

VENETO

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 QUADRO RIEPILOGATIVO D'INSIEME

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

La legge 285/97 prende avvio in Veneto con la Delibera di Giunta Regionale n. 1408 del 5.5.98.

Con tale provvedimento si individuano i 21 ambiti territoriali, corrispondenti ai territori delle ULSS ai sensi della LR 5/96 e si rileggono le finalità generali della normativa nazionale alla luce delle specificità locali, individuando delle priorità di intervento a livello regionale che i Piani territoriali hanno cercato di perseguire.

In particolar vengono individuati i seguenti obiettivi specifici:

- a) garantire la piena fruibilità, per tutte le realtà territoriali, di una rete di servizi socio-sanitari stabili ed integrati, a garanzia della tutela e della promozione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- b) garantire il sostegno alla famiglia, mediante servizi educativi e ludicoricreativi non sostitutivi degli asili nido previsti dalla Legge n. 1044 del 6.12.1971, bensì integrativi e sperimentali;
- c) garantire il sostegno alla famiglia e il contrasto al ricovero in strutture residenziali privilegiando la soluzione dell'affido familiare qualora si renda necessario l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine;
- d) avviare iniziative volte all'integrazione multirazziale dell'infanzia e dell'adolescenza;
- e) sviluppare l'associazionismo rivolto alle famiglie con bambini e adolescenti;
- f) avviare progettualità integrate per migliorare la qualità del tempo libero dell'infanzia e dell'adolescenza, attraverso la promozione di programmi di aggregazione e di formazione civica di qualità;
- g) promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità e alle scelte che li riguardano.

Sulle risorse disponibili a valere sul fondo infanzia e da trasferire agli ambiti territoriali è stata applicata la riserva del 5% a livello regionale, per iniziative di formazione e supporto alla realizzazione dei piani. Le risorse ai territori sono state redistribuite secondo tre criteri illustrati in tab. 1

Tab. 1 *I criteri di riparto dei finanziamenti fra i territori ULSS nel triennio 1997-1999*

<i>Criteri di riparto</i>	<i>Peso</i>
Popolazione minorenni residente alla data del 1.1.1996 (Dati ISTAT)	50%
Classe di Popolazione minorenni da 3.131 a 22.652; da 25.448 a 29.009; da 30.050 a 43.364; da 47.824 a 66.706 (Dati ISTAT)	25%
Percentuale di minori allontanati dalla famiglia (in struttura + in affido familiare) rispetto	25%

alla popolazione minorile del Veneto 25%	
--	--

In questa prima triennalità non sono state previste delle limitazioni relativamente alla dimensione minima del territorio su cui le progettualità dovevano estendersi: di conseguenza ciascun singolo Comune poteva, legittimamente, promuovere uno specifico progetto nel proprio territorio all'interno del Piano Triennale, purché ovviamente congruente con le finalità previste dal disposto normativo.

Ciò si è riflesso sul piano della numerosità dei progetti generando una certa frammentarietà. Con la DGR 4276 del 24 novembre 1998 viene data approvazione ai 21 piani territoriali elaborati dagli ambiti territoriali nei 4 mesi dalla delibera di avvio del processo di programmazione e vengono assegnati i fondi agli Enti referenti. Inizialmente sono stati approvati 301 progetti, poi scesi nel triennio a 290 per effetto di abrogazioni, sostituzioni e accorpamenti.

Vi è stata una netta prevalenza degli interventi rivolti a potenziare l'offerta ludico-ricreativa ed educativa del tempo libero (art. 6), cui sono seguiti gli interventi di sostegno alla relazione genitori-figli (art. 4, che comprendono gli interventi di prevenzione del ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali) e le azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7).

L'orizzonte temporale della programmazione è stato triennale, ma le singole progettualità potevano avere durata annuale (27%), biennale (32%) o triennale (41%).

Tab. 2 *La distribuzione dei progetti per area di intervento nel triennio 1997-1999*

<i>Area di intervento</i>	<i>Percentuale di progetti*</i>
ex. art. 4) Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli: di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali;	33
ex art. 5) Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia	15
ex art. 6) Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche	42
ex art. 7) Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	33

* il totale è superiore al 100% perché i progetti potevano insistere su più aree di intervento

L'innovazione è sicuramente una delle principali caratteristiche dei progetti realizzati: l'81% degli interventi promossi viene, infatti, ritenuto innovativo in termini di approccio dai responsabili dei progetti (intervistati in occasione del primo rapporto di monitoraggio predisposto dalla Regione con la Fondazione Cuoia) e quasi 2/3 possono considerarsi progetti ex-novo.

Tab. 3 *La distribuzione dei progetti secondo il grado di innovazione nel triennio 1997-1999*

<i>Area di intervento</i>	<i>Percentuale di progetti*</i>

Nuovi progetti	64
Avvio, mantenimento e sviluppo di progetti già esistenti	34
n.r.	2

Gli interventi promossi sono stati rivolti in prevalenza sia ai minori che agli adulti, il 47%, mentre il 37% è stato rivolto solo a bambini e adolescenti, l'11% solo agli adulti e un 5% non ha risposto.

Seconda triennialità

Il passaggio al secondo triennio di programmazione della Legge 285/97 in Regione Veneto non è stato privo di cambiamenti: con la DGR n. 2700 del 4.8.2000 e la DGR 4197 del 22.12.2000 si introducono, infatti, delle modifiche parziali che attengono:

- 1) alla definizione delle priorità di intervento;
- 2) alla definizione dei criteri di riparto del fondo fra i territori;
- 3) al livello territoriale minimo cui i progetti devono riferirsi.

L'obiettivo generale di accompagnare e sostenere il processo vitale della crescita dei bambini e delle bambine trova nel secondo triennio traduzione in un sistema di priorità di intervento che pone particolare attenzione ai seguenti ambiti:

- a) la prima infanzia, con particolare attenzione al sostegno della genitorialità nei primi anni di vita del bambino;
- b) l'adolescenza;
- c) la promozione dell'affido familiare, lì dove tecnicamente praticabile, per le situazioni di protezione del minore;
- d) la promozione dell'interculturalità quale approccio a culture e stili di vita diversi.

Come si può facilmente verificare, non viene pienamente ripreso il sistema di priorità individuato nel primo triennio: se, infatti, da un lato non vengono introdotte nuovi particolari obiettivi, dall'altro lato scompare il riferimento, in termini di priorità, allo sviluppo dell'associazionismo rivolto alle famiglie con bambini e adolescenti e alla promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità e alle scelte che li riguardano, che pure rappresenta uno degli elementi di principale novità della Legge 285/97 rispetto alle norme preesistenti in materia di infanzia (maggiormente orientate in termini di tutela e riparazione più che di promozione di una buona qualità della vita del minore).

Anche nel secondo triennio le azioni contenute nei Piani vengono definite in coerenza con quanto espresso negli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge 285/97, con l'unica eccezione dell'area della disabilità (espressamente prevista nel primo triennio) che non è stata evidenziata come area a sé stante in quanto ritenuta trasversale alle altre aree di intervento.

Con la nuova programmazione si ribadisce l'importanza all'interno del processo di crescita, al di là del contesto familiare, delle altre molteplici agenzie educative e formative (formali e informali) che incidono, più profondamente di un tempo, nell'itinerario evolutivo dei bambini e dei ragazzi. Si delinea così, in nuce, quello che sarà un fulcro della DGR 4222 del 31.12.2003 con la quale è stato istituito il Fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza che parla di "promozione e sostegno della dimensione familiare quale ambito elettivo di crescita per il bambino e l'adolescente" e di necessità di

“valorizzare nel contempo la comunità quale risorsa di generatività sociale con l’obiettivo di supportare i percorsi della socializzazione dei bambini e degli adolescenti”.

