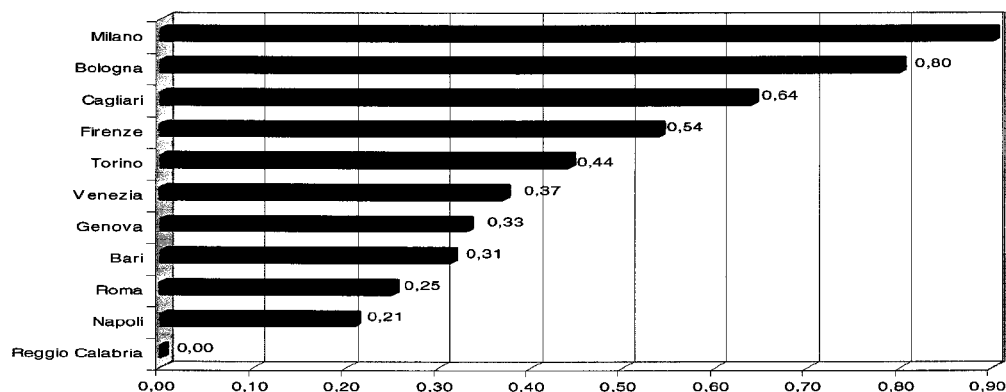


**Figura 6.6 – Aree attrezzate per nomadi per 100.000 abitanti nelle città riservatarie – Anno 2010<sup>15</sup>**

## **7. In conclusione e in prospettiva**

Questa prima esperienza di riflessione sui livelli di benessere, e più in generale, sulle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nelle città riservatarie attraverso i dati a disposizione e gli indicatori elaborati a partire dagli stessi, restituisce un quadro composito e certamente perfettibile. Pur consapevoli della difficoltà di definire un concetto così complesso e articolato come il benessere solo in quanto entità misurabile, l'esercizio realizzato nel presente contributo risulta tutt'altro che vano poiché permette, oggettivando i fenomeni, di partire da una base definita e concordata su cui riflettere e sollecitare chi di competenza, esperti e decisori politici, a favorire gli studi orientati in tal senso poiché restituisce un'istantanea delle informazioni esistenti, promuove la comparazione tra diversi territori, permette di apprezzare nel tempo eventuali miglioramenti o peggioramenti.

Agli esiti dell'attività di studio emerge con forza che le dimensioni di senso analizzate offrono un contenuto informativo non uniformemente approfondito e articolato e, contestualmente, le città non detengono uno stesso livello informativo coerente e sistematizzato sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tra le dimensioni di senso, la "struttura sociale" è quella che garantisce maggiore solidità, ma buone performance arrivano anche dalla dimensione delle "relazioni e legami" – sebbene il campo semantico di questa dimensione sia troppo ristretto, e relativo alle sole tematiche del disagio –, dalla "partecipazione sociale" – i cui dati sono però riferiti a una esperienza una tantum di ricerca del Centro nazionale. Diversamente più deboli, soprattutto in termini di comparabilità delle informazioni, sono risultate le dimensioni della salute, dell'inclusione scolastica e della diffusione e uso dei servizi, quest'ultima non tanto per gli indicatori sulla spesa dei Comuni quanto sui servizi e gli interventi erogati per le famiglie e per i minorenni.

Analogamente, tra le città in gioco – escluse le città di Brindisi, Catania e Palermo che non hanno aderito allo studio, non avendo inviato al Centro nazionale la griglia di rilevazione debitamente compilata – le migliori performance per quantità e qualità dei dati forniti riguardano, in un mero ordine alfabetico, le città di Bologna, Cagliari, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia, riflettendo una maggiore capacità di risposta delle città metropolitane di media o grande ampiezza demografica, e una contemporanea maggior organizzazione e efficacia di risposta delle città del Centro-Nord. D'altro canto non

<sup>15</sup> I dati sulle aree attrezzate per nomadi riguardano l'anno 2009 a Bologna e a Napoli, e l'anno 2011 a Milano e a Roma.

mancono elementi positivi e trasversali a tutte le città come ad esempio l'alto grado di aggiornamento temporale dei dati forniti, cosa che ha permesso di ragionare sul presente della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nelle città riservatarie o su un suo recentissimo passato.

Ciò detto, è lecito interrogarsi sugli spazi di miglioramento delle dimensioni di senso sia in termini di precisazione del campo semantico sia di allargamento e consolidamento degli indicatori necessari a descriverlo, nonché sulle strategie che permettano di riconquistare anche le città meno performanti agli obiettivi del presente lavoro.

In merito alle dimensioni di senso e agli indicatori sono molte le questioni emerse e le esigenze da valutare:

- recuperare ai futuri monitoraggi del benessere e della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, dimensioni di senso escluse dalla proposta attuale, come ad esempio i domini del "benessere/deprivazione materiale e culturale", del "benessere soggettivo" e della "sicurezza rischio e pericolo" per i quali a oggi si fatica anche solo a proporre un set minimo di indicatori;
- investire per potenziare la raccolta delle informazioni sui domini con indicatori soggettivi, riguardanti i livelli di benessere espressi dagli stessi bambini e ragazzi rispetto ai diversi ambiti della loro vita quotidiana, anche attraverso la promozione di specifiche indagini *ad hoc*;
- garantire la tenuta nel tempo dell'impianto complessivo delle rilevazioni di base per il calcolo degli indicatori, perché è solo nel tempo che si possono apprezzare i miglioramenti legati anche alle politiche di intervento delle amministrazioni;
- estendere le dimensioni di senso e gli indicatori di pertinenza – al di là di quelli classici e puramente quantitativi – a coprire l'attenzione e l'interesse che le città mostrano ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso una disamina degli atti di programmazione mirati, dei progetti dedicati, delle dichiarazioni di principio presenti nei regolamenti comunali, delle strategie di coinvolgimento attivo nella vita comunitaria, ecc.

Allo scopo, nell'incontro del 3 novembre 2011 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato condiviso con i referenti 285 delle città riservatarie un percorso di lavoro comune di breve periodo che prevede la costituzione di un gruppo tecnico ristretto composto dagli stessi referenti 285 delle città riservatarie – almeno uno per ciascuna ripartizione territoriale –, rappresentanti del Ministero ed esperti del Centro nazionale che avrà il compito di mettere a punto una nuova proposta di set degli indicatori di benessere e contesto dell'infanzia e dell'adolescenza nelle città riservatarie che tenga in considerazione gli esiti della ricognizione effettuata e le questioni emergenti sopra illustrate.

