più alcuna specifica azione di raccordo con la Regione questo, anche in merito al fatto "che la Regione non eroga più risorse che afferiscono alla direttamente alla legge 285/97."[18]

---

[16] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285 – Anno 2002
[17] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2002
[18] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

2. Azioni e strumenti di monitoraggio della legge 285/97

2.1 Prima triennalità

L'attività di monitoraggio e valutazione del triennio 1997-1999, comprendente l'attività di raccolta dati (invio, recupero e controllo del questionario autosomministrato dai Coordinatori interni ai progetti), è stata realizzata nei primi mesi del 2000 "*con lo scopo di verificare il lavoro svolto, ma anche di porre le necessarie basi per la riprogrammazione degli interventi.*"[19] Per il primo triennio rispetto a questa attività non vengono fornite ulteriori informazioni.

2.2 Seconda triennalità

Nel 2001, con decreto del sindaco, il Comune di Venezia ha affidato l'attività di monitoraggio e valutazione delle varie progettualità, alla *Fondazione Cuoa*, soggetto che già svolge tale attività su incarico della Regione Veneto per i propri progetti. La *Fondazione Cuoa* inoltre fa parte del gruppo di coordinamento della L.285/97 della Regione Veneto.

Nell'ambito di tale attività sono state previste anche quattro giornate di formazione mirate soprattutto alla gestione dei progetti, al loro monitoraggio, partendo dalle definizioni metodologiche e dalla terminologia specifica.

Questa attività di monitoraggio ha permesso di fornire un quadro di sintesi dello stato di attuazione della legge, di quanto sviluppato nel primo anno del secondo triennio di applicazione e di confrontarlo con quanto realizzato nel triennio 1997-1999.

Inoltre, è stata primariamente fatta la scelta di rendere statisticamente confrontabili i dati del Comune di Venezia con le informazioni relative al monitoraggio e alla valutazione raccolte nei 21 *Ambiti Territoriali ULSS* della Regione Veneto. Il primo anno di detta attività si è orientato a costruire le basi del processo attraverso la realizzazione di due fasi operative:

"- per la fase di mappatura dei progetti è stata utilizzata una scheda di rilevazione dati finalizzata alla raccolta delle caratteristiche salienti dei progetti (durata prevista, localizzazione, ampiezza territoriale, obiettivi specifici, tipologia di azioni, destinatari, ecc.);

- per la fase di monitoraggio è stata somministrata una scheda di raccolta dati relativa allo stato di avanzamento delle attività svolte ed agli impegni finanziari assunti per il progetto.

Al fine di coinvolgere e, quindi, di promuovere la partecipazione al servizio di monitoraggio, entrambe le schede raccolta dati sono state condivise e validate prima della loro somministrazione, dai Capoprogetto nel corso di un incontro di coordinamento".[20]

Il secondo anno del secondo triennio l'attività di monitoraggio è proseguita con l'obiettivo di rilevare quali siano gli strumenti/modalità di monitoraggio e verifica utilizzati all'interno dei progetti, e qual'è la valutazione complessiva che i gruppi fanno circa la 'loro' capacità di monitorare le attività.

"Per quanto riguarda gli strumenti si sono individuate essenzialmente due tipologie di strumenti/modalità di monitoraggio e verifica. Nel primo gruppo rientrano quelle modalità di raccolta dati "destrutturate" quali riunioni, incontri, gruppi di lavoro; ad esse si ricorre più spesso per rilevare variabili di tipo qualitativo. Il secondo gruppo comprende strumenti "strutturati" quali questionari, schede informative che sono più frequentemente utilizzati per la raccolta di dati di tipo quantitativo. Per quanto riguarda la valutazione delle attività di monitoraggio e verifica, essa risulta nel complesso mediocre; il 70% delle attività sono state valutate o parzialmente sufficienti o parzialmente buone, il 20% buone e il 10% insufficienti."[21]

Le riflessioni generali che accompagnano questi dati individuano come elementi di criticità:

- la cultura ancora carente, all'interno del terzo settore, del lavoro per progetti;
- un approccio valutativo estremamente, se non eccessivamente, fondato su elementi qualitativi "spesso gli indicatori oggettivi e le valutazioni risultano generalmente il risultato di

---

[19] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2000

[20] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285 – Anno 2002

[21] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285 – Anno 2003

percezioni degli operatori."[22]

2.3 Dal 2004 in poi

Con questo anno si esaurisce la collaborazione tra Comune di Venezia e CUOA per le attività di monitoraggio che ritornano in capo agli uffici comunali, ovvero al tavolo di monitoraggio e valutazione coordinato dall'ufficio comunale 285 che attraverso riunioni periodiche, con i diversi soggetti, schede di monitoraggio e verbali dello staff interno al progetto svolge questa attività periodicamente.

Per gli anni 2004 e 2005 le criticità più rilevanti riguardano la difficoltà di costruire reti trasversali che coinvolgano più enti (Comune, Scuola, A.U.L.S.S.), quindi difficoltà organizzative e di coordinamento.

3. L'eredità e bilancio della Legge 285/97

La progettazione del secondo triennio rappresenta un proseguimento della prima triennalità (mantenimento o sviluppo) nell'80% dei casi, mentre per il 20% si può parlare di progettazione completamente nuova. L'attività di progettazione, rispetto a quanto rilevato per il precedente triennio, non evidenzia mutamenti evidenti. Diminuisce leggermente la partecipazione di alcuni Enti, in particolare l'A.U.L.S.S. ed il Tribunale dei minori (quest'ultimo, nel II triennio, completamente assente), compaiono tuttavia nuovi soggetti (liberi professionisti).

Rispetto alla prima triennalità, le nuove progettualità hanno durata prevista minore (60% dei progetti con durata prevista annuale), imputabile ai mancati riaccrediti delle somme assegnate.

Inoltre nel secondo triennio si rendono manifeste le scelte del Comune circa il consolidamento di alcune attività.

La delibera 39 del 2003, in cui viene approvato il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 ed il bilancio pluriennale 2003-2005 prevede di assumere l'insieme dei servizi di offerta educativa alla prima infanzia attivati con la legge 285, nel bilancio comunale.[23] Tre progetti sono stati 'messi a sistema' ovvero presi in carico dall'Ente Locale.

"La fondamentale considerazione che va fatta sulle scelte operate può senz'altro evidenziare come le linee di intervento della prima e seconda triennalità privilegiassero in modo particolare gli interventi educativi per la prima infanzia considerati come "emergenza" nel comune di Venezia. Grazie al finanziamento della Legge 285/97 ed all'impegno dell'amministrazione comunale si è effettivamente creata un *rete diversificata di servizi* all'interno della quale gli interventi finanziati dalla Legge 285/97 hanno certamente rivestito un ruolo di *volano sperimentale*. Conseguentemente dall'anno scolastico 99/2000 i posti di asilo nido sono aumentati di 294 unità passando da 760 a 1.054. Il numero degli asili nido è passato da 18 a 23 più l'apertura di un nido aziendale, sono stati aperti 9 spazi cuccioli/cuccioli in famiglia per un totale di 224 posti, 5 servizi alla prima infanzia in collaborazione con il terzo settore per un totale di 152 posti. Complessivamente si è passati da un'offerta di 760 posti a 1.430 posti per servizi educativi alla prima infanzia."[24]

Eredità operativa

"Uno tra i principali aspetti innovativi introdotti dalla L. 285/97 riguarda la metodologia di lavoro: operare attraverso una rete interistituzionale che coinvolga i principali attori del territorio, in tutto il percorso di sviluppo del progetto, dalla fase di progettazione alla lettura dei risultati della sperimentazione attivata. Lavorare in rete permette di affrontare in maniera maggiormente efficace il tema della promozione dei diritti dei minori (ottica d'insieme), ma implica diverse complessità,