Sul piano del riparto delle risorse agli ambiti, anche per il secondo triennio la Regione trattiene la quota per le attività formative e di supporto alla programmazione territoriale, mentre vengono adottati nuovi criteri per determinare le quote da ripartire agli ambiti territoriali.

Vengono introdotti alcuni nuovi criteri quali quello relativo al “Tasso minorile sulla popolazione generale” (Peso=5%), quello relativo al “Numero di minori stranieri” (Peso=10%), il “Correttivo per zone svantaggiate”, di cui alla DGR 1659 del 18.5.1999 (Peso=5%) e, infine, il criterio di “Coerenza con le previsioni della DGR di finanziamento dei Piani” (Peso=5%).

L’insieme di questi criteri va a sostituire quello che precedentemente era rappresentato dal “Numero di minorenni residente per classe di ampiezza”.

Un’ulteriore minima modifica si ha con l’introduzione del criterio “Numero di minori in struttura e in affido familiare” il cui peso (5%) viene detratto dall’altro criterio simile relativo alla “Percentuale di minori allontanati dalla famiglia (in struttura + in affido familiare) rispetto alla popolazione minorile del Veneto”.

Tab. 4 *I criteri di riparto dei finanziamenti fra i territori ULSS nel triennio 2000-2002*

<i>Criteri di riparto</i>	<i>Peso</i>
Tasso minorile sulla popolazione generale (Dati ISTAT)	5%
Numero di minori presenti sul territorio (Dati ISTAT)	50%
Correttivo zone svantaggiate (DGR n. 1659 del 18.05.1999)	5%
Numero di minori stranieri (Dati Ufficio Statistico Regionale)	10%
Numero di minori in struttura e in affido familiare (Dati Osservatorio Regionale per l’Infanzia e Adolescenza)	5%
Rapporto minori in struttura e affido familiare e minori presenti sul territorio (Dati Osservatorio Regionale per l’Infanzia e Adolescenza e dati ISTAT)	20%
Coerenza con i vincoli posti dalla DGR n. 2700 del 4.8.2000	5%

Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dal fatto che l’ambito minimo per la realizzazione delle progettualità non è più quello comunale, ma quello distrettuale o, in alternativa, deve esservi l’accordo di minimo 10 Comuni appartenenti all’ambito Conferenza dei Sindaci-Territorio AULSS.

La DGR n. 2700 del 4.8.2000 ricorda, inoltre, come la partecipazione al monitoraggio e alla formazione degli operatori siano da considerarsi degli strumenti imprescindibili nell’attività progettuale e contribuiscano alla garanzia di successo delle progettualità. A questo proposito il provvedimento regionale ricorda come gli oneri dell’attività formativa siano a carico della Regione, mentre le spese correlate degli operatori coinvolti nelle progettualità saranno previste all’interno delle spese ammissibili in ogni progetto per un ammontare non superiore al 5% del costo del progetto.

In virtù delle modifiche apportate alla dimensione minima che i territori di riferimento dei progetti dovevano avere il numero dei progetti scende di quasi il 20%: i progetti complessivamente approvati attraverso i 21 Piani territoriali sono, infatti, 243 contro i 290 del primo triennio.

Nel secondo triennio gli interventi rivolti a potenziare l'offerta ludico-ricreativa ed educativa del tempo libero diminuiscono leggermente, mentre crescono le azioni promosse a sostegno alla relazione genitori-figli (che comprendono gli interventi di prevenzione del ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali).

Il primato nel secondo triennio spetta, anche se per poco, alle azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in cui sono stati fatti rientrare anche tutti gli interventi volti a favorire l'integrazione e la multiculturalità, area nella quale gli investimenti sono molti cresciuti in questa seconda tornata di programmazione, in virtù di una rinnovata attenzione alla tematica in oggetto che è stata esplicitata fin dall'approvazione della DGR 2700 anche attraverso l'introduzione del criterio "Numero di minori stranieri" fra quelli utilizzati per il riparto delle risorse fra i territori.

Tab. 5 *La distribuzione dei progetti per area di intervento nel triennio 2000-2002*

<i>Area di intervento</i>	<i>Percentuale di progetti*</i>
ex. art. 4) Ambito relazionale genitori-figli: sostegno alla genitorialità: contrasto alla povertà e alla violenza, misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali;	44
ex art. 5) Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia	18
ex art. 6) Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche	32
ex art. 7) Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	45

La positiva esperienza realizzata nel primo triennio ha portato alla re-iterazione di numerosi progetti: quasi 6 progetti su 10 fra quelli finanziati rappresentano, infatti, la continuazione di progetti già realizzati nella precedente triennalità. Se da un lato diminuisce il grado innovazione dei progetti, va anche considerato che l'ampiato respiro territoriale che i progetti devono avere porta ad una maggiore omogeneità di intervento all'interno dei vari territori.

Tab. 6 *La distribuzione dei progetti secondo il grado di innovazione nel triennio 2000-2002*

<i>Area di intervento</i>	<i>Percentuale di progetti*</i>
Nuovi progetti	37
Avvio, mantenimento e sviluppo di progetti già esistenti (finanziati in toto o parzialmente nel precedente triennio)	56
n.r.	2

Un ulteriore elemento di differenziazione rispetto al primo triennio si ha nel fatto che la percentuale di interventi rivolta ai soli minori cala decisamente soprattutto a favore di interventi che agiscono sia sui genitori che sui loro figli, segno anche di un'aumentata attenzione nei confronti della famiglia e del ruolo genitoriale: sale quasi al 20%, infine, la quota di interventi che si rivolge esclusivamente ai genitori, ad ulteriore testimonianza di una crescente attenzione verso il mondo adulto.

Dal 2004 in poi

Con la DGR n. 4222 del 31.12.2003, la Regione Veneto ha attivato un Fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza, limitatamente al biennio 2004-05, poi ampliato con successivo provvedimento (DGR n. 3832 del 13.12.2005) all'anno 2006, realizzando di fatto una nuova triennalità, nella logica del "rinnovamento nella continuità".

Il Fondo regionale, infatti, pur continuando nella strada tracciata a livello nazionale dalle prime due triennalità, prevede delle precise linee di sviluppo delle progettualità, non solo con riferimento al numero di progetti per area territoriale (max 3, ovvero al più 1 per ciascuna area di intervento sotto-specificata), all'ambito territoriale di realizzazione delle attività (ulteriormente ampliato fino a renderlo coincidente con il territorio delle Aziende ULSS) ma soprattutto con riferimento agli obiettivi che insistono sulle tre aree:

- a) supporto alla genitorialità in situazione di normalità e di disagio, attraverso:
 - attivazione di progetti orientati all'accompagnamento delle famiglie nello svolgimento dei compiti educativi;
 - individuazione e promozione di forme innovative di supporto alla genitorialità per realtà familiari problematiche.
- b) valorizzazione della genitorialità sociale espressa attraverso le reti di famiglie e l'associazionismo familiare, attraverso:
 - potenziamento e promozione di interventi socio-educativi per favorire forme di accoglienza del minore e della famiglia in difficoltà, in una rete integrata di servizi e con particolare riferimento alla promozione e valorizzazione dell'affido familiare e delle reti di associazionismo familiare.
- c) comunità, scuola, famiglia: collaborazioni tra le diverse agenzie formative del territorio, attraverso:
 - attivazione di progetti coordinati per la promozione di reti territoriali, in collaborazione tra famiglie, associazionismo, scuole dell'infanzia, scuole elementari e medie, scuole superiori, altre agenzie formative territoriali, per la realizzazione di spazi e progetti educativi finalizzati alla crescita consapevole dell'infanzia e alla creazione di rapporti e relazioni inclusive tra territorio ed agenzie formative territoriali anche con l'obiettivo di facilitare l'inserimento lavorativo in apprendistato o altre forme protette di lavoro per giovani problematici non rientranti nelle categorie protette.

