

Premessa

L'analisi dello stato di attuazione della legge che promuove diritti e opportunità per bambine, bambini e adolescenti in Italia non può prescindere dal mettere in evidenza la differenza dei percorsi seguiti dalle Regioni da quelli delle 15 città per le quali vige la riserva del 30% del Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza.

L'implementazione della legge in ambito regionale risente in primo luogo dell'entrata in vigore nel 2000 della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e poi, in misura maggiore, della riforma del titolo V della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa e regolamentare esclusiva in materia di politiche sociali, riservando allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La situazione delle Regioni/Province autonome risulta spaccata a metà: una parte ha mantenuto il dispositivo "tipico" della legge 285/97, e l'altra, leggermente prevalente, ha fatto confluire la gestione dei Piani territoriali di intervento all'interno dei Piani di zona previsti dalla legge 328/00.

Infatti, se è vero da un lato che la legge 285/97 porta ancora un grande contributo nella progettazione di azioni in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, è altrettanto vero che si stanno mettendo in atto varie modalità per integrare ciò che questa norma ha introdotto con i nuovi dettami previsti dalla legge di riordino del 2000.

La tendenza verso la programmazione 328 era attesa da tempo, nonostante il permanere di fattori di incertezza quali la ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali in modo indistinto, il finanziamento dei progetti non più triennale, l'entità ridotta dei trasferimenti rispetto agli anni precedenti e il ritardo nell'erogazione delle somme.

Tutto questo, insieme alla presenza di situazioni cd. "miste", ovvero difficilmente classificabili come programmazione 285 o come programmazione 328, fanno sì che si possa ancora parlare di fase di "transizione".

Infatti, a dimostrazione del fatto che la continuazione della 285 e l'attuazione della 328 non sono prospettive alternative, molte realtà che operano ancora con gli strumenti della legge 285 attuano in parallelo piani di zona che comprendono ulteriori progettualità sull'infanzia e

l'adolescenza e preparano il terreno affinché gradualmente gli interventi 285 confluiscono nella programmazione della 328.

Una seconda considerazione è imposta dal numero ridotto delle risposte.

Forse gli strumenti proposti dal Centro non permettono più di rappresentare adeguatamente le specifiche situazioni, che in molti casi si trovano assai distanti da quello che era il disegno iniziale indicato dalla legge 285.

Questo porta ad affermare la necessità nel tempo di ripensare gli strumenti da proporre alle Regioni per il futuro in modo tale che esse si sentano in grado di poter "raccontare" adeguatamente la realtà in cui si trovano a seguito degli importanti cambiamenti nello scenario normativo che sono intervenuti negli ultimi anni.

La scarsa capacità rappresentativa e la complessità dello scenario si riscontra nella significativa disomogeneità dei testi forniti per quanto riguarda soprattutto il livello di dettaglio e di approfondimento delle risposte. Questi elementi nel loro insieme hanno reso, quest'anno in misura maggiore rispetto agli anni passati, piuttosto difficoltoso il procedere ad una analisi in termini di comparabilità e di raffronto di quanto rappresentato dalle Regioni. La sensazione infatti è che non ci siano talvolta tutti gli elementi necessari per poter fare un'analisi corretta.

Nonostante la difficile comparabilità dei dati, tutte le Regioni concordano sull'importante eredità che la 285 ha lasciato: una legge che ha segnato un cambiamento importante nel modo di concepire e realizzare le politiche sociali.

Questa legge ha diffuso ed accresciuto la consapevolezza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ha favorito il ritorno ad una comunità riscoperta come soggetto responsabile dei minori che la abitano, portatore di risorse e di energie attivabili a favore di questi ultimi, in grado di esprimere e realizzare le risposte più adeguate ed efficaci per i loro bisogni, ha rilanciato la messa in rete e l'integrazione ai diversi livelli di tutti gli attori sociali a vario titolo interessati al processo di crescita dei soggetti in età evolutiva ed ha rafforzato il metodo della co-progettazione e diffuso la pratica del monitoraggio e della valutazione.

Questi elementi culturali e metodologici possono quindi essere considerati ormai acquisiti e le informazioni che ritornano dalle Regioni sono sicuramente nella direzione dell'innovazione e del consolidamento degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza così come ha "insegnato" la 285.

In particolare si cerca di avviare o far proseguire i processi di qualità, che non consistono necessariamente in una maggior offerta di servizi. Si privilegiano anche iniziative “a termine” se caratterizzate da innovatività e sperimentazione, dove per innovatività non si intende tanto la realizzazione di servizi nuovi, ma spesso, per esempio, anche il saper confermare e riqualificare quanto realizzato e valutato positivamente con modalità nuove e che comprendano una visione di medio o lungo periodo.