Nel percorso è prevista, proprio per garantire le maggiori possibilità di inclusione di tutte le città riservatarie, la programmazione di incontri di lavoro a livello cittadino – laddove necessario e dunque soprattutto per le città che non hanno fornito risposta alla attuale ricognizione o lo hanno fatto in modo non del tutto soddisfacente –, alla presenza dei referenti 285, di rappresentanti degli uffici comunali competenti in materia di raccolta e produzione di dati con l'esplicito scopo di condividere il percorso di raccolta dati in diretto possesso della città riservataria e di fornitura dei dati da parte di enti terzi (Questura, Prefettura, Tribunale per i minorenni, Tribunale...) operanti sul territorio comunale anche attraverso la stipula di intese e accordi.

A questo percorso di consolidamento del basamento informativo se ne affianca un secondo di prospettiva da sviluppare nel medio-lungo periodo. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha infatti invitato le città riservatarie ad aderire al progetto SInBa

(Sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia) che garantirebbe, una volta a regime, una approfondita disponibilità di informazioni sugli interventi e i servizi erogati dai Comuni a favore dei bambini e delle loro famiglie.

Sviluppo naturale di queste attività di studio è certamente anche quella di discutere e fissare attraverso un Tavolo di lavoro e concertazione, che coinvolga tutti i soggetti competenti (referenti 285, esperti, decisori politici, ecc.), soglie e traguardi sui diritti e sulle opportunità di cittadinanza dei bambini e gli adolescenti, da monitorare nel tempo per testimoniare il raggiungimento nelle diverse realtà territoriali.

### 3. ANALISI DELLE PROGRAMMAZIONI LOCALI DELLE 15 CITTÀ RISERVATARIE NELLA PROSPETTIVA DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE IN TEMA DI INFANZIA E ADOLESCENZA E RICOGNIZIONE DELLA PROGETTAZIONE FINANZIATA CON IL FONDO 285 EROGATO NELL'ANNO 2010

#### IN SINTESI

Si presentano qui gli esiti di tre attività di studio: l'analisi dei documenti di programmazione regionale e zonale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza; un *focus group* con alcuni referenti delle città riservatarie, svoltosi presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 3 novembre 2011 e l'esame dei progetti 285 finanziati nell'annualità 2010 attraverso alcune elaborazioni statistiche estrapolate dalla Banca dati dei progetti 285. In particolare, attraverso l'analisi della progettazione del 2010 relativa alla legge 285/1997 si è inteso esplorare il complesso intreccio che la lega al sistema della programmazione articolata a livello regionale e locale.

I governi regionali e le Amministrazioni locali hanno fra le loro priorità il tema dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani, della famiglia, in termini di 'presenza' di questa area negli atti programmatici prodotti. Forse più oggi che in un recente passato. È ampia la gamma di interventi e azioni da realizzare sia perché è aumentata la domanda sia perché, al contempo, è aumentata la consapevolezza che la famiglia vada sostenuta. Ovviamente nella programmazione i diritti di bambini e adolescenti sono riconosciuti anche se in forme e con obiettivi differenti.

Si rileva però frammentarietà delle programmazioni regionali, con possibili effetti negativi anche sulla programmazione di livello locale.

L'analisi condotta evidenzia l'attivazione di processi partecipati che hanno coinvolto una pluralità di soggetti del territorio e aver investito in questo decennio sul coinvolgimento dei tanti attori locali, si distingue come un valore aggiunto che oggi contribuisce a far fronte in modo più efficace alla crisi.

#### 1. Analisi della programmazione regionale

##### **1.1 La programmazione regionale in tema di infanzia e adolescenza nello spirito della legge 285/1997 e della legge 328/2000.**

Nei paragrafi seguenti ci si sofferma in particolare sulla *programmazione regionale* prestando attenzione agli ambiti infanzia, adolescenza e famiglia.

Quali sono le domande di indagine e le ipotesi di partenza che orientano questa complessa ricerca?

L'obiettivo prioritario è capire *qual è il 'posto riservato all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia' nella programmazione regionale*. I principi espressi dalla legge 285/1997, a ormai 15 anni dalla sua promulgazione, dovrebbero essere stati assimilati dai governi regionali, e di conseguenza, comparire nella programmazione di ambito/zona/distretto anche delle città riservatarie, oggetto di analisi nel prosieguo. Si è voluto quindi analizzare in che modo Regioni e Comuni hanno dato 'corpo' e spazio a questi principi. L'analisi della programmazione regionale, tuttavia, ha riguardato anche i documenti programmatici di quelle regioni in cui non sono presenti città riservatarie (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Basilicata): e ciò in quanto si è ritenuto comunque utile, anche in questa sede, attuare uno studio comparativo *completo* fra tutte le Regioni italiane sul tema in oggetto ritenendo l'inquadramento delle politiche per l'infanzia e

l'adolescenza entro la totalità delle politiche regionali, di tutte le regioni italiane, materia interessante<sup>1</sup>.

Anche nella presente analisi, si vorrebbe continuare a tenere desta l'attenzione su un aspetto che è sempre stato oggetto dei monitoraggi svolti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla legge 285/1997, cioè il rapporto fra la programmazione sociale di zona e quella relativa alla legge 285/1997. Non si effettua il "lavoro di scavo" già presentato nel Quaderno 49 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2010, p. 12), ma a esso ci si ispira per verificare se quanto allora emerse rispetto al tema dei processi programmatici è ancora rintracciabile. Ad esempio, nell'analisi della progettazione del 2008 si evidenziava come la legge 285/1997 avesse saputo interpretare i bisogni in evoluzione della realtà sociale dell'infanzia e dell'adolescenza come mai nessuna norma prima. Si rilevava come si fosse creato un linguaggio comune, cioè come alcuni termini fossero ormai entrati nel lessico corrente di operatori e tecnici, e come questo lessico si riscontrasse nei documenti (normativi, programmatici, ecc.): «promozione dei diritti dell'infanzia e adolescenza, qualità della vita, benessere, sviluppo e realizzazione individuale, prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale, partecipazione dei minori alla vita della comunità, interventi domiciliari e diurni, mediazione familiare, programmazione regionale e locale, piani territoriali, partecipazione del terzo settore nelle programmazioni, integrazione tra gli enti, sostegno alla relazione genitore-figli, misure alternative al ricovero, contrasto alla povertà, innovazione e sperimentazione di servizi, realizzazione di servizi per il tempo libero, monitoraggio» (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2010, p. 12).

Anche nel presente lavoro si è cercato di fare attenzione alla presenza o meno di un linguaggio comune di ispirazione alla legge 285/1997 sia in termini di 'attenzione' all'infanzia, sia in termini di presenza di determinati servizi e interventi che la legge indicava.

L'elenco di servizi, interventi, metodologie, approcci sopra riportato *fa eco e richiama quanto indicato dalla legge quadro 328/2000* che pur riguardando il sistema complessivo dei servizi e interventi sociali ha comunque promosso ed esteso i medesimi tipi di interventi, approcci, metodologie.