I 21 Piani territoriali presentati, che constano di complessivi 56 progetti, al 31 dicembre 2007 sono ancora in fase di realizzazione e proseguono l'intervento avviato con i primi Piani 285, perseguendo lo scopo di migliorare la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza.

A differenza dei precedenti piani territoriali per la loro approvazione non è stata richiesta l'adozione dell'accordo di programma ma l'approvazione delle singole progettualità da parte di ciascun comune delle conferenze dei Sindaci.

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

Con riferimento al primo triennio di attuazione della legge, con DGR n. 2935 del 4.08.98 e DGR n. 4118 del 10.11.98 sono stati assegnati all'USL n. 3 di Bassano del Grappa (VI) i compiti di proseguimento della Banca dati minori ospiti delle strutture tutelari e dei Centri di Servizio (in riferimento anche agli adempimenti previsti dalla L. 451/9), nonché la costituzione e la gestione dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Sempre alla medesima ULSS con altro provvedimento sono stati assegnati i compiti di monitoraggio delle progettualità e di organizzazione delle attività formative.

Durante tutto il periodo di attuazione sono state intraprese iniziative di coordinamento a livello regionale per la messa a regime della legge.

Il coordinamento tra gli ambiti territoriali si è realizzato attraverso incontri periodici a livello regionale, dedicati al monitoraggio, allo stato di avanzamento dei piani e dei progetti, allo studio condiviso delle schede di raccolta dati, all'aggiornamento sullo stato di avanzamento dei Piani e dei progetti.

Nel corso della I° triennalità sono stati organizzati a livello regionale convegni, incontri e dibattiti sulle seguenti tematiche:

- interculturalità;
- la qualità nelle strutture tutelari per bambini ed adolescenti;
- la situazione dei bambini e degli adolescenti che vivono fuori della famiglia nell'analisi dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, Banca dati minori e strutture;
- la genitorialità nei suoi diversi "registri": (genitorialità biologica, affidataria, adottiva e la generatività sociale);
- avvio del percorso formativo previsto dalla L.476/98 relativo agli adempimenti inerenti l'adozione internazionale.

Tutte le iniziative descritte sono state supportate dal contributo offerto dai gruppi di lavoro attivati dalla Direzione per le politiche sociali della Regione, quali:

- gruppo di lavoro L.285/97;
- commissione servizi per la prima infanzia L.R. 32/90;
- gruppo di lavoro strutture tutelari;
- gruppo di lavoro L. 476/98;
- gruppo di lavoro L.R. 41/97;

Con la DGR 1446 dell' 8 giugno 2001 è stato approvato un piano formativo regionale biennale per gli operatori dell'area infanzia e adolescenza, che si è proposto di dare risposta organica ai fabbisogni formativi letti in modo trasversale rispetto alle leggi di settore, mettendo insieme quindi la 285/97, la 476/98 in materia di adozione internazionale, la legge 269/98 e la LR 41/97 art. 17 in materia di contrasto della violenza, sfruttamento, abuso sessuale e pedofilia.

La cornice entro la quale si è snodato il percorso formativo è stata la generatività, quale capacità di essere adulti educanti e protettivi, al di là del legame biologico. Tale concetto comprende anche le risorse "generative" della comunità "protettiva e solidale", intesa come le capacità della comunità a supportare, attraverso le sue reti, i propri membri più deboli, garantendo il diritto di cittadinanza.

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

La Regione ha attivato fin dal primo avvio della legge un sistema di monitoraggio e valutazione sui piani e i progetti finanziati con i fondi della legge 285/97, producendo rapporti di monitoraggio frutto dell'elaborazione dei flussi informativi attivati e anche a seguito di appositi momenti di carattere seminariale di approfondimento.

Tale compito è stato assegnato all'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza che, per il primo triennio di attuazione, ha affidato il compito di svolgere tale rilevazione ad un ente privato, la Fondazione Cuoa, mentre a partire dal secondo triennio, tale attività è stata svolta direttamente dall'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

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

L'attività di monitoraggio e valutazione per il primo triennio è iniziata nel novembre del 1999 e si è protratta fino alla fine del 2001 ed è stata svolta in stretto raccordo con le attività avviate in attuazione della legge 451/97.

Ad intervalli semestrali sono stati redatti 4 rapporti e un report analitico intermedio nei quali veniva esaminato lo stato di avanzamento dei progetti ed elaborate informazioni statistiche sulle caratteristiche dei progetti. Il sistema di raccolta dei dati ha previsto tre fasi:

- una di mappatura in cui sono state raccolte e classificate le caratteristiche salienti dei progetti;
- la successiva rilevazione semestrale dell'andamento del progetto;
- una fase di valutazione concernente gli aspetti di processo e di esito dei progetti, e di coerenza interna ed efficacia dei piani territoriali.

La mappatura, il monitoraggio e la valutazione del singolo progetto sono avvenute tramite l'utilizzo di questionari semi strutturati compilati da parte del soggetto responsabile della conduzione del progetto presso l'ente attuatore. La valutazione dei piani territoriali si è avvalsa dell'utilizzo di interviste dirette ai referenti tecnici dei piani territoriali utilizzando una griglia di discussione comune.

Gli esiti di questo lavoro sono stati riportati in un volume della collana *I sassolini di Pollicino* dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza dal titolo *Nuove politiche regionali oltre la legge 285/97. Il percorso verso le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza*, 2002.

Al termine del primo anno del secondo triennio di attuazione della legge, nel 2002, sono stati condotti dei seminari di approfondimento sulle seguenti tematiche:

- sostegno alle relazioni genitori figli e alla famiglia;
- interventi di tutela;
- azioni di prevenzione e promozione;
- l'integrazione dei progetti e delle metodologie di lavoro acquisiti con la programmazione 285 utilizzabili nella futura programmazione sociale regionale;
- municipalismo e regionalismo nelle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Tali momenti di riflessione sono serviti a fare il punto della situazione sull'attuazione della legge, sulle risorse e sui vincoli che questa esperienza ha mostrato, nonché sulle lezioni apprese tali da poter essere utilizzate per future progettazioni.

Il lavoro è stato documentato e i suoi esiti sono confluiti nella pubblicazione che contiene anche i risultati della valutazione del primo triennio nel già citato volume dal titolo *Nuove politiche regionali oltre la legge 285/97. Il percorso verso le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza*.

A conclusione del secondo triennio è stato redatto un rapporto di valutazione sui sei anni di attuazione della legge, pubblicato nella collana dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza dal titolo *285 Effetti. La valutazione dell'impatto delle politiche regionali per la promozione delle opportunità e dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza*, Vicenza 2007

Seguendo una precisa metodologia di ricerca si è cercato di descrivere l'impatto che l'attuazione della legge ha avuto nella regione nei due cicli di attuazione, del primo e secondo triennio. Il giudizio sull'impatto è stato articolato su più dimensioni di valutazione:

- una di coerenza esterna, che ha comportato una valutazione della coerenza tra gli obiettivi individuati dalla “politica 285” e i bisogni della popolazione di riferimento;
- una di coerenza interna, che ha comportato una valutazione della coerenza della politica 285 (intesa come insieme di indirizzi regionali, pianificazioni e progettazioni locali) tra gli obiettivi e le risorse

finanziarie che la politica ha definito;

–una valutazione di impatto vero e proprio della politica che ha focalizzato la sua attenzione sulla verifica dei risultati prodotti dall’insieme degli interventi promossi dai piani territoriali, distinguendo fra le azioni e i processi attivati e i cambiamenti che attraverso queste attività è stato possibile produrre sulla popolazione destinataria dell’intervento, ovvero dei veri e propri esiti raggiunti, da intendersi in termini di *outcome*.