Viene generalmente confermato il radicamento dei servizi realizzati nei vari contesti e la loro “intensità” che ha consentito di trasformare gli investimenti di spesa sociale della legge 285/97 in infrastrutture sociali stabili e continuative.

Si tende a qualificare i servizi per renderli più stabili e consolidati, ma si registra anche una tendenza generale a potenziare e rinforzare quanto realizzato e le modalità organizzative introdotte.

La gran parte delle Regioni dichiarano di trovarsi nella parte finale del secondo triennio della legge 285 e in particolare nell’ultimo anno (2002). Solo in pochi casi è stata segnalata la programmazione dell’anno 2005.

Sul ruolo del coordinamento e raccordo per la programmazione è imprescindibile il contributo portato in questi anni dalla legge 285. La modalità di lavoro introdotta dalla legge 285 è divenuto un metodo: la logica del lavoro di rete ha ampliato lo scenario territoriale di riferimento degli attori che sono impegnati nelle politiche per l’infanzia e l’adolescenza; il progettare e lavorare insieme ha, infatti, favorito il diffondersi di una mentalità in merito alle progettualità che coinvolga territori molto più vasti del territorio del singolo Comune (ovvero territori trasversali rispetto al territorio regionale), suggerendo un approccio di tipo globale al governo delle politiche per i minori, sia rispetto al territorio oggetto di intervento che agli aspetti sui quali intervenire. L’evoluzione della collaborazione fra i soggetti istituzionali e il mondo del privato sociale ha, inoltre, favorito l’integrazione di progettualità che afferiscono ad altre leggi. La legge 285/97 non ha solo, quindi, favorito lo sviluppo di reti di collaborazione fra i soggetti che operano nell’ambito dei minori, ma ha anche gettato le basi per allargare tale modalità di lavoro anche ad oggetti diversi da quelli di propria pertinenza, favorendo l’avvio di processi di governo coordinato e integrato delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza (un contributo al contrasto della settorializzazione degli interventi), allargando i confini di intervento dalle singole progettualità alla pianificazione di interventi trasversali rispetto al territorio.

Si è prodotta una maggiore conoscenza del sistema di offerta dei servizi e delle reciproche realtà di lavoro permettendo così la circolazione delle idee. Questa ha, a sua volta, favorito una maggiore conoscenza dei bisogni della popolazione minorile. In questo modo ne è risultata agevolata anche la circolazione di buone prassi di intervento nel territorio regionale rendendo possibile promuovere la realizzazione di iniziative di efficacia provata in territori contigui

Per quanto riguarda l'ammontare delle risorse economiche che le Regioni/Province autonome hanno stanziato per l'infanzia e l'adolescenza le risposte non sono purtroppo del tutto confrontabili, o perché ci si riferisce a periodi diversi o per la parzialità del dato fornito.

Quanto ai criteri adottati per la ripartizione delle somme tra gli ambiti territoriali e le zone, essi rispondono in maniera prevalente a indicatori demografici che rappresentano la realtà dei diversi territori, ma non mancano casi nei quali in fase di elaborazione del piano sociale regionale vengono individuate aree progettuali specifiche come temi prioritari o azioni innovative.

Per quanto riguarda il cofinanziamento si conferma il dato degli anni precedenti: la quasi totalità delle Regioni indica i Comuni come fonte principale di cofinanziamento, a volte obbligatorio e per una quota che oscilla tra il 10% e il 30%.

In estrema sintesi conferma e potenziamento della logica di piano anche negli sviluppi della programmazione sociale previsti dall'entrata in vigore della legge 328/00, valorizzazione dell'accordo di programma quale strumento idoneo e "veloce" per la realizzazione di una programmazione condivisa e partecipata, importanza del ruolo di coordinamento svolto da tavoli tecnici e di confronto a vario livello e potenziamento della partecipazione dei bambini, dei ragazzi e delle loro famiglie nelle fasi decisionali sono alcuni dei punti di forza messi in luce dal monitoraggio dello stato di attuazione della legge.

Inoltre le Regioni stanno sviluppando processi sempre più puntuali per il monitoraggio e la verifica dei Piani territoriali/Piani di zona e dei progetti esecutivi, anche se permangono criticità nella raccolta delle informazioni richieste per la "moltiplicazione" dei soggetti che dovrebbero fornirle, per i quali spesso non c'è una chiara attribuzione di ruoli e compiti e nel rispetto dei tempi e delle scadenze previste da parte degli ambiti territoriali.