La legge 285, che ha preceduto di tre anni la legge 328, ha costituito per molti aspetti una sorta di normativa sociale 'apripista'; non a caso è stata recepita nei suoi principi fondamentali e anche in alcune specifiche indicazioni di intervento dalla legge quadro che, ad esempio, all'art. 16 indica misure per la Valorizzazione e il sostegno alle responsabilità genitoriali.

La programmazione regionale che s'inquadra nella legge 328/2000 diviene pertanto il primo 'luogo' nel quale andare in cerca di 'politiche per il sostegno alle responsabilità genitoriali'.

Tuttavia il complesso e articolato tema delle 'responsabilità genitoriali' non coincide con quello del sostegno e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: le

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata effettuata attraverso la consultazione delle seguenti fonti: Banca dati del Catalogo unico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza; Bollettini ufficiali delle Regioni; siti ufficiali delle Regioni italiane; Banca dati De Agostini. Sono stati inseriti nella ricerca i Piani d'azione per gli obiettivi di servizio del Quadro strategico nazionale delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna (consultabile sul sito [http://www.minori.it/?q=atnidi/analisi\\_documentale](http://www.minori.it/?q=atnidi/analisi_documentale)).

Regioni infatti attuano programmazioni su altre specifiche aree, come quelle riguardanti il sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e le politiche giovanili.

E inoltre, va ricordato che il tema delle *responsabilità genitoriali, oggetto della legge 328/2000, non esaurisce quello della promozione dei diritti dell'infanzia*, ma ne costituisce una parte importante e per questo lo si è analizzato: il bambino e l'adolescente stanno bene infatti nel momento in cui vivono in un contesto familiare sereno e adeguato dal punto di vista delle risorse culturali e materiali, vale a dire in un contesto di complessivo benessere (culturale, ambientale, sociale, ecc.: in altre parole, in un contesto di *welfare* realizzato).

La legge 328/2000 *asigna alle Regioni la competenza di ripartire il fondo nazionale delle politiche sociali* e di co-finanziare interventi e servizi sociali specifici (art. 4, *ex lege* 328/2000). Fra le funzioni delle Regioni, la legge citata individua *la specifica funzione di programmazione*, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e di disciplina dell'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e sociosanitaria a elevata integrazione sanitaria (art. 8, *ex lege* 328/2000).

Con diverse tempistiche e modalità attuative le Regioni in questo ultimo decennio hanno adempiuto alla legge quadro nazionale con norme specifiche di riassetto e riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Generalmente l'applicazione di tali norme ha originato atti programmatori coerenti, complessi e differenziati: alcune Regioni infatti hanno istituito programmazioni sociali altre sociosanitarie.

La riforma del Titolo V assegna alle Regioni potestà legislativa esclusiva in materia sociale: la programmazione si è così consolidata come strumento fondamentale attraverso il quale le Regioni danno indicazioni operative, assegnando i finanziamenti rispetto a norme e principi propri. A proposito di riforma del Titolo V della Costituzione (la legge 3/2001) va tuttavia ricordato che è stato depotenziato il valore normativo della legge quadro 328/2000 nell'assegnare potestà legislativa esclusiva alle Regioni (fatto salvo per la definizione dei Livelli essenziali di assistenza che fino a oggi non si sono ancora definiti).

Se a ciò si aggiunge la progressiva diminuzione del fondo nazionale delle politiche sociali, si comprende bene come anche la legge 328/2000 non sia rimasta che una sorta di 'manifesto politico' che tuttavia continua a essere riferimento importante – dal punto di vista dei principi e delle prassi programmatiche – per le Regioni che hanno aderito all'impianto normativo.

## **1.2 Programmare interventi e azioni per l'infanzia e l'adolescenza: tante tipologie di documenti programmatori**

L'attività di programmazione viene adempiuta dalle Regioni in modo diversificato: come mostra la tabella 1 esiste una molteplicità di documenti programmatori, in quanto le Regioni assolvono in modo diverso ai compiti di programmazione.

Per comprendere la diversificazione degli interventi programmatori regionale è necessario ricostruire alcune vicende legate alla programmazione nazionale.

Una delle ragioni di questa ampia produzione programmatica è data dal fatto che nell'area dei servizi alla persona (l'area cioè del sistema integrato di interventi e servizi sociali delineato dalla legge 328/2000) a livello nazionale, dopo l'approvazione della legge, con il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 si avvia quel processo di unificazione dei finanziamenti (con il fondo nazionale per le politiche sociali) legati alle priorità di intervento, e pertanto, di costruzione di un sistema integrato di servizi. Seguendo questo approccio, anche le Regioni avrebbero dovuto dare indicazioni per la programmazione facendole confluire in un unico piano degli interventi, quello sociale (che vedeva poi nel Piano di zona locale o di ambito, a cascata, lo strumento di programmazione

locale di tutti gli interventi in area welfare. Ivi compresi quella per la famiglia e i minori). In questo modo, il Piano di zona locale sarebbe diventato il 'luogo principale' della programmazione di tutte le attività per il benessere di una zona: quelle strettamente sociali, quelle socio-sanitarie, quelle educative, e così via.

Con il "Piano nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005" che segue il Libro bianco sul *welfare*, invece, il quadro della programmazione si è nuovamente frammentato: l'esigenza di costruire un sistema locale che discenda da una programmazione regionale e territoriale non sembra più essere una priorità. E anche negli anni successivi si assiste a un ritorno – dopo la brevissima stagione riformatrice – di pianificazioni, fondi, livelli essenziali settoriali. Si propongono via via: il Piano per la famiglia, il Piano d'intervento per gli anziani, il Piano per i giovani, il Piano d'azione per l'inclusione sociale, ecc., tutti con i loro rispettivi livelli essenziali. Si è tornati cioè alla frammentazione della programmazione.

Inoltre, sul versante nazionale si può affermare che le varie leggi finanziarie annuali, con le loro estemporanee disposizioni, hanno indicato, in questi anni, i limiti e i vincoli alla programmazione nazionale e regionale (Giorgi, 2008, p. 2).

A queste alterne vicende di livello nazionale, le Regioni hanno risposto di volta in volta con atti programmatici volti a indicare priorità di intervento e utilizzo dei Fondi nazionali – e regionali – in tema di infanzia, adolescenza e famiglia. Ma, d'altro canto, in virtù della loro autonomia legislativa nell'area sociale, dispongono anche norme per il riordino dell'assetto dei servizi socio-assistenziali con relativi atti programmatici.