---

[22] Ibidem

[23] Cfr. Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2003

[24] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2004

quali il necessario cambiamento di consolidati equilibri e la necessità di coniugare linguaggi e metodologie tra attori che storicamente occupano differenti campi di azione.
Nel Comune di Venezia, l'obiettivo dell'adozione di una nuova metodologia di lavoro, come riportato dai Capo progetto, pare essere stato raggiunto. Nell'88% dei casi i Capiprogetto hanno dichiarato di aver operato secondo una logica di rete. Il Comune ed il Privato sociale sono gli Enti che hanno svolto un ruolo prevalente soprattutto nelle fasi di progettazione e gestione. Significativa è la partecipazione della Scuola nella fase di gestione/realizzazione ed in quelle di monitoraggio e valutazione."[25]
Strettamente correlate alla dimensione metodologica vengono segnalate come direttamente beneficiarie dell'implementazione della legge due aree operative: una relativa all'attivazione di un "nuovo e più concreto sviluppo del dibattito sui minori e delle politiche giovanili in generale, su tavoli anche diversi da quelli storicamente istituiti"[26]; l'altra relativa al diffuso aumento di competenze acquisito dagli operatori.

Eredità culturale
Di straordinaria importanza è stato proporre un *Piano Comunale per l'Infanzia e l'Adolescenza* che abbandoni modelli di intervento d'emergenza a favore di politiche integrate che facilitino positive condizioni di crescita e che coinvolgano l'Amministrazione Comunale, l'Azienda Socio Sanitaria, il Provveditorato agli Studi, il Terzo Settore ed i Cittadini in percorsi di attenzione quotidiana ai minori, riconoscendo e valorizzando ruoli e competenze di ogni attore presente sulla scena, nel contesto di una più ampia crescita dell'intera Comunità Locale.
Il benessere infantile non può prescindere dalla maturazione di una coscienza civile e dalla assunzione da parte di tutti i cittadini di una responsabilità personale nei confronti della loro crescita. L'esperienza di porre il bambino/a ed il ragazzo/a al centro della programmazione delle attività dei servizi sociali e socio sanitari è del resto l'asse portante della elaborazione del *Piano di Zona dei Servizi Socio Sanitari*: conseguentemente il percorso intrapreso con il settore della salute e le finalità operative condivise saranno utilizzate come "valore aggiunto" delle scelte.
Un particolare rilievo è stato rivolto all'ambito degli interventi educativi, coinvolgendo anche il *Terzo Settore* in una progettualità comune per quanto attiene alle tematiche della *prima infanzia*, valutata come ambito di intervento prioritario soprattutto nella prospettiva della piena *integrazione sociale e culturale dei minori stranieri*: fenomeno in costante aumento, come si evidenzia dai dati prodotti dall'*Osservatorio Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza*, anche nell'ottica di un maggiore sostegno al mondo adulto che circonda e sostiene la crescita infantile facilitando, complicando od impedendo il raggiungimento delle normali tappe evolutive.

4. Le Prospettive future

A partire dal contributo relativo agli ultimi dieci anni, quali sono attualmente e come si prefigurano le prospettive di sviluppo future per le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, tenendo conto anche dei cambiamenti nello scenario normativo che si sono realizzati negli ultimi anni. La riflessione potrà derivare dall'analisi del contenuto della relazione per l'anno 2006, eventualmente da integrare/confermare a cura del referente della Città.
La prospettiva futura ha quale principale caratteristica la continuità con quanto già programmato e realizzato in questi anni. Le linee progettuali saranno indirizzate principalmente su i seguenti temi:

- politiche di cittadinanza focalizzate sulle differenze (di età, di genere, di etnia, di orientamento sessuale) e sulle diversità culturali che attraversano il corpo sociale;
- preadolescenza ed adolescenza con particolare attenzione agli aspetti legati

[25] Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 – Anno 2005
[26] Ibidem

all'accompagnamento educativo, promuovendo percorsi di ricerca di identità a partire dal momento della scelta scolastica;

