

Segnaliamo inoltre il richiamo costante all'attuazione della Convenzione ONU e quindi alla promozione di tutti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (es. Provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Sicilia ecc) e alle indicazioni provenienti dalla legge 285 che è stata recepita dalle nuove programmazioni.

### **1.1.5 Le risorse economiche**

Le scelte inerenti la distribuzione delle risorse economiche per ciascuna regione/provincia autonome nell'anno 2006 sono di vario tipo. Dalle informazioni che è possibile desumere dalle interviste svolte in loco appare difficile rappresentare un quadro omogeneo. Risulta più immediato quindi anche in questo caso riportare il dettaglio di ciascuna realtà.

#### **Abruzzo**

Il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) per il 2006 è pari a € 18.996.574,43 e finanzia l'attuazione del Piano sociale regionale 2002/2004, prorogato per gli anni 2005 e 2006. Il Fondo sociale regionale è di € 13.700.000,00.

La quota che annualmente viene destinata all'infanzia e all'adolescenza è di 3 milioni di euro, di cui il 5%, ex lege, per la formazione degli operatori sociali, mentre il 95% è stato destinato al finanziamento dei Piani Provinciali di azione per i diritti dei bambini e dei ragazzi.

Per il 2006, il cofinanziamento da parte degli ambiti locali ammonta a € 1.721.108,28, mentre ulteriori fonti di finanziamento si sostanziano in € 136.805,83.

La ripartizione agli ambiti territoriali provinciali della quota annua del finanziamento avviene con i criteri quali le rilevazioni ISTAT per la popolazione minorile e indicatori tipo la carenza di strutture per la prima infanzia, dispersione scolastica ecc.

#### **Basilicata**

La parte del Fondo sociale regionale dedicata all'infanzia e all'adolescenza è di € 665.297,80, pari al 20% delle somme finanziate ed erogate agli Ambiti zonal per le politiche sociali 2006. Ad essa la Regione ha provveduto ad integrare altre somme necessarie per garantire servizi quali: gestione asilo-nido (€ 500.000), minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (€ 2.273.037 e € 540.000).

Il criterio di ripartizione è sulla base della popolazione residente, sul numero di utenti.

**Provincia autonoma di Bolzano**

La legge 285/97 non è mai stata giuridicamente vincolante per la Provincia autonoma di Bolzano. Ciononostante, fin da subito la Provincia ha voluto cogliere questa opportunità ed è stato perciò deciso di destinare in forma vincolata la quota di competenza del fondo nazionale che è sempre confluito in forma indistinta all'interno del bilancio della provincia. La destinazione del fondo ha sempre avuto come vincolo l'innovatività. Sulla base di questa volontà politica, ogni anno l'Assessorato alle Politiche Sociali convoglia circa 1 milione di euro per il sostegno a progetti innovativi nell'area minori. Dal 2005, anche altri settori (anziani, handicap) hanno reclamato una parte di fondi per l'innovatività, ed hanno quindi parzialmente eroso questo stanziamento.

Oltre a questa riserva specifica dal fondo nazionale, rivolta a progetti innovativi, nel 2006, all'interno di uno stanziamento del Fondo sociale provinciale di 264 milioni di euro, sono stati destinati 3.971.000 € al settore generico "minori", 9.539.000 € all'area socio-pedagogica di base e 11 milioni 500 mila euro all'area di assistenza alla prima infanzia (0-3).

I criteri di ripartizione delle risorse agli ambiti si basano sul calcolo del numero di abitanti e sulla valutazione di bisogni specifici attraverso parametri prestabiliti.

Il controllo della spesa viene fatto attraverso l'esame della programmazione di bilancio da parte dell'Assessorato della Provincia. Entro luglio dell'anno di riferimento, gli enti locali devono presentare la programmazione di attività e di spesa dell'anno successivo. Si sta introducendo anche un sistema di contabilità analitica per centri di costo molto dettagliata che permetterà di governare sempre meglio il sistema.

**Calabria**

La Calabria ha destinato all'area infanzia e adolescenza 20.200.000 € del Fondo sociale regionale. Se si comprende anche la parte del FNPS il totale è di 34.000.000 €.

**Campania**

Per l'anno 2006 agli ambiti territoriali, ora distretti sociali, sono stati assegnati 45.511.493 €. Di questi 45 milioni, il fondo stanziato a favore dei diritti dei minori ammonta ad € 10.115.003, mentre quello a sostegno delle responsabilità familiari a € 7.110.284.

I meccanismi di controllo e di regolazione della spesa sono stati previsti attraverso l'analisi della rendicontazione periodica e attraverso l'utilizzo di schede di programmazione finanziaria (strumenti che la regione ha messo in campo per verificare il livello di compartecipazione dei comuni e degli altri enti) contenute nelle linee guida per la programmazione dei piani sociali di zona del 2006. «Forti dell'esperienza fino ad ora maturata, nel prosieguo dell'esperienza, tali meccanismi sono stati oggetto di importanti evoluzioni. Intanto i progettisti sociali locali, già dalla programmazione 2007

redigeranno una pianificazione triennale e non più annuale; il trasferimento dei fondi non avverrà più in rapporto a quanto speso. Al distretto sociale, approvata la programmazione proposta, sarà erogato il 100% di quanto assegnato. Questa scelta, si ritiene, consentirà un più agile e celere percorso tecnico burocratico, favorirà la stabilizzazione dei servizi territorialmente in essere e, dunque, la possibilità per la Regione di rafforzare l'attenzione alla loro qualità».