Si può dire che – in generale e nel primo decennio dall'uscita della legge quadro – le Regioni abbiano preso sul serio il compito assegnato dalla legge 328/2000: al 2008, 11 Regioni avevano rinnovato una legge di riordino dei servizi sociali dopo il 2000, 10 Regioni e Province autonome avevano mantenuto le norme approvate prima del 2000. La metà delle Regioni italiane avevano approvato o stavano per approvare un piano sociale o socio-sanitario integrato. E inoltre, al 2007, quasi tutte le Regioni italiane avevano avviato il processo dei Piani di zona/ambito. Come si vede, con tempi e modalità di realizzazioni differenziate (Giorgi, 2008, p. 2).

Al di là della produzione della normativa e del documento di piano, molte ricerche e analisi (svolte a livello locale in tema di valutazione e monitoraggio della programmazione) testimoniano come i meccanismi con cui si sono attuati i processi programmatici – a livello regionale, ma soprattutto a livello locale – si ispirino a forme di *governance* partecipata: in generale, infatti, si può dire che con questa esperienza si è cominciato a disegnare un welfare locale (distrettuale o di ambito o di zona) i cui confini sono spesso coincidenti con quelli dell'azienda usl, le cui azioni in area socio-sanitaria sono individuate in forma più o meno integrata e partecipata nel Piano di zona.

Un processo certamente a oggi ancora in atto che ha dato molti vantaggi – ovviamente con forti differenziazioni a livello nazionale; come altre volte ricordato un processo che ha avuto nella programmazione distrettuale della legge 285/1997 un precedente importante: i progetti della l. 285/1997, nel suo primo triennio programmatico venivano siglati con accordo di programma fra i Comuni di un medesimo distretto/ambito promuovendo sin dalla fine degli anni '90 questa modalità integrata di co-progettare, programmare, realizzare<sup>2</sup>.

Ma vediamo in sintesi la tipologia di atti programmatici raccolti.

<sup>2</sup> Cfr. Monitoraggio legge 285/1997 anno 2010 - Analisi progetti di sistema.

Tabella 1 – Quadro riassuntivo dei Piani regionali

Tipologia di documento di Piano	Regioni
Piani sociali o socio-sanitari	sono presenti nelle regioni: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Prov. Bolzano. NB: Per quanto attiene le regioni Emilia-Romagna e Toscana nel 2011 sono stati presentati i nuovi piani che sono in via di elaborazione o stesura.
Piani per le famiglie e per i servizi socio-educativi	Abruzzo, Basilicata, Campania, Liguria, Puglia, Umbria, Veneto
Piani per l'infanzia e per le politiche giovanili	Marche, Toscana, Prov. Trento, Veneto e Campania
Piani per l'istruzione e la scuola	Basilicata, Liguria, Puglia
Piani d'Azione obiettivi di servizio Qsn	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna
Piani di zona	Calabria, Veneto, Lombardia.

Come si vede dalla tabella, rispetto alle informazioni e alla documentazione raccolta, emerge un primo dato utile nella presente analisi, finalizzata a capire quale posto occupi l'infanzia e l'adolescenza nelle progettazioni regionali: 1 Regione ha adottato un *piano dedicato all'infanzia* (il Veneto); 3 Regioni hanno un *Piano per le politiche giovanili* (Marche, Toscana, Provincia autonoma di Trento).

Evidentemente, le rimanenti Regioni hanno ricompreso politiche, interventi e finanziamenti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno della più generale programmazione, elaborata in ambito *sociale, socio-sanitario, socio-educativo* o nei *piani per la famiglia*.

Si può dire allora che, per quanto si diceva sopra, queste ultime Regioni, la maggioranza, hanno seguito l'impianto della legge 328/2000 che stimolava le Regioni a unificare il più possibile i processi programmatori? Per dare una risposta a questa domanda occorrerebbe poter verificare cosa 'sta dietro' agli atti programmatori, cioè verificare i processi attraverso cui si stabiliscono le priorità di intervento e l'allocatione dei finanziamenti anche in tema di infanzia e adolescenza. Al di là di dove si collochi l'area (in un documento o in un altro) è importante cercare di capire "a che punto" nella scala di priorità indicate nei documenti programmatori si colloca l'area. Inoltre è importante capire come e se si valutino le ricadute locali degli interventi che vengono indicati. È indubbio tuttavia che le scelte anche di collocazione dell'area in sede programmatoria sono lo specchio di scelte politiche e organizzative agite dai livelli di governo regionali.

Un numero – seppur esiguo – di Regioni ha fatto *piani per i giovani*: questo sembra indicare una scelta abbastanza innovativa rispetto a un target la cui salvaguarda dei diritti ha visto sempre interessi alterni da parte delle politiche di welfare. Può essere interessante il tentativo di andare oltre gli steccati dell'età anagrafica – il classico 0-18 anni – una delle operazioni 'culturali' promosse proprio dalla legge 285/1997, a cominciare dal lessico: non si parla più solo di interventi per i minori, ma di diritti di bambini, adolescenti, pre-adolescenti, da preservare e promuovere. Insomma i cosiddetti 'minori' non sono tutti uguali. Stessa cosa si può dire dei cosiddetti 'giovani'.

La presenza poi di pianificazioni regionali che derivano da obiettivi strategici fissati dalla Comunità europea (obiettivi del Quadro strategico nazionale, Qsn) rappresentano in questo quadro, un ulteriore strumento per le Regioni del Sud e delle Isole per la messa a regime, il rafforzamento o il consolidamento di alcuni servizi e interventi (tipicamente, i

servizi per la prima infanzia o i servizi per il sostegno della famiglia). Sarebbe interessante vedere quanto questi ulteriori strumenti programmatori si integrano, o contribuiscono a promuovere le strategie dei governi locali nelle aree di riferimento.

Come si accennava, altri tipi di pianificazioni vanno a integrare il quadro delle attività programmatiche delle Regioni: ricorrono abbastanza frequentemente nelle programmazioni regionali i piani per la famiglia, così come i piani per l'istruzione e/o il diritto allo studio.

A tal proposito, la presente rilevazione solleva dei quesiti: ad esempio, sarebbe interessante comprendere se questi atti hanno una derivazione normativa, cioè adempiono a leggi regionali specifiche, oppure si tratta di scelte che rispondono a specifiche strategie politiche.

L'analisi del quadro delle tipologie di pianificazioni si ferma qui, più domande che risposte, ma al contempo apre il campo a un'ipotesi di approfondimento qualitativo (si ricorda che questa è una prima analisi delle programmazioni regionali): cosa comporta in termini di impatto una scelta esplicita e dedicata all'area infanzia e adolescenza in sede di programmazione? Ha delle ricadute diverse in termini poi di raggiungimento degli obiettivi, importanza strategica e/o politica per il miglioramento delle condizioni dei giovani cittadini? In buona sostanza, è una scelta sostanziale o che attiene a questioni di carattere più pratico-operativo?