- inserimento dei ragazzi stranieri nel territorio comunale, affrontando le tematiche tipiche dell'immigrazione sia quelle più specifiche legate alla "vita" delle diverse componenti del mosaico culturale che si è costituito a Venezia: dalla semplice offerta di informazioni a veri e propri servizi creati *ad hoc*, alcuni dei quali tendenti a favorire l'inserimento nel sistema educativo e scolastico;
- promozione della cultura dell'infanzia, favorendo l'autonomia, la creatività dei bambini, le relazioni anche tra le diverse età;
- dialogo tra generazioni: attraverso pratiche di empowerment e percorsi di *peer education* valorizzando i giacimenti di motivazioni, esperienze, saperi e creatività di cui le giovani generazioni sono portatrici, riconoscendone la capacità di contribuire, con espressioni inedite, alla vita della *Polis*.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

Referente della legge 285/area infanzia e adolescenza all'interno dell'Amministrazione comunale

Nome Elvio *Cognome* Pozzana
Assessorato Assessorato alle Politiche Educative
Servizio Direzione politiche Educative e Sportive
Indirizzo San Marco 4091
CAP 30120 *Città* Venezia *Prov.* VE
Telefono 041-2748336 *Fax* 041-2748410
email elvio.pozzana@comune.venezia.it
pagine web non attivate pagine web informative sulla legge 285/97

Tabella 1 Riepilogo Aree di intervento e percentuale di progetti per area

'97– '99 (triennio)	%	'00 – '02 (triennio)		'03		'04		'05		'06		'07	
Sostegno alla relazione genitori/figli	25	Interventi per la promozione delle relazioni di cura, in un'ottica di pari opportunità, promossi dal Servizio Pari Opportunità	21,4	Promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità	30,7	Promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità	37,5	Promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità	37,5	Promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità	30	Promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità	16
Innovazione servizi socio-educativi infanzia	25	Interventi per la realizzazione di forme innovative e sperimentali di servizi socio-educativi per la prima infanzia preadolescenza e adolescenza promossi dai Servizi Scolastici, Servizi Innovativi, Servizio integrato nidi e materne, Servizi Educativi		Sostegno alle competenze genitoriali	8	Sostegno alle competenze genitoriali	12,5	Sostegno alle competenze genitoriali	12,5	Sostegno alle competenze genitoriali	10	Sostegno alle competenze genitoriali	8
Servizi ricreativi ed educativi	40	Progetti per l'area giovani promossi dal Servizio per le politiche giovanili	28,6	Sostegno ai compiti educativi e alle responsabilità comuni verso le nuove generazioni		Sostegno ai compiti educativi e alle responsabilità comuni verso le nuove generazioni	12,5	Servizi ricreativi ed educativi	12,5	Servizi ricreativi ed educativi	20	Servizi ricreativi ed educativi	24
Promozione dei diritti	10			Interventi per il sistema scolastico con particolare riguardo agli aspetti di multiculturalità e interculturalità	15,3	Promozione dei diritti nella comunità	37,5			Promozione dei diritti	10	Interventi per il sistema scolastico con particolare riguardo agli aspetti di multiculturalità e interculturalità	8
Sostengo economico famiglie con minori con handicap	0			Promozione dei diritti nella comunità	38,4			Promozione dei diritti nella comunità	37.5	Promozione dei diritti nella comunità	30	Promozione dei diritti nella comunità	32
				Altro[27]	7,6								

[27] Nella categoria Altro si trovano spesso progetti di sistema ovvero trasversali a tutti i progetti, in questo caso il finanziamento va a al progetto *Monitoraggio progetti e progetto delle Città Riservatarie*

Tab.2 Riepilogo numero progetti e soggetti coinvolti

Info di riepilogo	I triennio	II triennio	2003	2004	2005	2006	2007
Progetti esecutivi approvati	20	10	11	10	8	8	12
Numero utenti minori		5000 circa					
Numero utenti adulti		400 circa					
Risorse umane impiegate		219					

Il sistema di rilevazione vigente non permette la rilevazione dei dati rispetto al numero di utenti (minori e adulti) coinvolti o contattati nei servizi; né la rilevazione delle risorse impiegate.