### **Emilia Romagna**

Per il 2006 sono stati spesi per l'area infanzia e adolescenza € 26.186.109,38. La quota complessiva destinata alle politiche sociali per il 2006 è stata di € 25.943.109,38.

I criteri di ripartizione del Programma finalizzato infanzia e adolescenza agli ambiti si rifanno alla popolazione di età 0-17 anni.

Per quanto riguarda il controllo e regolazione spesa, la Regione non richiede alcuna rendicontazione, puntando invece sul monitoraggio e sulla valutazione, che costituiscono uno dei punti prioritari della programmazione prevista nel Piano annuale di intervento per l'anno 2006.

### **Friuli Venezia Giulia**

Nel 2006 per le politiche di protezione sociale sono stati stanziati complessivamente 173.000.000, € di cui 63.490.000 € di fondo regionale e 14 milioni circa di fondo statale.

La spesa comprende anche finanziamenti specifici legati a leggi di settore che per i minori ammontano complessivamente a circa 20.130.000 € (gestione nidi comunali, prevenzione della pedofilia, interenti a sostegno della famiglia ecc.).

Per quanto riguarda i minori, nel fondo sociale vengono previste due uniche finalizzazioni: una per la gestione dei nidi, l'altra per la copertura delle spese sostenute dai Comuni a favore dei minori stranieri non accompagnati. Il resto del fondo sociale viene distribuito agli ambiti distrettuali per sostenere il sistema della programmazione territoriale, e gli ambiti hanno una loro autonomia nella destinazione delle risorse.

La ripartizione dei fondi agli ambiti distrettuali avviene anche in questa regione secondo indici demografici.

### **Liguria**

In Liguria la spesa comprensiva del Fondo Regionale e del Fondo Nazionale per le politiche sociali è di 56 milioni di euro: di questi, 13 milioni di euro sono stati utilizzati per interventi a favore dei minori. A questi vanno aggiunti i 19.700.000 € delle politiche socio-sanitarie, attinti dal Fondo Sanitario Regionale.

**Lombardia**

Il fondo autonomo regionale per le politiche sociali ammonta per il 2006 a circa 92.000.000 €. Di questi nel 2006 circa 51 milioni sono stati spesi per l'infanzia e adolescenza. Si aggiungono poi i fondi della LR 23/99 che prevede ogni anno l'emanazione di un bando per il sostegno a progetti realizzati dal terzo settore rivolti ai minori. Nel bando 2006 sono stati stanziati 5.460.000 €.

Le risorse specifiche per l'infanzia e l'adolescenza, derivanti dal Fondo nazionale per le politiche sociali, ammontano a circa 10 milioni di euro.

Dal 2007 il fondo sociale regionale viene ripartito per il 50% su spesa storica dei servizi e il 50% su quota capitaria (considerando anche una riserva speciale per i comuni montani), mentre negli anni passati la ripartizione si basava solo sulla spesa storica. Per i prossimi anni vi è l'intenzione di spostarsi progressivamente più sulla popolazione che sul servizio, per avvicinarsi maggiormente ai bisogni reali e non destinare le risorse alla sopravvivenza dei servizi.

Per quanto riguarda il controllo sulla spesa, per le azioni che fanno parte della programmazione di Piano, la Regione chiede che vengano indicati i vari obiettivi suddivisi per tipologia di intervento, divisi fra servizi, titoli e leggi di settore.

**Marche**

Il fondo destinato all'infanzia e all'adolescenza per il periodo che va da giugno 2006 a settembre 2007 è costituito esclusivamente da risorse economiche regionali (LR 9/2003), ed pari a € 1.190.753,58. L'anno 2006 è stato coperto quindi in parte con il fondo 2004 (3.776.666,79 € per il periodo giugno 2004 – giugno 2006), in parte con i finanziamenti stanziati nel 2006 di cui sopra.

I criteri di ripartizione sono basati essenzialmente sulla popolazione mentre il controllo della spesa è avvenuto finora fondamentalmente attraverso la certificazione della spesa sostenuta tramite gli atti deliberativi, l'entità e modi del co-finanziamento.

**Molise**

Le risorse del Fondo sociale ammontano ad € 8.606.671,82 destinati per il 60% ai Comuni, per la continuità dei servizi e delle prestazioni in atto, e per il 30% agli Ambiti territoriale, per l'attivazione dei Piani di zona, mentre il 10% è gestito dall'Assessorato alle politiche sociali, per interventi di carattere sociale.