#### *Opinione dei referenti delle città riservatarie*

Può essere interessante cogliere qualche sollecitazione emersa nel *focus group* con i referenti delle città riservatarie, in quanto ai partecipanti è stato chiesto come e se si riverberano nella loro operatività quotidiana queste scelte programmatiche regionali.

Dalle testimonianze raccolte emerge che la diversificazione della programmazione regionale non rappresenta di per sé un problema: cioè la presenza di vari tipi di atti programmatori non è un aspetto che influenza, di per sé, negativamente l'operatività locale.

Più in generale, però, viene rilevata la difficoltà a collaborare con il livello regionale che non sempre coinvolge i territori nelle scelte strategiche o nei percorsi di riorganizzazione del sistema (ad esempio, per l'accreditamento delle strutture per minori): insomma, le decisioni, in taluni casi, sembrano un po' "calate dall'alto".

Viene rilevato altresì che è comunque importante che ci siano – e siano comunicati chiaramente – gli orientamenti regionali in sede di programmazione di obiettivi, azioni prioritarie, interventi: quei casi, rarissimi, in cui gli atti programmatori non sono stati tempestivi hanno comportato a livello locale delle criticità cui si è dovuto in qualche modo sopperire.

Di converso, *i casi in cui c'è stata co-programmazione* – nelle sedi opportune e con modalità efficaci – e condivisione di percorsi fra livello regionale e livello territoriale (attraverso la costituzione di cabine di regia politiche e tecniche, o gruppi di lavoro, ecc.) sono molto apprezzati. Viene riconosciuto come si sia consentito in questo modo ai territori di essere più preparati ad applicare poi le direttive regionali, nonché a dare un contributo contenutistico significativo, basato sulla concreta esperienza di lavoro (applicando cioè un metodo di lavoro cosiddetto "bottom up").

Un altro aspetto che è stato rilevato riguarda invece *i contenuti della programmazione e l'effettiva possibilità poi di realizzare gli obiettivi indicati*: si osserva che spesso i documenti programmatori – che discendono dalla legge 328/2000 – sono poco concreti o fissano obiettivi la cui realizzazione richiederebbe ben altri finanziamenti o condizioni per la loro realizzazione. A livello di percezione, ovviamente, viene rilevato che rispetto agli obiettivi

fissati, non sempre l'infanzia e l'adolescenza hanno un ruolo prioritario. Non di rado sono obiettivi che riguardano la messa a regime e il consolidamento del sistema dei servizi.

Talvolta ancora c'è un *rischio di sovrapposizione con altri programmi/bandi regionali*.

Ulteriore criticità rilevata è la non sufficiente attività relativa alla *'valutazione' degli esiti* della programmazione, alla riflessione cioè di quanto si è promosso o prodotto in esito all'attività programmatoria.

Alcune di queste criticità non sono certamente nuove, quando si parla di questi temi. L'attività di programmazione regionale in area *welfare* sconta difficoltà che derivano da lontano e che la legge 328/2000 aveva voluto superare con l'istituzione di un unico fondo nazionale per le politiche sociali e con la definizione di principi e obiettivi quadro di riferimento, ma soprattutto con l'istituzione di un *'sistema integrato'* di servizi e interventi che portasse un riordino delle funzioni assistenziali e alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni, in modo da attenuare le differenze sostanziali del Paese in tema di *welfare*. Ma dell'immediato depotenziamento di tale legge-quadro si è già detto.

Certamente, l'esistenza di un sistema-quadro di riferimento a livello nazionale e il poter disporre di un finanziamento continuativo avrebbe consentito una maggiore efficacia delle scelte strategiche anche a livello regionale.

L'altro aspetto, invece, quello relativo alla *governance*, nella sua accezione di partecipazione allargata al governo e all'individuazione delle scelte strategiche, e pertanto ai processi dietro agli atti programmatori, è comunque un campo aperto a "sperimentazioni": non mancano, come si diceva, esperienze di collaborazione positive che forse proprio oggi possono dare maggiori frutti, in un momento cioè in cui il sistema di *welfare* deve dare prova di tenuta: l'aver creato alleanze fra i vari livelli di governo del territorio rappresenta un'opportunità in più per poter far fronte insieme alla forte crisi del sistema: laddove si sono create queste alleanze si ragiona insieme su come potere tenere aperti i servizi, con quali livelli di *standard*, quale appropriatezza, quale sostenibilità.

### **1.3 Le programmazioni regionali in tema di infanzia, adolescenza, famiglia. È possibile una classificazione dei contenuti?**

Lo schema seguente (cfr. tabella 2) propone un quadro dei documenti programmatori suddivisi nelle varie tipologie già ritrovate in tabella 1, approvati dalle singole Regioni, raccolti nella presente rilevazione (cfr. par. 1):

- Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani
- Pianificazione sociale/socio-sanitaria
- Piani per la famiglia/Piani per i servizi socio-educativi
- Piani istruzione/scuola
- Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn.

In particolare, per i documenti di piano sociali o socio-sanitari – e documenti inerenti le linee guida per la predisposizione per i Piani di zona locali, ove raccolti – l'analisi ha voluto verificare la presenza/assenza dell'area infanzia, adolescenza, nonché la collocazione nell'ambito del documento di piano. Di questo si dà traccia sintetica nella tabella.

Analoga analisi è stata fatta per i documenti di piano in area infanzia, adolescenza giovani.

In generale è stata fatta una ricerca sugli eventuali richiami alla legge 285 presenti (se, quando e in che termini viene citata); in particolare per i Piani famiglia si è visto in che modo l'area viene trattata e se viene data rilevanza specifica all'area infanzia e adolescenza; analoga ricerca per i Piani sui servizi socio-educativi.