Tab. 3 Riepilogo finanziamenti 285 da Decreti ministeriali riparto del Fondo

Città	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Venezia	L. 1.047.904.116	L. 2.789.912.325	L. 2.794.410.976	L. 1.776.703.000	L. 1.634.339.113						
	\ 541.197,31	\ 1.440.869,47	\ 1.443.192,83	\ 917.590,52	\ 844.065,71	\ 844.066	\ 844.066	\ 844.066	\ 844.066	\ 844.066	\ 844.066

Fonti normative e documentali

Principali atti normativi di primo e di secondo livello, regolamenti ecc della Città riservataria che hanno caratterizzato e caratterizzano l'attuazione della legge 285/97 e della sua prosecuzione/evoluzione

1998

Ordinanza del Sindaco in qualità di funzionario delegato per la Legge 285/97 del 15 gennaio 1998, prot. n. 732: viene conferita la delega all'Assessore alle Pari Opportunità a coordinare i progetti relativi alla Legge 285/97

Ordinanza del Sindaco in qualità di funzionario delegato per la Legge 285/97 del 9 febbraio 1998: viene istituito un apposito Gruppo di lavoro interassessorile

Accordo di Programma tra Comune, Prefettura, ASL 12, Provveditorato agli Studi e Tribunale dei Minori, sottoscritto in data 7.9.1998

Deliberazione della G.C. n. 2034 del 12.11.1998 ad oggetto *Legge 285/97 "Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza"*. Piano di azione per il territorio veneziano, è stato approvato il piano di intervento dell'Amministrazione Comunale in attuazione della Legge 285/97

Con **Decreto del Sindaco**, in qualità di funzionario Delegato per la Legge 285/97 (P.G. n. 98.VE.144821) del 17.11.1998, sono stati approvati i vari progetti ed incaricati i vari Dirigenti comunali della loro realizzazione

Seguono vari atti amministrativi di formale avvio degli interventi presenti nei progetti approvati

1999

Decreto del Sindaco, in qualità di *Funzionario Delegato* per la Legge 285/97 n. 99.VE.00823 del 28 gennaio 1999: viene approvato un piano economico relativo agli interventi previsti dai progetti, con riserva di approvare successivamente le integrazioni necessarie a tale piano

Decreto del Sindaco, in qualità di *Funzionario Delegato* per la legge 285/97, prot. n. 1999.VE.178262 del 30.12.1999 ad oggetto *Legge 285/97:* Piano economico – modifiche ed

integrazioni: approva tutte le modifiche e le integrazioni al precedente piano del mese di gennaio 1999

2000

Deliberazione della giunta regionale 4 agosto 2000, n. 2700. *L. 28.8.1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".* Criteri per l'assegnazione dei finanziamenti anno 2000 ed approvazione delle indicazioni per la pianificazione triennio 2000-2002

Deliberazione della Giunta Comunale n. 1117 del 28.12.2000 ad oggetto *Legge 285/97 "Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza".* Piano di azione per il triennio 2000-2002 assegnazione dei finanziamenti 2000 ed approvazione delle linee guida per la pianificazione triennio 2000-2002

Decreto del Sindaco, in qualità di *Funzionario Delegato* per la legge 285/97, prot. n. 2000 VE. 188030 del 29.12.2000, ad oggetto *Legge 285/97:* Piano economico – modifiche ed integrazioni. *Dispositivo del Sindaco* di affidamento dell'incarico di Coordinamento del gruppo di lavoro composto dai responsabili dei progetti n. 2001.ME.079260 dell'8.6.2001

Altra normativa segnalata
Istituzione della **Direzione Centrale Politiche Sociali ed Educative** di cui alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 860 del 21.9.2000.