Il 30% (circa € 1.116.006) delle risorse assegnate agli Ambiti territoriali viene destinato all'area infanzia e adolescenza. I fondi destinati per il finanziamento di interventi che riguardano micronidi, asili nido (realizzazione e gestione), ludoteche, adozione, azioni di contrasto all'abuso e al maltrattamento, non gravano sul fondo sociale regionale, ma derivano da risorse finanziarie regionali e nazionali. In particolare:

- Asili nido: Gestione – 155.000 € / Costruzione – 616.319,23 €
- Ludoteche: 51.646,00 €
- Fondo abuso sessuale: 188.385,71 €
- Fondo abusi minori: 37.946,67 €
- Adozioni: Sistema informativo – 75.334,17 € / interventi a favore delle coppie – 77.243,25 €

### **Piemonte**

Per la Regione Piemonte il dato del fondo sociale regionale, comprensivo di stanziamenti a carico del bilancio della Regione e quelli del Fondo nazionale per le politiche sociali ammonta a 114.501.165 €. La cifra destinata all'infanzia e all'adolescenza per il 2006 si aggira intorno ai 20.000.000 €.

Ancora una volta i criteri di riparto si basano su parametri demografici e dell'utenza a carico.

Per quanto attiene il controllo della spesa, nel 2004 è stata approvata la costituzione di appositi gruppi di rendicontazione.

### **Puglia**

Il Piano Regionale delle Politiche Sociali destinava al finanziamento dei Piani di Zona le risorse derivanti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali relative alle annualità 2001/2003, pari a complessivi 125.718.719,76 €. Sullo stesso periodo di vigenza dei Piani di Zona (2005/2007) sono state assegnate le risorse derivanti dal Fondo Globale Regionale Socioassistenziale (FGSA) relative alle annualità 2004 e 2005 per complessivi 35 Ml di euro.

Il Piano Regionale ha previsto che agli interventi in materia di infanzia e adolescenza i Comuni destinino almeno il 22% delle risorse trasferite, e di queste almeno un quinto (il 20%) sia destinato agli interventi in materia di tutela delle vittime di abuso e maltrattamento.

Gli interventi in materia di contrasto alle nuove forme di povertà sono finanziati con risorse di bilancio regionale, per complessivi 25 Ml di euro (bilancio 2006 e 2007), di cui 8 Ml per l'intervento Prima dote per i nuovi nati.

I criteri di ripartizione dei finanziamenti si basano anche in Puglia su indicatori demografici.

Il controllo della regolazione della spesa si effettua con attività di monitoraggio. E' in corso un'azione di monitoraggio della spesa dei Comuni al 31 dicembre 2006, a valere sulle risorse trasferite sui Piani di zona, articolata per aree di intervento.

**Sardegna**

Il dato complessivo ammonta a 8.780.000 € e si riferisce all'intera infanzia e adolescenza dell'intera seconda triennalità 2004-2006. Di questa cifra non è possibile scorporare il dato riferito all'anno 2006.

Il criterio di ripartizione dei fondi destinato agli ambiti è demografico. In mancanza di dati precisi sui minori, la regione si è limitata ad un mero riscontro numerico degli abitanti per ambito, e ha provveduto a finanziare sulla base di questi elementi generali. A tale proposito viene ribadita l'importanza del ruolo dell'Osservatorio che dovrà prendere avvio anche per disporre di elementi di valutazione maggiormente precisi e attendibili.

Per quanto riguarda il controllo della spesa esso è previsto sia sulla documentazione contabile, sia sullo stato di avanzamento del progetto.

**Sicilia**

Il fondo indistinto ripartito ai distretti sociosanitari nell'anno 2006 ammonta ad € 20.000.000.

Almeno il 25% delle risorse erogate ai distretti socio-sanitari sono destinate alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (L. 285/97).

I meccanismi di controllo e di regolazione della spesa dei Piani sono stati previsti sulla base della rendicontazione della spesa riferita all'anno precedente e attraverso relazioni di monitoraggio periodiche.

**Toscana**

Nel 2006 sono state complessivamente assegnate alle zone per l'insieme delle prestazioni sociali 56.200.000 €. La cifra si compone sia del fondo regionale che di quello nazionale. Le risorse non sono vincolate per il loro utilizzo.

Attraverso la programmazione dei Progetti di interesse regionale (PIR) e nell'ambito delle risorse complessive rese disponibili attraverso il fondo sociale regionale, sono state destinate risorse mirate ad interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nella misura complessiva di 2.143.000 €.

**Provincia autonoma di Trento**

Dall'intervista con il referente della Provincia di Trento emerge solamente che dalla lettura del Bilancio Sociale del Servizio per le politiche sociali 2003 si evince che sono stati spesi in favore di minori e giovani in stato di disagio 18.096.447 €, ovvero il 17,6% delle risorse sociali complessive. Da questo dato sono escluse le famiglie problematiche.

Il controllo sulla spesa viene promosso dalla Provincia attraverso una relazione annuale consuntiva e propositiva sullo stato dell'arte e sulla progettazione futura contenente un'analisi quantitativa e

qualitativa dei servizi del territorio. A questo proposito è interessante segnalare che a questa relazione è stato agganciato lo strumento dello standard di responsabilità sociale AccountAbility 1000 (AA1000) al fine di ottenere procedure trasparenti e condivise di verifica esterna dell'efficienza dell'ente gestore.

### **Umbria**

Per il 2007 i fondi per le politiche sociali regionali sono 6.591.022 € (nel 2006 l'entità è più o meno la stessa) di cui il 60% è l'entità dello stanziamento che va agli ambiti.