Sia per la valutazione della coerenza che per quella di impatto è stato utilizzato un mix di fonti informative.

Nel primo caso le informazioni utilizzate hanno avuto una prevalente natura qualitativa (fatta eccezione per il dato relativo al budget dei progetti). Si ricordano, in particolare:

- i bandi regionali per il finanziamento dei progetti a valere sulla Legge 285/97;
- i piani sviluppati per la Legge 285/97 dai 21 ambiti territoriali in cui è stato suddiviso il territorio regionale;
- le schede di monitoraggio dei progetti finanziati attraverso la Legge 285/97 nei due trienni di applicazione;
- il giudizio di esperti (in particolare di un gruppo di referenti tecnici degli ambiti territoriali).

Per la valutazione dell’impatto, l’eterogeneità degli obiettivi considerati nella valutazione d’impatto ha richiesto l’attivazione di processi di raccolta dati di vario tipo, a seconda che il dato ricercato fosse già disponibile dal sistema informativo esistente (es. dati ISTAT, Osservatorio regionale, statistiche regionali, etc); piuttosto che producibile a partire dal sistema informativo esistente (nel caso in cui l’informazione sia raccolta ma non sia già disponibile nel formato o con il grado di dettaglio territoriale richiesto) o, infine, producibile esclusivamente con un’indagine ad hoc, nel caso in cui il dato vada recuperato ex-novo.

Sono state quindi attivate tre diverse strategie di raccolta dati:

- 1.la raccolta ed elaborazione in serie storica degli indicatori già disponibili dalle fonti informative esistenti (es. dati ISTAT, Osservatorio Regionale, Amministrazioni Centrali, ...);
- 2.l’invio di un questionario alle AULSS per ricostruire le iniziative avviate sul tema della violenza e del maltrattamento dei minori (con l’intenzione di sviluppare anche una sinergia con un altro specifico progetto promosso dalla Direzione Regionale per i Servizi Sociali mediante l’Osservatorio regionale per l’infanzia e l’adolescenza sul tema). Al questionario hanno risposto 18 Aziende su 21 (85,7%);
- 3.l’invio di un questionario sviluppato ad hoc a tutti i Comuni della Regione Veneto incentrato sugli interventi per l’infanzia e l’adolescenza. Al questionario hanno risposto 430 Comuni su 580 (74%).

Complessivamente il lavoro si è articolato lungo un processo distribuito su 7 fasi.

Fase 1) valutazione della coerenza: a) ricostruzione degli obiettivi del piano territoriale regionale nei due trienni di applicazione della legge 285/97 e analisi della loro coerenza con i bisogni della popolazione; b) analisi della coerenza delle azioni attivate con gli obiettivi della politica.

Questa prima attività è stata dedicata all’analisi degli obiettivi previsti dai due piani regionali e dai singoli piani territoriali, ponendo particolare attenzione a mettere in evidenza le finalità in continuità tra la prima e la seconda triennalità, in quanto rappresentano obiettivi su cui ci si può legittimamente aspettare di poter avere già delle evidenze in termini di impatto sulla popolazione. Alla validazione di questa ricostruzione è seguita l’analisi concettuale degli obiettivi dei progetti finanziati attraverso la Legge 285/97 nei due trienni di applicazione. Il grado di coerenza di questi obiettivi rispettivamente con

i bisogni della popolazione (nel primo caso - coerenza esterna) e con gli obiettivi della politica (nel secondo caso – coerenza interna) è stato fatto oggetto di uno specifico incontro di riflessione con il coinvolgimento di 10 referenti tecnici dei vari ambiti territoriali in cui è stata applicata la Legge 285/97, nonché della Regione – Direzione Regionale per i Servizi Sociali- stessa.

La scelta è caduta sui referenti tecnici in quanto essi conoscono in maniera approfondita i piani territoriali e la realtà socio-economica e demografica della regione Veneto.

Il grado di coerenza è stato valutato anche attraverso la quantificazione delle risorse spese per ciascun obiettivo: in questo modo è stato possibile ricostruire la coerenza degli obiettivi dei progetti sia in termini di rilevanza logica che finanziaria.

Fase 2) analisi del sistema informativo corrente gestito all'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza e di eventuali altre fonti informative disponibili.

Parallelamente alle attività di cui alla Fase 1 è stato attivato un processo di ricostruzione dei dati e delle informazioni relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza disponibili sia presso l'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza, sia presso altre fonti informative (ISTAT, Regione Veneto, Ministero di Grazia e Giustizia, ...).

Questa ricostruzione ha permesso di pervenire ad una prima mappa dei dati disponibili con il relativo grado di dettaglio territoriale e l'eventuale disponibilità in serie storica che ha rappresentato la base di partenza per le attività descritte nelle Fasi 3 e 4.

Fase 3) individuazione degli “indicatori bersaglio” utili per la valutazione dell'impatto della politica promossa dalla Legge 285/97 in Regione Veneto.

Successivamente alla definizione degli obiettivi di cui alla Fase 1 è stato possibile definire per ciascun obiettivo individuato uno o più indicatori valutativi in grado di verificare nel tempo il raggiungimento o meno dell'obiettivo stesso. La mancanza di alcuni indicatori più direttamente legati alla natura degli obiettivi perseguiti dalla Legge 285/97 nelle statistiche di flusso usualmente prodotte ha determinato il ricorso anche a due indagini ad hoc di tipo quantitativo: una sui Comuni e una sulle AULSS per cercare di ricostruire i cambiamenti intervenuti dall'introduzione della Legge 285/97 al completamento degli interventi finanziati.

Fase 4) elaborazione in serie storica degli “indicatori bersaglio”.

In questa fase si è proceduto all'analisi statistica dei dati raccolti nelle due indagini ad hoc presso AULSS e Comuni e delle serie storiche disponibili degli “indicatori bersaglio” per verificare eventuali rotture di trend o cambiamenti significativi che potessero essere imputabili alla realizzazione del piano regionale 285/97. In questo modo è stato possibile ottenere una prima parziale valutazione del piano, su cui si sono innestate le successive fasi di lavoro.

Fase 5) lavoro con esperti per l'individuazione di possibili altri fattori causa che possono aver agevolato il raggiungimento degli obiettivi enunciati (es.: interventi realizzati con altri finanziamenti oppure il realizzarsi di particolari condizioni socio-demografiche nel territorio).

Fase 6) lavoro con esperti per l'individuazione della quota parte relativa agli eventuali cambiamenti imputabile alla realizzazione della Legge 285/97 in Regione Veneto

Fase 7) individuazione di eventuali altri effetti prodotti dalla Legge 285/97 non previsti negli obiettivi iniziali

Le ultime tre fasi del processo di lavoro sono state di natura prettamente qualitativa in quanto si basano

sul giudizio di gruppi di esperti, ovvero, nuovamente, di un gruppo dei referenti tecnici dei vari ambiti territoriali. A partire da una base comune di riflessione, fornita dall'elaborazione dei materiali di cui alle Fasi 3 e 4, attraverso due focus group, inframezzati da un lavoro a distanza, si è proceduto ad individuare gli altri fattori causa che potrebbero spiegare i cambiamenti osservati e, di conseguenza, la quota parte di cambiamenti osservati effettivamente imputabile alla realizzazione della 285/97. Il lavoro con il gruppo di esperti ha altresì permesso di indagare gli eventuali altri effetti prodotti dalla 285/97 non inclusi negli indicatori utilizzati.

