

CAMPANIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

1.1.1. Start up e prima triennalità

Preliminarmente all'avvio delle procedure applicative finalizzate all'attuazione della L. 285/97 sul territorio della Regione Campania, nel dicembre 1997 sono stati svolti di incontri interistituzionali per la individuazione degli ambiti territoriali di intervento e, in genere, funzionali all'applicazione dell'art. 2 della legge. A tali incontri hanno partecipato i settori regionali competenti nell'area minorile, le amministrazioni provinciali e l'ANCI regionale.

Con l'approvazione della D.G.R. n. 57 del 10/3/98 sono state emanate le linee di indirizzo regionali con la indicazione degli ambiti territoriali di intervento, degli obiettivi da raggiungere nel triennio, della finalizzazione delle risorse, successivamente approvate da parte del Consiglio Regionale con DCR n. 43/7 del 9/7/98.

Il fondo assegnato alla Regione Campania per la prima annualità è stato ripartito fra i 5 ambiti provinciali col criterio indicato all'art. 1 della legge; non è stato tenuto presente il punto di cui al comma 2 - lettera d dello stesso articolo (percentuale di famiglie con figli minori al di sotto della soglia di povertà) perché mancavano i relativi dati a livello provinciale.

Per ciascun ambito le risorse assegnate sono state così finalizzate:

- 40% – servizi di base di sostegno e accompagnamento a minori e famiglia;
- 25% - servizi sostitutivi della famiglia alternativi all'istituto;
- 20% – interventi di aggregazione e socializzazione;
- 10% – interventi educativi per bambini 0 – 3 anni e case di accoglienza per donne in difficoltà;
- 5% - sperimentazione servizi innovativi;

Nel corso dei mesi di giugno e luglio '98 in buona parte del territorio regionale si è realizzata l'azione di concertazione per arrivare alla definizione degli accordi di programma: vi hanno partecipato, se pure con modalità differenziate e con diversi livelli di impegno:

- 414 Comuni (il 75% di quelli esistenti);
- i Provveditorati agli Studi, tramite le scuole e i distretti scolastici,
- le AA.SS.LL: in genere tramite le Unità Operative Materno Infantili o i rappresentanti di distretto
- il privato sociale del territorio nella maggior parte dei casi;
- Il Centro Giustizia Minorile, per propria scelta non ha partecipato ma ha siglato alcuni accordi dei sub-ambiti della provincia di Napoli in un momento successivo.

Questa attività è stata condizionata dal periodo in parte feriale e dalla chiusura delle scuole e, soprattutto, dalla insufficienza del tempo in relazione alle difficoltà legate alla scarsa abitudine a lavorare insieme dandosi degli obiettivi comuni. A seguito di tale attività che è stata sostenuta da Regione e Province, si sono costituiti 91 sub-ambiti che hanno trasmesso altrettanti piani/progetti con relativi accordi di programma.

È da segnalare, inoltre, che nel Settembre del 1998 si è provveduto alla formalizzazione del gruppo

interassessorile per la valutazione dei progetti (DPGR n. 12728 del 28/9/98) il quale, dopo aver predisposto nell'autunno del 1998 l'istruttoria dei 91 piani pervenuti, ha valutato ed approvato i progetti da finanziare che sono stati finanziati entro il 31 dicembre dello stesso anno.

I piani sono stati elaborati da parte dei sub ambiti senza precisi riferimenti di budget, per cui in molti casi sono di gran lunga superiori alle disponibilità finanziarie per ciascun ambito.

In sede di istruttoria e valutazione, pertanto, fatta in prima battuta da funzionari del Settore Assistenza e, successivamente, dal gruppo interassessorile è stata attuata una selezione tra i progetti sulla base delle priorità e degli obiettivi delle Linee di Indirizzo regionali e anche dei tagli in alcuni dei progetti ammessi al finanziamento. Le scelte comunque sono state fatte con l'obiettivo di consentire l'avvio dei meccanismi caratteristici della 285 in tutti i territori anche se, in qualche caso, per un numero di mesi ridotto rispetto al progetto iniziale, contando di poter dare continuità alle attività con i fondi della II annualità.