Per l'Area del "disagio minorile sostegno alle responsabilità familiari" a livello regionale sono state ripristinate le somme del 2004 cioè 2.397.000 € che hanno rifinanziato gli interventi ex legge 285.

### **Valle d'Aosta**

In Valle d'Aosta il fondo complessivo per le Politiche Sociali è stato il seguente è stato di € 25.048.500 per il Fondo Regionale Politiche Sociali e di € 2.236.750 per il Fondo Nazionale Politiche Sociali.

In particolare, per le aree della prima infanzia e dei minori e famiglia l'ammontare delle risorse economiche regionali è stato di € 10.799.916,80, mentre quello delle risorse economiche del Fondo Nazionale Politiche Sociali è stato pari a € 1.214.000.

### **Veneto**

Per l'anno 2006, il finanziamento complessivo regionale relativo al 3° anno del nuovo biennio del Piano area minori (DGR 3832/2005) è costituito da € 5.367.500. L'ammontare delle risorse economiche per l'infanzia e l'adolescenza è di € 67.796.639,87.

Ai finanziamenti sopra illustrati vanno solitamente aggiunte le cifre dei **cofinanziamenti** comunali o di altra provenienza che incrementano in una misura da non sottovalutare la somma delle risorse economiche che stiamo analizzando, ma che in questa sede non ci è possibile illustrare.

Possiamo rilevare come ancora in qualche regione vengano mantenute finalizzazioni delle risorse economiche o **vincoli** di utilizzo che vengono esplicitamente richiamati negli atti della programmazione e, di conseguenza, della ripartizione dei fondi.

Come si può vedere infine le **modalità di controllo e regolamentazione** sull'uso delle risorse da parte degli ambiti territoriali non sempre vengono esplicitate. Laddove esse vengono rese note si presentano situazioni in molti casi radicalmente opposte. Dalla predisposizione di strumenti e procedure particolareggiate e sostenute da un'azione di supporto dell'ente regionale, a situazioni in cui non è previsto alcuno schema di controllo puntuale. Ma è da rilevare che spesso in associazione a

questo aspetto viene richiamato il più ampio sistema di monitoraggio e valutazione sui piani e sui progetti quale cornice più ampia all'interno della quale individuare meccanismi di verifica della spesa.

### 1.1.6 Gli ambiti territoriali della programmazione e i soggetti coinvolti

La suddivisione dei territori regionali in ambiti di programmazione all'interno dei quali più soggetti contribuiscono all'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza è sicuramente un elemento a cui la 285 ha dato grande importanza.

Quello che segue è un riepilogo riguardante gli ambiti vigenti al 31 dicembre 2006 che ne mostra il numero, la denominazione e il tipo di definizione territoriale. Ciascuno di essi esprime un piano sociale di zona al cui interno sono previste le azioni a favore di infanzia e adolescenza.

|                       | N. ambiti       | Denominazione                                                           | Definizione territoriale                                                      |
|-----------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Abruzzo               | 35              | Enti di ambito sociale                                                  | Associazioni di Comuni                                                        |
| Basilicata            | 15              | Ambiti zonali                                                           | Associazioni di Comuni                                                        |
| P. A. di Bolzano      | 8               | 7 Comunità comprensoriali<br>+ Azienda per i servizi sociali di Bolzano | Associazioni di Comuni                                                        |
| Calabria              | 14              | Ambiti territoriali                                                     | ASL o parti di ASL                                                            |
| Campania              | 52              | Distretti sociali                                                       | Distretti sanitari o loro multipli                                            |
| Emilia Romagna        | 39              | Zone sociali                                                            | Distretti sanitari                                                            |
| Friuli Venezia Giulia | 19              | Ambiti distrettuali                                                     | Distretti sociosanitari                                                       |
| Lazio                 | 36              | -                                                                       | -                                                                             |
| 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 progr.ne                              |
| 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 progr.ne per lo più coincidenti con i distretti sanitari   |
| Sicilia               | 55              | Distretti sociosanitari                                                 | Distretti sociosanitari                                                       |
| Toscana               | 34              | Zone sociosanitarie                                                     | Distretti sociosanitari                                                       |
| P. A. di Trento       | 13 enti gestori | 11 Comprensori di Comuni<br>+ Comuni di Trento e Rovereto               | Associazioni di Comuni                                                        |
| Umbria                | 12              | Ambiti territoriali                                                     | Associazioni di Comuni                                                        |
| Val d'Aosta           | 1               | Ambito territoriale                                                     | Regione                                                                       |
| Veneto                | 21              | Ambiti territoriali                                                     | Aziende ULSS                                                                  |
| <b>Tot. 685</b>       |                 |                                                                         |                                                                               |

Si può notare che il numero totale (685) è superiore a quello dello scorso anno in quanto nel frattempo quasi tutte le regioni sono passate alla programmazione 328 e hanno talvolta ridefinito l'estensione degli ambiti deputati a predisporre i piani di zona modificando ciò che in precedenza era l'ambito territoriale previsto con la legge 285.