2.2 COERENZA TRA ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTI ATTIVATI

In fase di prima pianificazione l'analisi della domanda e dei bisogni espressi dalla popolazione a cui i piani territoriali si rivolgevano è stata molto contenuta, anche a causa del tempo ristretto che era disponibile per procedere all'elaborazione di un compiuto profilo di comunità.

Nella maggioranza dei casi è stata sussunta dai primi piani territoriali, come lettura dei bisogni percepiti, quella contenuta nei piani sociali di zona anche utilizzando statistiche già esistenti sulla condizione della popolazione minorile. In rari casi sono state approntate delle indagini ad hoc.

Considerazioni valutative più articolate e approfondite si trovano nel rapporto di valutazione che è stato redatto a conclusione del secondo periodo di attuazione della legge.

L'analisi dei bisogni ex-post – si scrive nel rapporto -, sviluppata con il gruppo di esperti per definire il tasso di coerenza logico tra i bisogni della popolazione e le finalità della politica, ha permesso di evidenziare come in sede di programmazione probabilmente si sarebbero dovute ridurre le risorse dedicate al macro-obiettivo generale “Aumentare la qualità della vita dell’infanzia e dell’adolescenza” e favorire gli investimenti nei macro-obiettivi “Aumentare l’integrazione multirazziale/l’interculturalità” e “Aumentare le forme di sostegno alla famiglia”.

L'analisi degli investimenti sostenuti nelle due distinte triennalità evidenzia come la rilevanza assegnata agli interventi volti ad “Aumentare l’integrazione multirazziale e l’interculturalità” sia effettivamente aumentata nel passaggio dalla prima alla seconda triennalità, passando dal 6,4% al 16,6% sul totale degli investimenti della Legge 285/97, rimanendo, però, su livelli ancora leggermente inferiori rispetto ai bisogni, stando almeno al giudizio degli esperti.

L'applicazione della Legge 285/97 sembra, quindi, essere stata in grado di percepire la necessità di adeguarsi alla realtà, effettuando delle correzioni di rotta in corso d'opera: questo è stato possibile probabilmente grazie anche ai frutti dell'investimento fatto nella prima triennalità per sviluppare le competenze degli operatori sociali, sanitari e scolastici. Non a caso, infatti, è stato evidenziato come uno dei meta-risultati prodotti dall'applicazione della Legge 285/97 sia stata proprio la maggiore conoscenza dei bisogni dei minori e delle loro famiglie da parte di quanti operano in questo ambito cui ha contribuito in modo sicuramente fondamentale il lavoro di rete stimolato dalle modalità operative previste dall'applicazione della normativa.

Sempre a proposito della finalità “Aumentare l’integrazione multirazziale e l’interculturalità”, l'analisi della coerenza interna ha messo in evidenza come l'intervento dovrebbe essere prioritariamente volto ad “aumentare l’integrazione delle famiglie dei minori immigrati” e quindi non solo dei minori. Il criterio guida che sembra ispirare queste valutazioni sembra essere la convinzione che senza un adeguato coinvolgimento delle famiglie dei minori immigrati ogni intervento di integrazione possa dimostrarsi

molto problematico (in quanto si incorre nei rischi collegati alla discontinuità educativa fra quanto viene proposto a scuola e/o in altri luoghi di aggregazione e quanto viene, invece, proposto in famiglia).

Per quanto riguarda, invece, l'esigenza di intervenire per "Aumentare le forme di sostegno alla famiglia", che rappresenta la principale priorità d'intervento secondo gli esperti, essa tende a sottolineare la criticità e la debolezza attuale di molte situazioni familiari e al tempo stesso l'importanza e la centralità del soggetto famiglia nelle politiche a favore dei minori. Rispetto a questa finalità viene sottolineata l'esigenza di un salto di qualità negli interventi rivolti alla famiglia, passando da investimenti finalizzati ad "Aumentare le competenze genitoriali" ad un più marcato impegno per "Aumentare la capacità delle famiglie di assumersi un ruolo attivo negli interventi di sostegno alla famiglia".

È il segnale del cambiamento prospettato nelle politiche sociali che prevede non solo la necessità di un forte investimento sull'istituto familiare ma anche che questo intervento sia finalizzato a far diventare la famiglia stessa una risorsa non solo per se stessa ma per la più ampia comunità locale nella quale è inserita, in un ottica di welfare community.

Non è quindi un caso che la D.G.R. n° 4222 del 30/12/2003, con la quale è stato istituito il Fondo Regionale di intervento per l'Infanzia e l'Adolescenza per il biennio 2005-2006, citi esplicitamente la famiglia a proposito degli interventi che si intendono promuovere "all'interno del quadro generale di promozione e sostegno della dimensione familiare quale ambito elettivo di crescita per il bambino e l'adolescente e valorizzare nel contempo la comunità quale risorsa di generatività sociale" e preveda espressamente, fra le aree progettuali la "valorizzazione della genitorialità sociale espressa attraverso reti di famiglie e l'associazionismo familiare".

Similmente, per quanto riguarda la finalità, "Tutelare l'infanzia e l'adolescenza", gli obiettivi che sono ritenuti prioritari e per i quali è sottolineata l'esigenza di un aumento degli investimenti sono quelli che prevedono un coinvolgimento anche del soggetto famiglia e non solo del minore. Per quanto riguarda questo macro-obiettivo, le valutazioni del gruppo di esperti sembrano, infatti, suggerire una riduzione dei finanziamenti volti a favorire la permanenza del minore in un contesto familiare (obiettivo: "Diminuire il ricovero dei minori in istituto"), anche in considerazione del fatto che rispetto a questa problematica vi sono anche altre risorse, altri canali di finanziamento istituzionali al di fuori della Legge 285/97. Di qui la necessità di riscoprire il chiaro ruolo motore rispetto alla finalità generale di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza che è rappresentato dal rafforzamento delle capacità e abilità dei genitori ("Aumentare la capacità di rispondere alle emergenze e crisi" e "Aumento delle competenze genitoriali") cui si unisce anche l'esigenza di un maggiore investimento anche sulla formazione degli operatori che si occupano di questi delicati aspetti.

Rispetto, infine, alla finalità "Aumentare la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza", che ha assorbito la maggior parte dei finanziamenti nelle annualità prese in esame (anche in virtù delle numerose modalità in cui può essere declinato), le valutazioni espresse dal gruppo di esperti sulla priorità degli obiettivi sottolineano l'importanza di intervenire non solamente per, "aumentare la socializzazione" dei ragazzi in generale, ma anche per favorire un miglioramento complessivo della vita dell'infanzia. Anche in questo caso si tratta quindi, molto probabilmente, di un salto di qualità che viene richiesto nella progettazione per declinare e orientare in maniera più concreta e specifica gli obiettivi progettuali (indirizzandoli a migliorare le capacità relazionali, stimolare il protagonismo giovanile e aumentare la creatività artistica, culturale e musicale dei ragazzi).

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

Complessivamente il rapporto di valutazione secondo triennio redatto dall'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, dal titolo 285 *Effetti. La valutazione dell'impatto delle politiche regionali per la promozione delle opportunità e dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza*, Vicenza 2007, mette in risalto un giudizio di positività di risultati prodotti dalla legge.

La legge 285/97 ha offerto un'importante opportunità a tutti i livelli organizzativi di indirizzare le politiche rivolte ai minori in maniera integrata e congruente con gli obiettivi che ciascun soggetto si pone, in una logica di aumento della qualità della vita dei bambini, delle bambine e delle loro famiglie e di promozione del benessere di questa fascia di popolazione (pag 8).