Tabella 2 – Documenti di programmazione per territorio e per tipologia di piano

Regione	→ Note di sintesi sul tipo di documento di programmazione censito e presenza/assenza di aree infanzia e adolescenza
Abruzzo	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano sociale regionale 2011-2013 nel quale sono compresi, tra le 4 aree prioritarie di intervento, la famiglia, e l'infanzia, adolescenza e giovani</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <p>Per favorire il raggiungimento degli obiettivi indicati nel Quadro strategico nazionale sono stati, inoltre, approvati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi per la prima infanzia (con delibera CR 19 ottobre 2010 579)</li> <li>- il Piano regionale di interventi in favore della famiglia per l'anno 2010.</li> </ul>
Basilicata	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità 2011 – 2014 in cui vengono indicate le condizioni di specifico interesse sanitario e socio-sanitario: donne e maternità; infanzia, età evolutiva, giovani, Comunità fragili, famiglie povere, immigrati ed esclusione sociale. È presente anche un'analisi in area "Sostegno alle responsabilità famigliari, di tutela materno infantile e di protezione dei minori e degli adolescenti", con identificazione, per tipologia di servizio, delle criticità e degli obiettivi di sviluppo</li> </ul> <p><b>Piani per la famiglia/Piani per i servizi socio-educativi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi (DGR 21-11-2008, 1883)</li> </ul> <p><b>Piani istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano regionale integrato per il diritto allo studio (Delib. CR 18-1-2011 79)</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La programmazione della politica regionale unitaria calibrata sulla programmazione dei Fondi comunitari 2007-2013 si condensa nel Quadro strategico nazionale 2007-2013, che fissa la individuazione di obiettivi precisi per le regioni del Mezzogiorno da conseguire entro il 2013</li> </ul>
Calabria	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la definizione dei Piani di zona 2007-2009 (DCR 06-08-2009 364) in cui negli orientamenti di fondo, si indica: la valorizzazione di azioni di supporto rivolte ai minori (rafforzando la responsabilità familiare e la capacità genitoriale) e, quindi, l'individuazione dei mezzi idonei a consentirne la permanenza nella famiglia; il rafforzamento dei diritti dei minori attraverso aiuti finalizzati a una corretta crescita e integrazione nella società al fine di un sano sviluppo evolutivo</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano d'azione 2007-2013 (Qsn)</li> </ul>
Campania	<p><b>Pianificazione giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> <li>- Quadro strategico per la definizione dell'accordo di programma quadro di Politiche giovanili (Dg 1379) in cui si destina una quota rilevante del fondo per le politiche giovanili al finanziamento di attività a livello regionale e locale, secondo obiettivi, criteri e modalità condivisi, si indicano priorità e tipologie di azioni. Il documento è datato 2007</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano Sociale Regionale 2009-2011 (con la Delibera GR del 16 aprile 2009 694), prevedendo e programmando interventi per il sostegno alle responsabilità delle</li> </ul>

	<p>famiglie e per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</p> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano d'azione 2007-2013 (Qsn)</li> </ul> <p><b>Pianificazione sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inoltre, "Approvazione Piano sanitario regionale (PSR) 2010-2012" (con Decr.reg. 18-12-2009, 87)</li> </ul>
Emilia-Romagna	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano sociale e sanitario 2008-2010 (Delibera GR 2288/2010 e 350/2011) ha previsto interventi a favore delle responsabilità familiari, dell'infanzia e l'adolescenza e dei giovani.</li> <li>- Per ogni programma attuativo ha emesso delibere regionali per il riparto del fondo sociale locale. L'ultima risale al 24 marzo 2011 sono state presentate agli Uffici di piano, agli Uffici di supporto e ai Direttori di distretto le indicazioni per la realizzazione del Programma attuativo 2011 dei Piani di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale 2009-2011. L'area infanzia e adolescenza rappresenta un'area a sé stante del Piano di zona rispetto alla quale la Regione dà indicazioni di priorità di intervento, obiettivi di promozione e prevenzione e riparazione.</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma straordinario per interventi di sostegno alla genitorialità, entro la pianificazione zonale del 2010 (DGR 378 del febbraio 2010) e del 2011 (DGR 350/2011), in cui sono declinati obiettivi trasversali, Rafforzare le competenze genitoriali; Raggiungere la massima appropriatezza negli allontanamenti; Porre attenzione e cura all'età dell'adolescenza, e alcune aree di intervento prioritarie: Promozione del benessere e attivazione del contesto comunitario; Promozione del benessere e attivazione del contesto comunitario; Protezione, cura, riparazione</li> </ul>
Friuli-Venezia Giulia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inoltre, Approvazione definitiva del Piano sanitario e socio-sanitario regionale 2010-2012 (Delib. GR 11-3-2010 465. LR 23/2004 art. 8) in cui si rintracciano accenni alla necessità di ulteriori finanziamenti per i Comuni per il servizio sociale minori"</li> </ul>
Lazio	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha adottato il Piano di utilizzazione annuale 2011 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali, contenete le «Linee guida ai Comuni per l'utilizzazione delle risorse per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali», in cui compaiono 2 paragrafi dedicati a Interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e al Sostegno famiglie affidatarie di minori</li> </ul> <p><b>Pianificazione sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano sanitario regionale (PSR) 2010-2012 (Decr. reg. 18-12-2009, 87), in cui si parla di attività di prevenzione nella scuola, di salute della donna, del bambino, di Consultori familiari, di interventi per la tutela della salute mentale e la riabilitazione in età evolutiva (TSMREE)</li> </ul>
Liguria	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano Socio-sanitario regionale per gli anni 2009-2011 (Del. Assemblea legislativa 22 del 30-9-3009) nel quale si assicurano interventi a favore dell'infanzia e del nucleo familiare</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato le Linee di indirizzo progetto regionale "Liguria famiglia" (Del. GR 258 del 14-3-2008) e prosecuzione Progetto Liguria famiglia: prosecuzione piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima</li> </ul>