È opportuno in questa sede specificare che il numero degli ambiti qui riportato è diverso da quello considerato dalla ricognizione sullo stato di attuazione dei progetti. In quella sede si è concordato con alcune regioni di rispondere solamente delle progettualità 285 o delle loro prosecuzioni e di conseguenza del numero degli ambiti che le hanno prodotte, e non del complesso degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza previsti dai piani di zona. Ciò sostanzialmente per rendere più omogenee e confrontabili le risposte di quest'anno con quelle della ricognizione dello scorso anno in modo tale da permettere di chiudere il cerchio della rilevazione sui progetti di derivazione 285.

### **I soggetti coinvolti**

Le varie fasi di programmazione e di attuazione delle attività a favore dei minori negli ambiti hanno visto come protagonisti, oltre alle stesse Regioni, attori quali i Comuni, e in particolare i Comuni capofila degli ambiti, le associazioni di Comuni, dove previste, quali ad esempio le Comunità comprensoriali della provincia autonoma di Bolzano, le Province, le aziende sanitarie locali, il terzo settore e in molti casi il mondo della scuola. In sostanza ogni ente, istituzionale o meno, ha partecipato alla definizione e all'attuazione delle politiche sociali (o ad integrazione sociosanitaria) che la regione ha rivolto ai minori. Questi soggetti trovano molte volte la loro espressione in tavoli interistituzionali, coordinamenti o altre forme di collegamento che alimentano le reti di lavoro e che giungono alla firma degli accordi di programma.

Da evidenziare come fattore positivo è il ruolo sempre maggiore del terzo settore, e di tutte le forme di associazionismo privato, che da un ruolo esclusivamente gestionale è entrato a pieno titolo nei tavoli di lavoro a cui siedono tutti gli altri attori con un contributo importante e decisivo. Permangono ancora differenze da realtà a realtà, in alcune regioni esso ha possibilità di avere un ruolo più attivo che in altre, ma sicuramente sono cambiate molte cose nel corso dell'ultimo decennio e ciò grazie anche all'innovatività che ha portato la legge 285/97.

#### **1.1.7 Definizione dei liveas/lep**

Alcune regioni nel corso delle interviste hanno fatto riferimento al lavoro in corso coordinato dal Centro interregionale per il sistema informatico ed il sistema statistico (CISIS). Il Coordinamento tecnico interassessorile per le politiche sociali ha incaricato il CISIS di operare una revisione del Glossario costruito nel 2003 in occasione dell'avvio della fase pilota dell'Indagine sugli interventi sociali dei comuni singoli e associati svolta dall'ISTAT in collaborazione con il Ministero della solidarietà sociale, la Ragioneria generale dello Stato e le regioni. Per la costruzione del Glossario

sono state messe a confronto una serie di classificazioni regionali e la macro-architettura della classificazione europea prevista nel Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS).

La revisione del Glossario è finalizzata alla definizione del Nomenclatore nazionale dei servizi e degli interventi sociali che rappresenta uno strumento di mappatura, attraverso la descrizione e definizione di tutte le voci desunte confrontando, integrando e raccordando le classificazioni previste per gli interventi e servizi sociali nelle Regioni. Esso si propone di migliorare le rilevazioni svolte periodicamente dall'ISTAT.

Al suo interno sono previste tre macrocategorie:

- interventi e servizi realizzati sul territorio o a domicilio attraverso di personale del settore sociale,
- trasferimenti monetari ovvero sia quelli erogati direttamente all'utenza sia quelli distribuiti ad altri soggetti affinché forniscano servizi con agevolazioni sui ticket, sulle tariffe o sulle rette a particolari categorie di utenti,
- centri e strutture residenziali o diurne.

Questo lavoro rappresenta di conseguenza anche un passo fondamentale verso la definizione dei LEP a livello nazionale.

Alla formulazione del Nomenclatore partecipano con i loro preziosi contributi 18 regioni italiane: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, P.A. Trento, P.A. Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna<sup>3</sup>.

Alcune di esse, come accennato, hanno richiamato questo impegno relativamente alla specifica domanda se avessero o meno elaborato al livello regionale nomenclatori o strumenti di classificazione delle tipologie di servizi e prestazioni per l'area infanzia e adolescenza.

In una decina di regioni (es. Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia ecc) è stato dato avvio al processo di attuazione degli standard strutturali e gestionali per la definizione dei LIVEAS o LEP, che ha come obiettivo l'omogeneità territoriale dei servizi e delle prestazioni. Questo processo è partito in occasione della predisposizione dei piani sociali o sociosanitari regionali o all'interno di leggi regionali o appositi regolamenti per le singole tipologie di offerta. Queste regioni dichiarano dunque di avere predisposto un nomenclatore o un glossario dei servizi e delle prestazioni sociali. Talvolta esso riguarda il complesso delle prestazioni sociali, talaltra concerne alcune aree, ad esempio solo l'area infanzia e adolescenza oppure, ancora più nello specifico, ad esempio i servizi residenziali, i centri per le famiglie ecc.

<sup>3</sup> Si veda il documento "Nomenclatore nazionale degli interventi e servizi sociali" elaborato dal Gruppo di lavoro "Politiche sociali" del CISIS.