L'opportunità, però, non è stata data solamente dalla disponibilità finanziaria per realizzare queste tipologie di azioni, alcune delle quali particolarmente innovative, ma anche dalle modalità con cui si è realizzato l'intervento. Fra queste ultime vale la pena di ricordare:

- la possibilità di definire una programmazione pluriennale,
- l'individuazione di zone territoriali ("ambiti") a cui affidare la gestione della programmazione e dei finanziamenti,
- l'individuazione di una serie di priorità e di settori di intervento,
- la formazione interregionale,
- il supporto alla definizione dei progetti,
- il monitoraggio e la valutazione degli interventi,
- la costituzione (attraverso la L. 451/97) di Osservatori Regionali per l'Infanzia e l'Adolescenza in grado di definire e gestire dei Sistemi Informativi congruenti con le necessità dei diversi soggetti operanti nel sistema.

Il combinarsi di tutti questi elementi non ha semplicemente attivato i singoli interventi, ma ha permesso l'avvio di un circolo virtuoso incentrato su di un nuovo modo di lavorare che trova i suoi elementi costitutivi nella "definizione dei progetti di intervento in base alle effettive necessità del territorio, nel controllo del livello di congruenza tra progetto e realizzazione dell'intervento, nella verifica dell'esito del singolo intervento sulla popolazione target e, infine, nella verifica dell'impatto complessivo delle varie progettualità sulla qualità della vita dei bambini, delle bambine e delle loro famiglie in ambito regionale" ("in grassetto").

Ed è su un terreno di attivazione di processi, piuttosto che di veri e propri cambiamenti nella condizione della popolazione destinataria degli interventi promossi, che si sono registrati risultati rilevanti.

I risultati positivi raggiunti attraverso l'applicazione della Legge 285/97, inoltre, sembrano risentire dell'influsso anche di numerose variabili esterne alla politica in esame, ragion per cui approssimativamente la metà dei risultati osservati sembra essere effettivamente ascrivibile alla applicazione della Legge 285/97: l'altra metà dei risultati osservati sembra, invece, dipendere da variabili esogene.

Non vanno pure dimenticati anche i meta-risultati dell'applicazione della Legge 285/97, che sono altrettanto cruciali quanto i risultati osservati per lo sviluppo delle politiche relative all'infanzia e all'adolescenza: fra questi meta-risultati va innanzitutto annoverato lo sviluppo di reti di collaborazione (lavoro di rete) sia fra soggetti pubblici che con soggetti del privato sociale, del mondo del volontariato e dell'associazionismo. Il lavoro di rete ha a sua volta favorito la messa in moto di meccanismi atti a

sostenere un governo coordinato e integrato delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel territorio. I rapporti instauratisi fra i vari attori hanno, inoltre, permesso di ottenere una maggiore conoscenza del sistema di offerta dei servizi che ha a sua volta favorito una maggiore conoscenza dei bisogni della popolazione minorile.

3.1 BILANCIO DELLA ATTUAZIONE E DELLA INTEGRAZIONE 285/328

Il confronto tra l'attuazione della legge 285/97 e la legge 328/00 in Veneto prende avvio fin dalla prima triennalità nell'indicazione dell'atto di indirizzo regionale di sviluppare una pianificazione territoriale in raccordo con i Piani di zona.

La scelta della definizione dello stesso ambito territoriale veniva fatta in modo che coincidessero gli ambiti 285 con quelli dei piani di zona, in modo da favorire il consolidamento di contesti di progettazione comune non solo tra sociale e sociosanitario ma anche tra dimensione pubblica e privata.

A conclusione del primo triennio nel rapporto di monitoraggio e valutazione è stato indagato questo rapporto tra i piani infanzia e i piani di zona ed è risultato che nella maggioranza dei casi, il 74%, il piano territoriale 285 è stato coerente con il Piano di zona andando ad esplicitarne i contenuti e concretizzando alcune proposte in esso contenute. Una coerenza favorita in diversi ambiti anche dalla presenza nei gruppi di lavoro tecnici e politici di persone e amministratori che avevano sia la responsabilità per la 285 che per la 328.

Il piano territoriale 285 sembra in altri termini aver contribuito alla realizzazione dei Piani di zona, giudicati un puro documento formale solo dal 14% degli intervistati.

3.2 EFFETTO VOLANO

Dai rapporti di monitoraggio e valutazione non si hanno indicazioni su quanto la rete di servizi e opportunità creata con i fondi della legge 285/97 sia andata stabilizzandosi o su quanto la progettazione abbia inciso sull'aumento complessivo dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Si possiedono tuttavia informazioni che fanno capire come si è evoluto il fenomeno dal punto di vista della stabilizzazione dell'innovazione dei progetti almeno con riferimento alle prime due triennalità di attuazione.

A conclusione del primo triennio di attuazione della legge il rapporto tra il numero di progetti che avevano attivato un nuovo servizio e quelli che invece avevano dato continuità ad un'attività preesistente era di 2 a 1. Due terzi dei progetti avevano quindi apportato un potenziale di innovazione.

Nel secondo triennio questo rapporto quasi si ribalta a favore del consolidamento delle novità introdotte. La positiva esperienza realizzata nel primo triennio ha portato alla re-iterazione di numerosi progetti: quasi 6 progetti su 10 fra quelli finanziati rappresentano, infatti, la continuazione di progetti già realizzati nella precedente triennalità. Se da un lato diminuisce il grado innovazione dei progetti, va anche considerato che l'ampliato respiro territoriale che i progetti devono avere (comprendenti almeno un territorio di 10 comuni) ha portato ad una maggiore omogeneità di intervento all'interno dei vari territori.

Un ulteriore elemento attraverso cui rinvenire segnali dell'effetto volano può essere colto sul piano della produzione normativa e della precisazione di requisiti e standard strutturali in alcuni ambiti di servizio che la legge aveva inteso promuovere.

In particolare, a cavallo tra la prima e seconda triennalità, sono stati attivati gruppi di lavoro a livello regionale che hanno offerto un contributo alla definizione dei requisiti strutturali e organizzativi per le procedure di autorizzazione e accreditamento.

Con la DGR n. 4199 del 22 dicembre 2000 è stato approvato il Progetto Pilota Regionale "Valutazione di qualità dei servizi alla persona" presentato dall'Università di Padova. Tale progetto si è posto l'obiettivo di rafforzare il ruolo del soggetto Regione, cui è delegato il compito di programmare i servizi, in modo tale da consentire che assuma il ruolo di regolatore di sistema, attraverso le seguenti azioni:

1. affrontare, nell'ambito di tutti i servizi socio-assistenziali e socio-educativi il problema dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento;
2. individuare i requisiti, in assenza dei quali, gli enti fornitori che operano nell'ambito del sociale, non possono entrare nel mercato e quindi possedere la titolarità di fornire prestazioni all'Ente pubblico. Tali azioni hanno inoltre permesso di incentivare e controllare la qualità prodotta da quanti operano nei servizi sociali, garantendo ai cittadini interventi di qualità.

In questo contesto ha potuto concretizzarsi il lavoro sulla qualità delle strutture tutelari per minori con la collaborazione di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle associazioni e coordinamenti più rilevanti nella nostra regione e professionisti-operatori dei servizi sociali esperti nell'ambito.

Con la citata DGR si è parallelamente costituito un gruppo di lavoro, composto anche dalla Commissione prevista dalla L.R. 32/90; il quale ha affrontato la medesima tematica nell'area dei servizi alla prima infanzia e scuole materne.