Deliberazione della Giunta Comunale n. 115 prot. Ve. 2000.7001 del 20/1/2000: Rinnovo adesione all'Associazione Internazionale delle Città Educative. *Pagamento quota anno 2000*: il Comune di Venezia nel rinnovare la propria adesione all'*Associazione Internazionale delle Città Educative*, conferma la propria politica di condivisione delle finalità ed obiettivi indicati nella *Carta delle città educative*

Regolamento dei servizi per l'infanzia, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 24 del 17/01/2000, divenuta esecutiva per decorso del termine il 20/02/2000, modificato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 83 del 10/07/2000 divenuta esecutiva in data 20/07/2000: nella parte relativa ai *Principi generali* viene dato largo spazio alla valorizzazione del cittadino minore ed ai diritti dell'infanzia

2001

Nel novembre 2001 è stato sottoscritto **l'Accordo di Programma** *per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale di intervento del Comune di Venezia previsto dalla Legge n. 285/97 – seconda triennalità* tra Comune di Venezia, con ruolo di responsabile capofila, l'Ufficio Territoriale del Governo di Venezia, il Provveditorato agli Studi di Venezia, l'Azienda ULSS 12, il Centro per la Giustizia Minorile

Con Deliberazione di Consiglio n. 37 adottata nella seduta del giorno 26/27 febbraio 2001 ad oggetto "Bilancio di Previsione 2001" e Deliberazione della Giunta Comunale n. 310 del 29/3/2001 ad oggetto *Piano Esecutivo di Gestione 2001 (art. 169 del D.Lgs. 267/00)*) è stato approvato il Bilancio di previsione 2001, con allegata la Relazione previsionale programmatica, ed il *Piano Esecutivo di gestione*

2002

L'Accordo di programma è stato recepito con delibera del Consiglio Comunale di Venezia n 1 **del**

14/1/2002 a titolo *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Accordo di programma*

2003

Nella **Deliberazione di Consiglio Comunale n. 39 del 24/25 marzo 2003** é stato approvato il Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2003 e il bilancio pluriennale 2003 – 2005 Bilancio che prevede al di mantenere l'offerta educativa alla prima infanzia, includendo nel bilancio comunale tutti i servizi per la prima infanzia attivati con finanziamenti L. 285/97

Delibera di Giunta Comunale n.757 del 5/12/2003 ad oggetto: *Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"* - Programma di interventi - finanziamenti anno 2003 si autorizza la *Direzione Finanza e Bilancio* ad anticipare i pagamenti delle prestazioni, dei servizi e di eventuali forniture, in pendenza dell'effettivo accredito delle somme presso la Direzione Provinciale del Tesoro.

Recepimento del Programma di interventi anno 2003 da parte del Sindaco in qualità di *Funzionario Delegato per la Legge 285/97* con il decreto n. 2003.48947 del 9/12/2003.

2004

Deliberazione della Giunta Comunale n. 650/2004 ad oggetto *Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"* - Programma di interventi - finanziamenti anno 2004 Su proposta dell'Assessore alla Pubblica Istruzione ed agli Asili Nido ed alla Cittadinanza delle Donne Cultura delle Differenze, di concerto con l'Assessore alle Politiche Giovanili e Centro Pace e con l'Assessore alle Politiche Sociali ed ai rapporti con il Volontariato.

Il nuovo **Accordo di programma,** *per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale di intervento del Comune di Venezia* ratificato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 179 del 20.12.2004; sottoscritto il 6/12/2004, ai sensi dell'art.2 L.285/97

Altra normativa segnalata

Il recepimento della Legge 328/00 nel Comune ha come riferimenti principali l'Atto di indirizzo della Giunta Comunale di Venezia n. 8 del 5 febbraio 2004 e la Deliberazione della Giunta della Regione Veneto n. 1764 del 18.6.2004 che ha approvato specifiche Linee guida per la predisposizione dei Piani di Zona.

2005

Deliberazione della Giunta Comunale n. 657/2005 ad oggetto *Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"* - Programma di interventi - finanziamenti anno 2005 Su proposta dell'Assessora Politiche partecipative e dell'accoglienza, Politiche giovanili Centro pace Cittadinanza delle donne Culture delle differenze, di concerto con l'Assessora alla Pubblica Istruzione ed agli Asili Nido e con l'Assessora alle Politiche Sociali ed ai rapporti con il Volontariato

Altra normativa segnalata

Documenti di impegno presentati durante il convegno organizzato dalla *Consulta per la scuola e l'istruzione* del Comune di Venezia dal titolo "*Dalla società multiculturale all'intercultura come progetto*".