Non in tutte le regioni il lavoro su questo campo è allo stesso stadio di avanzamento: mentre in alcuni territori si registra esclusivamente l'attesa delle disposizioni provenienti dallo Stato (es. Molise e Val d'Aosta), in altri si è già iniziato il percorso con la mappatura dei servizi esistenti, con la definizione di glossari (es. Friuli Venezia Giulia) e dell'elenco delle varie tipologie di offerta. In casi ancora più avanzati come in Campania o in Sardegna si è cercato anche di fornire indicazioni sulle modalità e gli strumenti da utilizzare per garantire le prestazioni individuate.

#### **1.1.8 La deistituzionalizzazione in riferimento alla legge 149/01**

L'impegno regionale sul tema della deistituzionalizzazione nell'arco del 2006 è stato per lo più legato all'approssimarsi della scadenza fissata dalla legge 149 del 2001 che indicava la data del 31 dicembre 2006 come limite per la chiusura degli istituti per minori.

L'attenzione quindi si è principalmente concentrata sulla riconversione degli istituti per minori in comunità di tipo familiare o in altre forme di accoglienza che fossero più vicine alle caratteristiche del contesto familiare come ad esempio le comunità socioeducative integrate.

Sono state portate avanti numerose azioni di promozione per l'aiuto e il sostegno al ruolo educativo della famiglia (siano esse famiglie di origine o famiglie affidatarie), iniziative di formazione e sensibilizzazione delle famiglie che intendono intraprendere il percorso dell'affidamento, la costituzione di reti di famiglie che le vedano protagoniste attive del cambiamento, il sostegno dei minori temporaneamente fuori famiglia secondo una prospettiva promozionale e preventiva.

Vi sono regioni nelle quali sono attive equipe che si occupano in maniera specifica di supporto all'affido familiare e all'adozione (es. Marche, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento). In Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Veneto sono state elaborate o sono in corso di predisposizione linee guida in materia di affidamento.

Da segnalare l'esperienza marchigiana che sta lavorando al progetto di realizzare una banca dati dei minori fuori famiglia che potrà essere operativa a partire dal 2008.

Ad integrazione di quanto detto fin qui si ricorda che nel corso del 2006, il Centro nazionale ha portato avanti due attività inerenti il tema della deistituzionalizzazione:

- il censimento dei minori fuori famiglia (che si trovano quindi sia nei servizi residenziali che in affidamento familiare) al 31 dicembre 2005. Questa rilevazione è stata realizzata dal Centro in collaborazione con le regioni e le province autonome che hanno messo a disposizione i dati in loro possesso
- la ricognizione svolta sia al novembre 2006 che successivamente al 31 dicembre 2006 tramite il

contatto di tutti gli istituti per minori ancora attivi per verificarne i termini della chiusura prevista dalla 149.

I report di entrambe queste attività sono in corso di pubblicazione.

### **1.1.9 La prevenzione e il contrasto all'abuso e al maltrattamento in riferimento alla legge 269/98**

Un primo dato da ricordare è che alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Calabria, Molise, Lazio, Puglia) hanno dato avvio alla partecipazione al progetto per un Sistema nazionale di monitoraggio dei minori segnalati e/o presi in carico dai servizi sociali territoriali per situazioni di rischio, trascuratezza, maltrattamenti e/o abusi sessuali promosso dal Ministero delle politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare ciascuna delle regioni indicate ha individuato alcuni ambiti sui quali svolgere la sperimentazione del Sistema nazionali. Tali sperimentazioni sono attualmente in corso.

In numerose regioni sono inoltre state approvate le Linee guida regionali in materia maltrattamento e abuso sull'infanzia e l'adolescenza (es. Abruzzo, Liguria, Lombardia, Molise). Attraverso di esse si prevedono una serie di azioni tra le quali:

- previsioni di fondi appositamente destinati ad azioni su quest'area di intervento;
- istituzione dei coordinamenti regionali con compiti di sensibilizzazione, confronto con le istituzioni ecc.
- creazione di equipe multidisciplinari;
- monitoraggio del fenomeno, promozione di ricerche sul fenomeno;
- formazione degli operatori;
- protocolli di intesa tra vari soggetti istituzionali e non per la gestione dei casi ecc.

Frequenti inoltre le segnalazioni di progetti/servizi ad hoc come la costituzione di strutture in grado di accogliere situazioni di emergenza, punti di ascolto, la produzione di materiale informativo e in generale azioni rivolte alla prevenzione del fenomeno.

Da segnalare il ciclo di incontri di sensibilizzazione dal titolo "Minore a chi" che la Regione Basilicata ha realizzato in collaborazione con l'Istituto degli innocenti di Firenze. All'interno di questo percorso è stato ampiamente trattato anche il tema dell'abuso e maltrattamento.

In Molise infine il corso regionale "Bambine e bambini fuori dalla violenza" ha avuto scopo 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.

**1.1.10 Azioni di supporto alla programmazione e qualificazione del sistema di interventi per l'infanzia e l'adolescenza: il monitoraggio e la valutazione dei piani e dei progetti, i sistemi informativi e le ricerche, le iniziative formative**

Per le attività di monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti, di implementazione di un sistema informativo a livello regionale e di sviluppo di attività di ricerca, si ribadisce il ruolo decisivo degli osservatori regionali che svolgono in molti casi un ruolo di coordinamento e di sintesi. Come già indicato, si può parlare di due macrotipologie:

- osservatori sui fenomeni sociali
- osservatori specifici sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza (centri regionali di documentazione e analisi sui minori) o della famiglia (in Sicilia l'Osservatorio per la famiglia ha ereditato le competenze dell'Osservatorio per l'infanzia).