	<p>infanzia (avviso pubblico pubblicato in BU Liguria 1-7-2009)</p> <p><b>Pianificazione istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato un Piano triennale regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro 2010-2012 (Del. Assemblea legislativa 2 del 2-2-2010)</li> </ul>
Lombardia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Piano Socio Sanitario Regionale 2010-2014 (CR 17 novembre 2010 IX/88), in cui pone attenzione alla famiglia e al suo sostegno. Fra le azioni prioritarie la riforma dei Consultori famigliari, la predisposizione di linee guida per l'integrazione fra i vari soggetti della rete che opera con i consultori; la predisposizione di linee guida per la promozione e lo sviluppo di interventi anche innovativi per l'affido e l'adozione</li> <li>- ha approvato la determinazione in ordine alle Linee di indirizzo per la programmazione dei piani di zona – terzo triennio (2009-2011) (GR 3-12-2008 8/8551). I minori sono una delle 7 aree in cui si articola la programmazione locale 2009-2011</li> </ul>
Marche	<p><b>Pianificazione giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha approvato il Programma degli interventi a favore dei giovani per gli anni 2011-2013 – Legge regionale 12-4-1995 46 (in BU Marche 3-2-2011, 9) in cui si indicano Obiettivi, ruolo delle Province, finanziamenti, nonché indicazioni precise per il livello locale</li> <li>- ha adottato il Piano annuale dedicato agli interventi per la promozione e il coordinamento delle politiche in favore dei giovani per l'anno 2011 (con delibera G.R. del 21 marzo 2011 372). Preceduta da una proroga per l'anno 2009 del Programma degli interventi a favore dei giovani per gli anni 2001-2003 (Del. Ass. leg. 14-7-2009)</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato Linee guida per la stesura dei Piani triennali di ambito sociale 2010-2012 (DGR 1276, 3-8-2009) in cui si danno indicazioni per la programmazione in merito a: Politiche sostegno dell'infanzia, dell'adolescenza, della genitorialità; politiche di sostegno ai compiti di sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza; Politiche giovanili, con identificazione di obiettivi generali e specifici</li> </ul>
Molise	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano sociale regionale 2009/2011 (Delib. CR 28-04-2009, 148) in cui, fra le varie azioni, si indicano interventi e servizi mirati a consolidare e qualificare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza insieme ad altre categorie di persone bisognose (le persone con disabilità e non autosufficienti, le persone in condizioni di dipendenza patologica, ecc.)</li> <li>- Ha adottato le Linee guida per la stesura dei Piani di zona in cui si individua un'area famiglia e un'area minori, infanzia e adolescenza</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Programma regionale di azioni innovative a favore della famiglia – anno 2008 (Del. GR 851 del 29-7-2008) in cui nelle medesime aree sopra citate vengono definite le azioni: per l'area minori, contributi per la realizzazione di servizi 0-3, contributi per famiglie che adottano uno o più minori o che hanno in affido, rimborso fino al 50% ai Comuni per le rette di minori in comunità, finanziamento campagna affido familiare.</li> <li>- Ha adottato il Piano d'azione tematico dossier S04 e S05, in cui vengono definite azioni e risorse per l'area 1 – famiglie di nuova costituzione, area 2, famiglie in difficoltà, per l'area 3 – Minori, per l'area 4 Associazionismo familiare, per l'area 5 formazione operatori, per l'area 6 Servizi</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio della regione Molise</li> </ul>
Piemonte	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano triennale 2010-2012 degli interventi e dei servizi sociali della Regione Piemonte in cui si indicano – insieme alle politiche di sostegno alla famiglia, anche quelle di tutela dei minori e della genitorialità, comprensive di azioni specifiche. Si</li> </ul>

	<p>indicano altresì almeno tre ambiti di attività per i quali predisporre anche attraverso interventi normativi: Riordino dei Servizi per la prima infanzia; Riqualificazione delle forme di accoglienza alternative alla famiglia di origine; Implementazione delle attività di contrasto al disagio minorile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano socio-sanitario regionale 2007-2010 (Del. CR 137/40212 del 24-10-2007)</li> </ul>
Puglia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano regionale politiche sociali 2009-2011 (Del. 17-02- 2009 168</li> <li>- Piano regionale delle Politiche sociali II triennio (2009-2011) (Del. 13-10-2009 1875), in cui nella Parte seconda – Priorità strategiche e processi di integrazione, si indicano fra gli obiettivi regionali di consolidamento del sistema di offerta le politiche familiari e per la prima infanzia; le politiche di prevenzione del rischio di devianza minorile e di promozione per gli adolescenti e i giovani, le politiche per il contrasto e la prevenzione di fenomeni di abuso, maltrattamento e di violenza in danno di donne e minori. Nella Parte terza – Obiettivi di servizio per un welfare sostenibile, si indicano fra gli obiettivi di servizio regionali i servizi per la prima infanzia, le misure a sostegno delle responsabilità familiari</li> <li>- Del. 13 ottobre 2009, 1875. LR 19/2006, art. 9 e art. 18 – Piano regionale delle politiche sociali II triennio (2009-2011) – Approvazione del Piano e riparto delle risorse FNPS 2008-2009 Cap. 784025 del FGSA 2009 – Cap. 784010</li> </ul> <p><b>Pianificazione per la famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 10 luglio 2006, 19 “Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia” – articoli 22 e 23. Approvazione indirizzi attuativi per la redazione del II Piano di azione per le famiglie 2010. (DGR 24-05-2011 1176)</li> <li>- Approvazione II Piano di azione per le famiglie (DGR 24-05-2011 1125) Intesa della Conf. Uni riparto quota fondo politiche famiglia a favore dei servizi socioeducativi-Approvazione Programma di intervento.</li> <li>- Approvazione indirizzi attuativi per la redazione del II Piano d'azione per le famiglie 2010 (Del GR 1888 del 6-8-2010)</li> </ul> <p><b>Pianificazione istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pianificazione per il riordino della rete delle istituzioni scolastiche</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quadro strategico nazionale 2007-2013. Approvazione piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007-2013</li> </ul>
Sicilia	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all'area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Programma regionale delle politiche sociali e socio-sanitarie 2010-2012. (Decreto presidenziale 2 marzo 2009)</li> </ul> <p><b>Piani d'azione raggiungimento obiettivi di servizio Qsn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano di azione per gli obiettivi di servizio Qsn 2007-2013</li> </ul>
Toscana	<p><b>Pianificazione giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha una pianificazione specifica per le politiche giovanili: Accordo di Programma Quadro in materia di politiche giovanili: “Sviluppo delle Politiche Giovanili della Regione Toscana” – Approvazione progetti da sottoporre al tavolo dei sottoscrittori (Deliberazione GR 1 febbraio 2010, 90 Delibera Cipe 14/2006) in cui vengono indicati gli obiettivi generali per la progettazione in area giovani e i finanziamenti</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha approvato il Piano Integrato Sociale regionale 2007-2010 in cui dedica vari paragrafi ai diritti dei minori e al compimento del processo di de-istituzionalizzazione, articolando obiettivi, strumenti e azioni. Si occupa altresì dei minori vittime di abuso e violenza, dei minori stranieri non accompagnati. Si occupa anche della partecipazione dell'Istituto degli Innocenti all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte a infanzia e adolescenza che si identifica nella gestione delle attività del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza di cui alla legge regionale 31-2000. Si</li> </ul>