Sottoscrizione della *Carta delle Città Educative*, condividendone finalità ed obiettivi.

Aggiornamento del Piano di Zona dei servizi socio-sanitari 2005/2007 approvato dalla Conferenza dei Sindaci dei Comuni e dall'AULSS 12 in data 14 dicembre.

2006

Deliberazione della Giunta Comunale N 546 Seduta del 21/12/2006 e con Decreto del Sindaco in qualità di Funzionario Delegato per la L. 285/97 P.G. 2006 522445 del 27/12/2006 ad oggetto *Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" - Programma di interventi – finanziamenti 2006.*

2007

Delibera di Giunta Comunale n. 673 del 21.12.2007 ad oggetto Legge 285/97 *"Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" - Programma di interventi - finanziamenti anno 2007* immediatamente eseguibile sono stati approvati i vari interventi afferenti alla Legge 285/97 tra i quali Punto di ascolto territoriale di contrasto alla violenza.

Fonti documentali che contribuiscono a fornire un quadro complessivo dell'applicazione della legge 285, utili per la redazione del presente profilo.

Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2004
Accordo di Programma per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito territoriale di intervento del Comune di Venezia - Anno 2004
Atto di indirizzo della Giunta Comunale n 8 approvato nella seduta del 5 febbraio 2004. Piano cittadino regolatore dei servizi alla persona e alla comunità
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2005
Relazione sullo stato di attuazione della L.285/97 anno 2006

Ricognizione dei progetti 285 delle Città Riservatarie - anno 2007 (periodo di riferimento 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2007)

La sezione ha lo scopo di raccogliere le informazioni di riepilogo sulla progettazione 285 nelle Città riservatarie, contenuta all'interno dei Piani di zona/Piani territoriali (annuali o pluriennali) per l'anno 2007.

1. *A quale periodo di programmazione fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (anche più di una risposta):

II triennalità L. 285/97. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 2
programmazione 2003. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 3
programmazione 2004. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 1
programmazione 2005. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 4
programmazione 2006. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 12
programmazione 2007. *Specificare l'annualità cui fanno riferimento i fondi utilizzati* 0

*2. Quanti sono i progetti esecutivi **approvati** e **attivati** nei Piani di zona/Piani territoriali di intervento per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti approvati	Progetti attivati
Programmazione II triennalità		2
Programmazione 2003	11	3
Programmazione 2004	10	1
Programmazione 2005	8	4
Programmazione 2006	8	12
Programmazione 2007	12	0
totale	49	22

*3. Quanti sono i progetti esecutivi **in corso di realizzazione (attivi)** nell'anno 2007 per ciascun Piano a cui si fa riferimento che è stato selezionato nella domanda 1*

	Progetti in corso di realizzazione
Programmazione II triennalità	2
Programmazione 2003	3
Programmazione 2004	1
Programmazione 2005	4
Programmazione 2006	12
Programmazione 2007	0
totale	22

*4. Indicare a quali delle seguenti aree fanno riferimento i progetti **in corso di realizzazione** nell'anno 2007* (in caso di progetti che interessino più di un'area inserirli in quella ritenuta prevalente)

Aree di intervento	n. progetti
1) *sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità*	2
2) *affidamento familiare*	
3) *abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti*	6
4) *interventi socio-educativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3*	2
5) *tempo libero e gioco*	3
6) *promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*	6
7) *integrazione dei minori stranieri*	3
totale	22

Legenda:

1 - include ad esempio sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento ecc

2 - diffusione e supporto dell'istituto dell'affidamento familiare sia diurno che residenziale: include le problematiche e gli interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare ecc

3 - interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisco e psicologico e di violenza sui minori

4 - progetti con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione, non sostitutivi dell'asilo nido, ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare ecc, o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia

5 - interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini anche attraverso il gioco e attività culturali

6 - ad es. sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti stessi presso la cittadinanza

7 - include ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate ecc