Talvolta le strutture della seconda tipologia risultano inglobate nelle attività di quelle della prima (es. Molise), in altri casi i due organismi operano in stretta collaborazione (es. Marche). Spesso inoltre sono direttamente coinvolti o consultati nelle fasi di elaborazione di norme, linee guida e progetti.

In alcuni casi essi sono operativi già da anni (es. Friuli Venezia Giulia, Marche, Veneto ecc) mentre in altre regioni sono di recente istituzione e/o in fase di avvio (es. Puglia).

Per lo svolgimento del monitoraggio e della valutazione dei piani e/o dei progetti vengono predisposti appositi strumenti 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. Lo scopo ultimo consiste nel recuperare ed elaborare informazioni sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, che rappresentino un flusso informativo costante (vedi L. 451/97) utile per tutti gli attori sociali, e che forniscano dati aggiornati ai programmatori e agli amministratori locali funzionali alla programmazione e qualificazione del sistema di interventi per l'infanzia e l'adolescenza. Ciò si collega strettamente con la fase di analisi della domanda e dei bisogni della popolazione di cui si è trattato in un paragrafo precedente.

In alcune realtà i monitoraggi si concentrano maggiormente su singole aree tematiche di intervento. La Provincia di Trento ad esempio sta compiendo un percorso sulla fascia 0-3 anni, uno studio per rilevare l'impatto in età adulta di situazioni problematiche vissute in questa fascia di età. Ha inoltre commissionato altri studi sulla fascia giovanile.

La Regione Veneto nel corso dell'intervista segnala la proposta di lavorare sui Piani di zona: «Potrebbe infatti risultare utile per chi lavora sul territorio capire quanto una determinata azione può avere delle risposte, ma per raggiungere tale obiettivo occorre circoscrivere l'ambito di valutazione. Inoltre, andrebbe fatto un lavoro sulla qualità degli interventi piuttosto che sui dati. Il

problema grosso è tradurre i dati in riflessioni, il dato senza spiegazione non ha valore. Non è naturalmente facile riuscire a raggiungere questo obiettivo, ma il dato va contestualizzato».

Vi sono anche casi in cui la gestione delle attività di monitoraggio e valutazione e/o i compiti di supporto che ne scaturiscono, vengono affidate in parte o in toto a soggetti esterni all'ente regionale. La regione Friuli Venezia Giulia cita a questo proposito l'Istituto di ricerche economiche e sociali (IRSE) di Udine.

Le modalità di indagine della condizione dei minori avvengono solitamente tramite la somministrazione di schede periodiche appositamente elaborate da compilare nella versione cartacea o direttamente su supporto informatico come appositi data base on line. Ciò implica un coinvolgimento dei vari livelli (province, ambiti ecc) e l'attribuzione a ciascuno di essi di compiti precisi (Emilia Romagna). L'Emilia Romagna segnala inoltre l'investimento nella previsione di una figura di sistema dedicata a queste finalità.

In genere le attività sfociano nella produzione di report periodici (anche intermedi) o annuali a livello ad esempio provinciale e/o dell'intera regione (es. relazioni sociali regionali) che possono essere diffusi tramite presentazioni pubbliche (seminari, convegni ecc) e diffusi tramite i siti web degli stessi osservatori.

Una delle regioni che presenta criticità è la Calabria che denuncia «l'assenza di un sistema di monitoraggio e di valutazione a livello regionale e provinciale, che è stata invece lasciata alle amministrazioni comunali competenti». Essa è stata in un certo senso sostituita da incontri periodici con i referenti degli ambiti territoriali.

In tema di analisi della programmazione la Regione Toscana ha inoltre affidato all'Istituto degli Innocenti di Firenze (in relazione alle funzioni attribuite con LR 31/2000 "Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza") l'analisi dei Piani integrati di salute e, ove presenti, degli aggiornamenti dei Piani sociali di zona per le annualità 2005-2006. Si tratta di un lavoro che l'Istituto ha potuto svolgere analizzando la documentazione disponibile, senza appesantire le zone sociosanitarie di una ulteriore richiesta di informazioni, ai fini di tracciare alcune linee essenziali della programmazione sociosanitaria a favore dei minori in Toscana. Questo lavoro costituisce la prosecuzione dell'attività svolta l'anno precedente sull'aggiornamento per l'anno 2004 dei piani di zona 2002-2004 (in corso di pubblicazione).

Per quanto riguarda la presenza di sistemi informativi o di un processo che è finalizzato al loro sviluppo si segnalano i casi dell'Abruzzo (attualmente messo a regime) e della Puglia (è stata stanziata una parte delle risorse economiche per favorire lo sviluppo).