Infine un ulteriore indicatore dell'effetto volano può essere rintracciato nell'avvio di progetti pilota regionali che hanno avuto lo scopo di esplorare e modellizzare procedure e metodologie di intervento in specifici ambiti operativi. Come ad esempio quello dell'affidamento familiare, con la DGR 1855/2006 che ha previsto la realizzazione dei Centri per l'affido e delle Linee Guida regionali per l'affido e la formazione regionale, o nel caso del Progetto pilota regionale di prevenzione e contrasto del grave maltrattamento e abuso, avviato con Dgr 4031/02, che ha previsto l'istituzione dei centri terapeutici diurni per la diagnosi e la cura dei bambini maltrattati e delle loro famiglie, in raccordo con i servizi del territorio che rimangono i titolari del caso, la cui sperimentazione è stata proseguita con la Dgr n. 467 del 28/02/2006.

3.3 DATO CULTURALE

Rispetto alle 4 macro finalità con le quali è stata interpretata la mission della legge nel territorio regionale (Aumentare l'integrazione multirazziale e l'interculturalità, tutelare l'infanzia e l'adolescenza, aumentare le forme di sostegno alla famiglia, aumentare la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza), l'ultimo rapporto di monitoraggio e valutazione evidenzia come per la finalità "aumentare la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza", macro-obiettivo all'interno del quale sono confluiti molti degli aspetti più innovativi della Legge 285/97 (specie quelli espressi in termini di "promozione dei diritti dell'infanzia e di partecipazione") i dati presentati evidenziano l'aumentata attenzione nei confronti dei minori e dei loro diritti che si esplica sia attraverso la previsione di maggiori meccanismi di partecipazione dei ragazzi alle scelte della Comunità (es. Consiglio Comunale dei Ragazzi) che attraverso iniziative di "appropriazione" di spazi e aree pubbliche e interventi volti a qualificare la vivibilità urbana. Dal punto di vista dei cambiamenti prodotti sulla condizione della popolazione target sono, invece, ancora visibili i segni di una certa difficoltà degli interventi ad incidere sulle situazioni più problematiche

connesse con il mondo della tossicodipendenza e della criminalità.

La centralità di un approccio legato alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nella regione Veneto si è dunque consolidato con l'esperienza di lavoro della legge 285.

Tale centralità va tuttavia colta in una accezione particolare che in Veneto viene declinata nel suo essere in relazione con gli interventi a favore del nucleo familiare.

Nel percorso che la legge 285 ha seguito nella regione Veneto la soggettività sociale della categoria infanzia e adolescenza si è andata collocando sempre più ai margini di questa centralità per fare spazio ad un approccio centrato sulla promozione e sostegno del benessere dell'infanzia in relazione al nucleo familiare e genitoriale.

A riprova di ciò c'è da segnalare il crescente numero di progetti che da una triennalità all'altra sono stati rivolti ai minori e agli adulti insieme, unitamente al calo del numero dei progetti rivolti ai soli minori e alla crescita (quasi al 20%), della quota di interventi che si rivolge esclusivamente ai genitori.

4. Le Prospettive future

I rapporti di monitoraggio hanno evidenziato come il principale apporto che l'esperienza di lavoro con la legge 285/97 ha offerto al miglioramento dei livelli di tutela dei diritti dei bambini e all'incremento delle opportunità di servizi ed esperienze per la loro crescita si collochi nell'area dei processi che la legge ha attivato, piuttosto che su quello dei risultati sulla condizione di vita di bambini e adolescenti.

Un elemento senz'altro positivo che ha contribuito a promuovere questo miglioramento è rappresentato dalla modalità in base alla quale le amministrazioni hanno iniziato a lavorare congiuntamente con l'obiettivo di non replicare i servizi. Una modalità sostenuta anche dai Piani sociali di zona e dalle strategie di integrazione che sono state messe in campo.

Su questo terreno tuttavia è ancora aperta la sfida per riuscire a dare garanzie di stabilità e continuità ai servizi e alle esperienze che si sono sviluppate a partire dalla legge 285/97.

In Veneto ci sono 582 comuni e sarà sempre più necessario riuscire a ottimizzare le risorse umane e finanziarie, realizzando interventi che vedano la compartecipazione di più soggetti attivi su diverse territorialità.

La Regione Veneto è stata sempre molto attenta al tema dell'infanzia; già nel 1990 disponeva di una legge (la n.32) sui servizi alla prima infanzia che precorreva la L.285/97 in quanto individuava dei servizi diversi dall'asilo nido classico, i cosiddetti *atelier*, ossia laboratori da tenersi sia all'esterno che all'interno del nido e rivolti ai bambini iscritti ma anche a bambini non iscritti. La stessa legge prevedeva anche dei servizi a tempo ridotto.

Il versante più critico appare oggi quello dall'area dell'adolescenza, per la quale rimane più difficile offrire servizi. Si evidenzia come questa sia una difficoltà comune a tante realtà, ci sono delle realtà che hanno realizzato progetti di sostegno dell'adolescenza ma anche di promozione della partecipazione dei ragazzi attraverso l'organizzazione di piccoli parlamenti: queste sono ritenute ottime esperienze ma sembrano tuttavia essere risposte adeguate ad un livello locale.

Un'altra sfida riguarda la conquista, in via continuativa e stabile, della materia infanzia e adolescenza di una posizione di visibilità nell'agenda politica. Si rileva una crescita sul piano culturale dell'attenzione nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza. Se fino ad oggi però quest'area è stata appannaggio soprattutto del settore sociale, per il futuro si dovrebbe fare un salto culturale quando di questo argomento

si occuperà in modo incisivo e adeguato anche il mondo dell'istruzione e dell'educazione in generale.

Nel corso del 2007 la regione ha destinato parte del proprio fondo sociale perché si proseguissero le progettualità nate grazie alla L.285. Riprendendo la particolare attenzione per l'infanzia e l'adolescenza e le specifiche modalità di lavoro che la legge 285 promuove, la regione ha inteso rendere più organico il Piano per l'infanzia e adolescenza a livello regionale con l'obiettivo di evitare di parcellizzare troppo i singoli interventi. L'intenzione è quella di continuare le progettualità avviate definendo, però, aree ben specifiche, dando obiettivi regionali in relazione a queste aree e lasciando a livello territoriale ai Piani di zona la programmazione su di esse dando così modo di lavorare su aspetti specifici. La mancanza di organicità rimane quindi un ulteriore sfida e criticità da superare per il futuro.

Infine si conferma quale ambito di intervento prioritario per il futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, quello della famiglia, perché solo considerando adeguatamente il contesto in cui bambini e giovani vivono e si sviluppano si ritiene di poter produrre risposte adeguate ai loro bisogni. Dare uno spazio adeguato all'area della famiglia significa anche promuovere una cultura in cui veramente c'è un giusto riconoscimento dei diritti e dei bisogni di bambini e adolescenti. Impegnarsi su quest'area richiede di spostare l'attenzione dalla famiglia come sommatoria di componenti alla famiglia come funzione, lavorando per favorire la possibilità di svolgere questo ruolo al meglio, tenendo conto delle specifiche realtà locali, lavorando soprattutto sui supporti culturali piuttosto che sulla sola offerta di servizi.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

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

Nome Laura *Cognome* Nardini

Assessorato Assessorato alle politiche sociali

Servizio Direzione per i servizi sociali - Ufficio politiche e coordinamento piani e programmi per la famiglia

Indirizzo Dorsoduro 3493

CAP 30124 *Città* Venezia *Prov.* VE

Telefono 041-2791371 *Fax* 041-2791464

email laura.nardini@regione.veneto.it

pagine web http://www.venetosociale.it/index.php?pg=archive&cms_codsec=14&m_cMenu=PUB

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

Veneto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	5.253.760.587	13.987.584.964	14.010.028.231	13.487.965.000	12.407.198.481		
euro	2.713.340,90	7.233.984,76	7.235.575,74	6.965.952,58	6.407.783,25	6.407.783,25	36.954.420