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	<p>occupa infine del Servizio civile</p> <p><b>Pianificazione istruzione/scuola</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano di Indirizzo Generale Integrato 2006-2010 – Determinazione criteri per assegnazione contributi per proposte progettuali in materia di servizi all’Infanzia e Diritto agli Studi (Delib. GR 26-1-2009 47)</li> </ul>
Trento	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato le Linee guida per i piani giovani di zona e di ambito (DGR 1244 del 29 maggio 2009) in cui individua gli obiettivi del Piano giovani di zona e di ambito e il finanziamento (di zona e di ambito)</li> </ul>
Umbria	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all’area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato un “Secondo piano sociale regionale (2010-2012)” in cui promuove le politiche per l’infanzia, l’adolescenza e le responsabilità genitoriali. Classifica servizi e interventi secondo assi strategici: asse della promozione, Asse della protezione sociale e della tutela giuridica, Asse del sostegno alle responsabilità degli adulti</li> </ul> <p><b>Pianificazione servizi socio-educativi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ha emanato il Piano triennale 2008/2010 del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. In quest’ultimo più volte citata la 285/1997</li> <li>- ha emanato il Programma annuale 2010 entro il sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (Del. GR 1223 del 13-9-2010)</li> </ul>
Valle d’Aosta	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, giovani</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non ha un piano specifico dedicato esclusivamente all’area infanzia, adolescenza, giovani</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- LR 25-10-2010 34 Approvazione del piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013 (BU Valle d’Aosta 2 novembre 2010, 45.) in cui individua 7 direttrici. Nell’ambito della terza direttrice “Creare alleanze responsabili tra tutti gli attori del sistema” si parla di Alleanze per il sostegno alla famiglia, e per i minori in difficoltà; nell’ambito della quarta direttrice “Orientare alla semplificazione e alla prossimità i servizi per il cittadino” si parla di Investire sulla salute e il benessere dei giovani e di Investire sulla cittadinanza attiva dei giovani</li> </ul>
Veneto	<p><b>Pianificazione infanzia, adolescenza, famiglia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha adottato il Piano regionale infanzia, adolescenza, famiglia 2010 (Deliberazione GR 30 dicembre 2010, 3565), in cui si individuano gli Obiettivi generali da realizzare con una programmazione biennale: Consolidamento delle reti di solidarietà; Tutela dei minori soli e di coloro che vivono in contesti familiari a rischio o in condizioni di disagio; Promozione del benessere di adolescenti e giovani nei loro contesti di vita</li> <li>- Ha adottato il Documento d’indirizzo dei lavori preparatori per la stesura del Piano d’azione regionale per l’infanzia, l’adolescenza da realizzarsi nel triennio 2011-13 (Del. G.R. 509 del 19-4-2011) in cui si ribadisce che si tratta del primo documento che la Regione Veneto intende redigere come Piano di azione trasversale tra le varie Direzioni regionali che pone come obiettivo “il bene dei minori. Qui vengono indicati gli elementi che il piano dovrà contenere</li> </ul> <p><b>Pianificazione sociale o socio-sanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha disposto Interventi a favore di minori stranieri non accompagnati. Piano triennale di interventi 2009-2011. Seconda annualità (Del. G.R. 7-9-2139)</li> </ul>

Di seguito, si propone una lettura trasversale dei documenti in relazione al modo di considerare/collocare l’area infanzia e adolescenza nelle programmazioni esaminate.

Si cercherà di evidenziare le tracce della cultura promossa dalla legge 285/1997 (in termini, ad esempio di promozione dei diritti, e/o di orientamenti e metodi di lavoro), citando di volta in volta esempi tratti dai documenti di piano stessi. Questa analisi non affronta gli impatti prodotti dall’implementazione dei documenti programmatori a livello

locale, ma fornisce una rappresentazione di come le Regioni affrontano a livello di programmazione il tema.

Un'ultima cautela è doverosa: i documenti di piano – soprattutto quelli olistici come i piani socio-sanitari/sociali – sono documenti molto articolati, che rimandano molto spesso a ulteriori atti programmatici (linee guida, delibere di riparto, ecc.) la cui conoscenza completa richiederebbe un confronto approfondito e continuativo con i vari attori istituzionali di livello regionale.

### 1.3.1 Il posto del mondo-infanzia nei documenti di piano sociali e socio-sanitari

#### a. Infanzia, adolescenza, minori, giovani: la 'collocazione'

Come ci si poteva attendere, a eccezione di rarissimi casi, nei documenti raccolti relativi alle pianificazioni sociali o socio-sanitarie sono presenti indicazioni di intervento riguardanti l'area infanzia/adolescenza/minori. Il linguaggio non è sempre lo stesso perché deriva da diversi contesti disciplinari. In alcuni piani si rintracciano anche riferimenti al mondo dell'infanzia in termini di 'età evolutiva' (che richiama i piani-obiettivo di derivazione sanitaria dei primi anni '80).

L'area minori è generalmente trattata in modo a sé stante, cioè in capitoli distinti dall'area famiglia.

Poche le eccezioni riscontrate, ad esempio, il *Piano sociale regionale 2009-2011* della Regione Campania che tratta congiuntamente l'area del sostegno alle responsabilità delle famiglie e quella dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel Piano si fa riferimento alla *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*, che individua le aree di intervento delle politiche sociali. Specificando anche che ciascuna area è parte di un sistema integrato di interventi e servizi sociali e risponde ai bisogni delle singole persone anche attraverso progetti individualizzati e di presa in carico, ribadendo pertanto l'approccio di tipo integrato degli interventi.

Nel caso invece del *Piano socio sanitario Regione Lombardia 2010-2014* (e, a cascata, nel documento di *Linee guida per la costruzione dei Piani di zona locali*) è la famiglia il fulcro della programmazione, in quanto soggetto da sostenere nei suoi compiti di cura verso soggetti 'deboli', fra cui i minori (insieme ad anziani e disabili, ecc.). Al fine di intervenire sul bisogno della famiglia e fare in modo che la stessa famiglia diventi un "generatore di servizi" nel sistema di welfare lombardo, si vuole introdurre, sia con provvedimento legislativo che con provvedimento amministrativo, il "fattore famiglia" come elemento regolatore degli istituti della compartecipazione economica dell'assistito. In termini di servizi, emerge l'attenzione ai consultori, visti come servizio 'trait d'union' per gli interventi integrati per la famiglia a cui si chiede, con specifiche linee guida, di garantire lavoro integrato di rete.

Nei piani si riscontra anche una diffusa attenzione ai giovani anche se in generale si trattano insieme a infanzia/adolescenza/minori (si ricorda poi che alcune regioni hanno fatto pianificazioni specifiche di cui ci si occuperà oltre).

Fra le Regioni che trattano in modo a sé stante invece le politiche giovanili, ad esempio, si ritrova l'Emilia-Romagna che nel *Piano socio-sanitario 2008-2010* dedica a essi uno dei tre capitoli (gli altri due riguardano le responsabilità genitoriali e l'infanzia-adolescenza).

Il *Piano regionale delle politiche sociali II triennio (2009-2011)* pugliese include invece le politiche giovanili in un paragrafo specifico intitolato "Politiche di prevenzione del rischio di devianza minorile e di promozione per gli adolescenti e i giovani in Puglia", distinguendolo da altri paragrafi in cui tratta le Politiche familiari e per la prima infanzia e Le politiche per il contrasto e la prevenzione di fenomeni di abuso, maltrattamento e di violenza in danno di donne e minori.