L'attività di monitoraggio e valutazione può anche avere un seguito nello scambio di buone pratiche. In tema si segnala l'esperienza dell'Emilia Romagna: «Nell'ottica di migliorare la progettazione territoriale e di favorire il reciproco arricchimento condividendo le esperienze di buona qualità, nel 2004 si è cominciato a ideare un progetto di scambi interprovinciali, che è stato lanciato a maggio 2006 e ha visto la partenza operativa nell'autunno 2006. Il progetto coinvolge tutte le province della Regione, divise in raggruppamenti che si occupano di 3 diverse aree: mediazione interculturale, sportelli psicopedagogici (sostegno genitorialità), centri educativi ed aggregativi con un'attenzione alla preadolescenza e adolescenza.

Praticamente si tratta, attraverso una visita diretta ed una elaborazione sulla tematica con esperti, di conoscere e far conoscere progetti per uno scambio di buone prassi. E' una modalità che serve anche per consolidare le buone prassi emerse sul territorio anche grazie alla progettazione passata 285».

In tema di esperienze formative a livello regionale i report non fornisco informazioni dettagliate. Si possono tuttavia elencare brevemente i principali temi trattati nella formazione da alcune regioni:

- immigrazione (es. Provincia autonoma di Bolzano)
- sostegno familiare (es. Provincia autonoma di Bolzano)
- affido, adozione, post-adozione (es. Provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Piemonte, Puglia)
- documentazione (es. Emilia Romagna)
- minori che hanno rapporti con l'autorità giudiziaria (es. Lombardia)
- abuso e maltrattamento (es. Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Valle d'Aosta)
- formazione destinata agli operatori dei nidi (es. Friuli Venezia Giulia, Liguria).

#### **1.1.11 L'esperienza di lavoro con la legge 285/97: considerazioni a livello personale dei referenti intervistati. Bilanci e valutazioni**

I bilanci e le valutazioni espressi a livello personale dai referenti intervistati in merito all'esperienza della legge 285/97 sono stati unanimemente positivi e carichi di entusiasmo per la grande portata innovativa della legge.

L'aspetto che più è stato messo in evidenza è quello di aver permesso di focalizzare l'interesse su una fascia di destinatari che fino a quel momento non aveva goduto di un'attenzione specifica da parte di politici, amministratori e cittadini. Ha quindi consentito la crescita di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza nella quale bambini e ragazzi sono soggetti di diritti che devono essere loro garantiti. Non ci si è concentrati più solamente sul disagio e sulla "riparazione" di situazioni problematiche, ma anche sulla promozione del benessere, dell'agio. La 285 ha aiutato a

entrare in contatto con il mondo giovanile “normale”, uscendo dagli stereotipi e dagli approcci di tipo “patologico” nell’ottica di considerare ciascun soggetto nella sua globalità come persona (Provincia Autonoma di Bolzano).

I principi della legge 285 sono stati ripresi nelle successive norme di programmazione regionale, anche in altri settori, e anche la legge nazionale 328 del 2000 deve molto all’eredità consegnata dalla 285. Tali principi rimangono come riferimento largamente richiamato anche dei singoli attori che sono stati coinvolti nell’attuazione della legge.

Il Piano territoriale di intervento della 285 ha rappresentato uno stimolo importante per l’avvio delle azioni creando un metodo di programmazione territoriale che non era praticato. Con questo strumento e con l’accordo di programma la legge ha permesso di mettere in stretta relazione, in maniera strutturata, soggetti diversi che prima non si sedevano allo stesso tavolo, per una vera e propria concertazione che tra l’altro ha visto partecipare con un ruolo più attivo il terzo settore. È stato dato un grande contributo alla capacità di “lavorare insieme” e di condividere esperienze. Nella rete che si è formata, seppur con difficoltà in alcune situazioni, ogni attore ha potuto portare il valore della propria specificità.

Sia il piano di intervento che l’accordo di programma sono inoltre poi stati ripresi, con i dovuti adattamenti, dalla 328. Questi e altri capisaldi della 285 hanno permesso un passaggio alla nuova legge con la consapevolezza di ciò che la 285 aveva prodotto, ovvero dei cambiamenti nei processi, nei modi di affrontare le tematiche sociali (Valle d’Aosta).

La formazione degli operatori è stata indirizzata verso il tema della prevenzione e della qualità dei servizi (Abruzzo). Essa ha comportato, oltre ad una qualificazione professionale, anche un’occasione di crescita personale (Provincia autonoma di Bolzano). Ha inoltre permesso di instaurare proficui e interessanti rapporti tra le regioni creando sinergie tra colleghi.

Secondo una visione più critica alcune regioni evidenziano come, nonostante il progresso sia stato grande, si sarebbe comunque potuto fare anche di più: «...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)» (Abruzzo).

La Basilicata, l’Emilia Romagna e altre regioni evidenziano come talvolta le risorse non siano state investite in maniera eccessivamente innovativa o non perfettamente rispondente ai bisogni. In alcuni casi infatti è stato carente l’ancoraggio dei processi di monitoraggio, valutazione e progettazione ad una corretta analisi e lettura delle esigenze del territorio. Qualche dubbio sembra rimanere quindi sulla reale efficacia ed efficienza dei progetti attuati.

Un timore di alcuni è relativo al post 285. Infatti mentre in certe regioni il passaggio alla 328 può