Fonti normative e documentali

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

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L. 285/97

1998

● DGR n. 1408 del 5 maggio 1998 : individuazione degli ambiti territoriali oggetto della progettualità e le aree di intervento, individuazione dei criteri per l'assegnazione dei finanziamenti, impegno dei fondi

● DGR 4276 del 24 novembre 1998: approvazione dei 21 Piani Territoriali Area minori pervenuti dagli ambiti territoriali entro i tempi stabiliti dalla DGR 1408 del 5 maggio 1998 (4 mesi), assegnazione dei fondi agli Enti referenti

1999

● DGR n. 5015 del 28 dicembre 1999 "Impegno III annualità L. 285/97 ed assegnazione fondi 1999 ad Ambiti Territoriali, come da DGR 4276/98"

2000

● DGR 2700 del 4 agosto 2000: individua gli ambiti, i criteri e le priorità per le 110 triennali e definisce i criteri di riparto per l'anno 2000

●DGR 4197 del 22 dicembre 2000: definisce gli obiettivi generali del Piano di intervento regionale per l'infanzia e adolescenza, ratifica il protocollo d'intesa per la formazione interregionale, ex art.2 della L. 285/97, con le regioni Lombardia, Piemonte, Calabria e le linee guida tra il Tribunale per i Minorenni ed i Servizi del territorio, definisce il riparto per l'anno 2000 dei finanziamenti ex lege 285/97;

2001

- DGR 971 del 20 aprile 2001: approva i Piani Territoriali ed il relativo finanziamento, come da DGR 2700/00;
- DGR 1446 dell' 8 giugno 2001: approva il Piano Formativo regionale biennale per gli operatori dell'area infanzia e adolescenza, ex lege 285/97, 476/98, 269/98, L.R. 41/97, art. 17.
- DGR 2249 del 7 settembre 2001 "Piani Area Minori, approvazione di cui alla DGR 2700 del 4 agosto 2000"

2002

- DGR 690 del 22 marzo 2002 " Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza": assegnazione finanziamenti anno 2001 e residuo anno 2000.
- DGR 3779 del 20/12/02 L. 28.8.1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza": assegnazione finanziamenti anno 2002

2003

Dgr n. 4222 del 30 dicembre 2003 " Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza: criteri per l'assegnazione di finanziamenti I° anno Piano Biennale"

2004

Dgr n.1940 del 25 giugno 2004 " Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza: criteri per l'assegnazione di finanziamenti II° anno Piano Biennale".

2005

Dgr n. 3832 del 13 dicembre 2005 "Fondo Regionale di intervento per l'Infanzia e l'Adolescenza:criteri per l'assegnazione di finanziamenti anno 2006/07 come da DGR 4222/03 e 1940 /04"

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2003

- DGR 10 giugno 2003 Piano regionale di servizi alla persona e alla comunità - Politiche sanitarie, sociosanitarie e sociali della Regione Veneto per il triennio 2003-2005
- DGR 30 dicembre 2003 n. 4222 Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza: criteri per l'assegnazione di finanziamenti I° anno Piano Biennale

2004

- DGR 18 giugno 2004 n. 1764 Linee guida per la predisposizione dei Piani di zona
- DGR 25 giugno 2004 n.1940 Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza: criteri per l'assegnazione di finanziamenti II° anno Piano Biennale

2005

- DGR 13 dicembre 2005 n. 3832 Fondo Regionale di intervento per l'Infanzia e l'Adolescenza: criteri per l'assegnazione di finanziamenti anno 2006/07 come da DGR 4222/03 e 1940/04

2006

- DGR 28 febbraio 2006 n. 466 Progetto sperimentale a sostegno della natalità, attraverso interventi in favore della prima infanzia: definizione del programma
- DGR 28 febbraio 2006 n. 467 Prosecuzione attività dei Centri provinciali di contrasto e presa in carico di situazione di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale come da DGR 4031/02, DGR 4236/03, DGR 2305/05. Attività correlate alla L. 269/98 e al Decreto n. 89/2002
- DGR 7 marzo 2006 n. 585 Disposizioni relativi agli interventi a favore delle famiglie sull'adozione internazionale. Anno 2006- l. 31/12/98 n. 476
- DGR 7 marzo 2006 n. 648 Progetto attuativo a favore della famiglia relativo alla Dgr 3981 del 20/12/2005
- DGR 23 maggio 2006 n. 1560 Piani di zona dei servizi alla persona 2003/2005: allineamento della programmazione in corso al 31 dicembre 2006. Indicazioni per la presentazione dei Piani di zona dei Servizi alla Persona 2007/2009

- DGR 13 giugno 2006 n. 1855 Fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza. "Il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale"

2007

- DGR 2640 7 agosto 2007 Infanzia, Adolescenza, Famiglia: percorso per consolidare le opportunità e i servizi territoriali in sintonia con la programmazione regionale
- DGR 3826 27 novembre 2007 Approvazione piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi per la prima infanzia. Legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 1259
- DGR 3827 27 novembre 2007 Piano Regionale Infanzia, Adolescenza, Famiglia: biennio gennaio 2008-dicembre 2009
- DGR 3923 4 dicembre 2007 Marchio Famiglia: implementazione progetto biennio 2007-2008

2008

- DGR 11 marzo 2008 n. 569 Approvazione delle Linee Guida 2008 per la protezione e la tutela del minore
- DGR 423 26 febbraio 2008 Criteri di presentazione delle domande per l'apertura di servizi educativi alla prima infanzia e nidi presso i luoghi di lavoro. Anno 2008
- DGR 674 18 marzo 2008 Marchio Famiglia: progetto sperimentale Nido in Famiglia
- DDR 104 20 maggio 2008 Piano regionale Infanzia, Adolescenza, Famiglia: DGR 3827 del 27.11.2007, approvazione progettualità
- DGR 1733 24 giugno 2008 Piano Regionale Infanzia, Adolescenza, Famiglia: applicazione DGR 3827 del 27.11.07, assegnazione finanziamenti

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

- LR 15 dicembre 1982 n. 55 Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale
- LR 16 agosto 2002 n. 22 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, sociosanitarie e sociali
- DDL 14 del 11 luglio 2006 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi alla persona
- DGR 84 del 16 Gennaio 2007 L. R. agosto 2002 , n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" – Approvazione dei requisiti e degli standard degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accREDITamento e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali.
- DGR 2067 del 3 luglio 2007 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali - Approvazione delle procedure per l'applicazione della Dgr n. 84 del 16.1. 2007 (L. R. n. 22/2002)

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

- LR 9 agosto 1988, n. 42 Istituzione dell' Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori
- LR 31 ottobre 1996 n. 33 Modifica della LR 6 giugno 1988, n. 28 Istituzione del difensore civico e della LR 9 agosto 1988, n. 42 Istituzione dell' ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori
- DGR 2667 del 30 settembre 2002 "Programmazione dell'attività dell'ufficio di Protezione e Pubblica tutela dei minori. Anno 2002 – 2004"

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

- Con DGR n. 2935 del 4.08.98 e DGR n. 4118 del 10.11.98 e in riferimento agli adempimenti previsti dalla L. 451/97, sono stati assegnati all'USL n. 3 di Bassano del Grappa (VI) i compiti di proseguimento della Banca Dati Minori ospiti delle strutture tutelari e dei Centri di Servizio, nonché la costituzione e la gestione dell'Osservatorio Regionale Minori
- DGR 1732 n. 24 Giugno 2008 Finalità e obiettivi degli Osservatori. Provvedimenti attuativi anno 2008

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

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