Da ultimo per quello che riguarda il tema delle attività formative si rileva che solo 5 Regioni indicano in maniera esplicita di aver utilizzato la quota del 5% dei fondi assegnati alle

Regioni per la realizzazione di attività di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e per l'adolescenza.

L'analisi delle relazioni delle cd. città riservatarie delinea un quadro per certi aspetti molto differente.

Le città riservatarie, purtroppo, proprio per il meccanismo della riserva, soffrono di problemi gestionali che le Regioni non hanno.

Infatti, nella maggior parte dei casi, la programmazione attraverso i piani di intervento si effettua a cadenza annuale, in conseguenza del fatto che anche la distribuzione dei fondi si verifica annualmente. Di anno in anno inoltre è caratterizzata da incertezza riguardo all'entità delle risorse economiche erogate e da significativi ritardi nei tempi di definizione dei decreti di riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali..

Questi elementi fanno sì che, al fine di garantire una continuità nella esecuzione dei progetti, si ricorra sempre più spesso ad una programmazione per un periodo più breve.

Una delle conseguenze di questa situazione si manifesta nella difficoltà di gestione delle attività previste dai progetti: quando possibile, le amministrazioni si sono fatte carico di procedere ad anticipazioni sul bilancio comunale, in altri casi invece sono stati gli stessi enti gestori a dover ricorrere all'anticipo del finanziamento di cui erano destinatari, per evitare la sospensione dell'erogazione dei servizi.

Quest'ultima circostanza ha causato non pochi problemi alla gestione dei progetti, implicando, in alcuni casi, il rischio di sospensione degli stessi: la criticità deriva dal fatto che i soggetti gestori sono per lo più organizzazioni di volontariato che non dispongono di ulteriori entrate finanziarie.

Per quanto riguarda l'aspetto delle iniziative di raccordo con il livello regionale emerge come il dialogo tra le amministrazioni delle città riservatarie e quelle delle relative regioni non si possa definire ancora una "prassi operativa consolidata", anche se non sfugge la necessità e la rilevanza della fase del raccordo città-regione e varie sono le azioni di collegamento che si stanno predisponendo attraverso la collaborazione su progetti comuni e la creazione di un gruppo tecnico che elabori un progetto per un confronto permanente sulle azioni di sistema e il trasferimento di buone pratiche.

Tutte le altre amministrazioni comunali hanno provveduto a stanziare cifre di cofinanziamento seppur in percentuali diverse.

Nonostante questo punto di debolezza, l'impatto concreto avuto dalle politiche sociali e dai singoli progetti attuati sul territorio delle 15 città è confortante: non soltanto è possibile registrare un riscontro estremamente positivo, sia in riferimento agli obiettivi e utenti raggiunti, sia in riferimento al numero di operatori coinvolti, ma è possibile anche far emergere come l'attività di programmazione e gestione delle attività sul territorio, portata avanti dalle città, sia stata orientata all'implementazione del lavoro di rete, attraverso modalità di coordinamento e di lavoro che tendono a migliorare il raccordo tra l'ente, le istituzioni, ed i soggetti del terzo settore.

E nuovamente, si ripropone il concetto di dialogo con il terzo settore come uno degli elementi chiave per poter rendere maggiormente aderente alla realtà e alle esigenze espresse dal territorio la pianificazione delle politiche sociali.

Le fasi del monitoraggio e della valutazione sono strumenti indispensabili attraverso i quali sondare l'efficacia degli interventi attuati sul territorio, individuare elementi di successo e nodi critici che svolgono un ruolo basilare in un'ottica di adeguamento per le successive programmazioni.

A conclusione delle considerazioni sinora svolte si riportano le riflessioni emerse sulle modifiche del titolo V della Costituzione, che viene percepito dalle città riservatarie si come un potenziamento del principio di sussidiarietà, dal momento che «attraverso il conferimento alle Regioni e agli Enti locali delle funzioni e dei compiti amministrativi anche in materia di istruzione e formazione, la riforma ha permesso all'Ente locale di svolgere in maniera ancora più concreta un ruolo di programmazione, collaborazione e concertazione con tutti i soggetti interessati (scuole, dirigenti scolastici, docenti, nonché agenzie educative) in quanto Ente maggiormente in grado di promuovere lo sviluppo del proprio territorio, conoscerne le esigenze ed attuare gli interventi più idonei», tuttavia, «quanto finora realizzato, sembra ancora lontano dalla realizzazione di quella nuova architettura istituzionale fondata sui principi di sussidiarietà e collaborazione posti a sostegno della riforma. Nel nuovo quadro istituzionale, si valutano le potestà normative delle autonomie locali (statuti e regolamenti) rapportandole con regolamenti, leggi regionali e leggi statali così come risulta a seguito delle riforme costituzionali. È con riferimento a tali rapporti che si sottolinea come la riforma costituzionale, a ben vedere, non disegna procedure e percorsi orientati ad assicurare l'implementazione di un modello di regionalismo forte, integrato e cooperativo ma, per una serie di cause, fa sorgere il rischio di un "caos istituzionale"».

I. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE

PAGINA BIANCA

1. Le relazioni delle Regioni e delle Province autonome

Premessa

Il periodo di interesse

Un primo dato da segnalare è costituito dal periodo di riferimento della presente relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97. Al fine di cercare di riallineare i tempi del monitoraggio svolto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza con quelli della programmazione regionale e locale, è stato infatti deciso di prendere in considerazione non più il periodo annuale che va da giugno al giugno successivo, come in passato, ma l'intervallo di tempo da giugno 2004 fino a dicembre 2005.

In questa maniera, recuperato un po' di "terreno", dall'anno prossimo il periodo di interesse si sposterà da gennaio a dicembre, e dovrebbe pertanto risultare più vicino ai tempi e alle modalità di programmazione regionale e locale.

Due proposte di indice

Come negli anni scorsi il Centro nazionale ha provveduto ad elaborare le proposte di indice comune per la stesura della Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 da parte delle Regioni e delle Province autonome.

Già a partire dalla Relazione per l'anno 2004, il Centro ha predisposto due tipi di proposte di indice: una tipica, cosiddetta "modello L. 285/97", e una "modello L. 328/00". Ciò per i motivi più volte citati in altre Relazioni già redatte, ed in particolare alla luce di quanto avvenuto dal 2003 (riforma del Titolo V della Costituzione, creazione del Fondo Nazionale, unico e indistinto, per le Politiche sociali).

Anche per l'anno 2005 si è ritenuto, confortati anche dal livello di risposta ottenuto per il 2004, di procedere ad elaborare due proposte distinte di indici da sottoporre all'attenzione del livello regionale e delle province autonome.

Una è rivolta alle Regioni/Province autonome che hanno deciso di mantenere il dispositivo di attuazione "tipico" della legge 285; l'altra per quelle Regioni/Province autonome che hanno inserito la gestione dei piani territoriali nei piani sociali di zona o in altre forme di programmazione zonale.

In particolare, per “tipico” si intende: l’approvazione da parte della Regione e la gestione da parte degli Ambiti territoriali dei Piani territoriali di intervento, approvati con Accordi di programma, articolati in progetti esecutivi secondo le finalità degli articoli 4, 5, 6, della legge 285/97. A ciò corrisponde l’esistenza di un apposito fondo o riserva di spesa sui fondi regionali per l’infanzia e l’adolescenza, variamente denominato e composto, oltre che dalla quota parte a ciò riservata dalla Regione a valere sui trasferimenti statali del Fondo nazionale per le politiche sociali, da ulteriori quote di finanziamento o finalizzazioni anche di altra provenienza. Tale fondo è ripartito agli Ambiti territoriali per la gestione dei Piani territoriali di intervento.

Sulla base delle risposte pervenute nel corso degli anni precedenti si è provveduto dunque a rielaborare il testo degli indici, prendendo in considerazione gli schemi di indici più “ricorrenti” che Regioni/Province autonome, successivamente alla proposta inviata dal Centro, hanno utilizzato per la stesura delle proprie relazioni.

In particolare, si è cercato di fornire una proposta di indice agile e di facile lettura per Regioni e Province autonome, oltre che corrispondente al livello di informazioni che le stesse, nel corso di questi anni, hanno deciso e/o potuto inserire nei loro elaborati.

La situazione degli arrivi

Alla data di elaborazione del presente testo sono pervenute al Centro nazionale 12 relazioni da parte di Regioni e Province autonome, e precisamente quelle di: Abruzzo, Basilicata, Provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Provincia autonoma di Trento e Veneto.

1. Regioni “285” e Regioni “328”

Si possono fare innanzitutto una serie di considerazioni a partire dalla scelta effettuata da ciascuna realtà territoriale rispetto alle proposte di indice in base al contesto presente nel proprio territorio. Si può vedere che la situazione delle 12 Regioni/Province autonome sopra elencate risulta spaccata a metà: 6 si trovano nella “situazione 285”, ovvero hanno mantenuto il dispositivo “tipico” della legge 285/97 (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Sicilia, Provincia autonoma di Trento, Veneto), e 6 si trovano nella cosiddetta “situazione 328”, ovvero hanno fatto confluire la gestione dei Piani territoriali di intervento all’interno dei Piani