Pertanto, dopo la comunicazione di avvenuto finanziamento da parte della Regione, si è reso necessario per i sub-ambiti un ulteriore passaggio costituito dalla ricalibratura dei progetti sulla base del finanziamento ottenuto; passaggio che spesso ha richiesto un certo tempo in quanto è stato ritenuto opportuno far partecipare i vari partners dell'accordo.

I 91 subambiti che hanno provveduto a redigere i piani erano caratterizzati da dimensioni differenti in relazione alle caratteristiche dei territori e alla densità di popolazione (da un minimo di 22.000 ab. ad un massimo di oltre 100.000). Non sempre i piani presentati hanno avuto il carattere di piani territoriali di intervento; si è trattato a volte di un assemblaggio di progetti provenienti dai diversi partners. Anche i contenuti degli accordi di programma sono apparsi in molti casi superficiali e generici, anche perché collegati ad intese non sempre concrete e sostanziali, ma a volte piuttosto formali e approssimative. In buona parte dei casi comunque si è trattato di un reale e concreto atto di programmazione.

I 272 progetti finanziati sono riconducibili in modo prevalente alle tipologie di intervento dell'art.4 della legge, secondo le priorità indicate dalla Regione.

Nonostante le carenze e difficoltà incontrate in corso d'opera nell'avvio della legge, la prima fase di applicazione in Campania della 285 ha conseguito un duplice obiettivo. Da una parte infatti i Comuni più piccoli sono stati costretti ad associarsi tra loro; dall'altra le varie istituzioni operanti nell'area minorile hanno dovuto lavorare in modo concertato e sinergico e raccordarsi anche col terzo Settore. L'impatto sulla realtà territoriale è stato ampio ma la ristrettezza dei tempi imposti dall'Accordo-Stato/Regioni ne ha condizionato una rapida concretizzazione e condivisione.

Con l'avvio della seconda annualità riferita al primo triennio di attuazione la Regione ha stabilito due obiettivi metodologici prioritari da perseguire:

- 1) raggiungere un assestamento dei piani con la presentazione dei progetti esecutivi;
- 2) estendere la programmazione ai sensi della L. 285/97 anche in quelle parti del territorio regionale che per la ristrettezza del tempo o per difficoltà di altro genere, erano rimaste escluse dal finanziamento per la I annualità.

Le indicazioni necessarie sono state fornite ai comuni con la Circolare n° 9469 del 27.07.99. Entrambi gli obiettivi sono stati raggiunti grazie sia alle maggiori risorse disponibili sia ai tempi non troppo ristretti, sia, infine, alla esperienza man mano crescente.

Di fatto il numero di Comuni coinvolti nella programmazione è aumentato rispetto alla I annualità dell'11,6%.

Anche la percentuale di progetti finanziati rispetto a quelli presentati è aumentata. La suddivisione delle risorse fra i 5 ambiti provinciali e il riparto delle stesse fra le varie tipologie di progetti sono stati effettuati in base ai criteri, fissati dal Consiglio Regionale con le linee di indirizzo, validi per

l'intero triennio.

I progetti o azioni progettuali finanziati, i quali per lo più sono stati confermati anche nella terza annualità di finanziamento, sono stati complessivamente 399, distribuiti tra i 5 ambiti provinciali.

Previo impegno assunto con delibera di G. R. n° 8851 del 30.12.99, il finanziamento è avvenuto con Delibera di G. R. n° 8855 del 30.12.99. Con tale ultima delibera è stato altresì liquidato a tutti i Comuni capofila il 50% della somma assegnata.

Le maggiori difficoltà incontrate dai Comuni nella concreta applicazione della legge e nella realizzazione dei progetti sono da ricercarsi nei seguenti fattori:

- frequente insufficienza quantitativa e qualitativa del personale degli uffici comunali preposti;
- mancanza di esperienza concreta nel lavoro per progetti;
- difficoltà nella modalità di lavoro concertato tra i vari partners, sia nella fase di programmazione che in quella di realizzazione dei piani;
- procedure per l'affidamento della gestione dei progetti e degli incarichi professionali.

Gli elementi di cui sopra hanno condizionato l'avvio dei progetti e il concreto utilizzo dei fondi disponibili, determinando spesso un forte ritardo rispetto ai tempi fissati dalla Regione; in ogni caso, grazie all'impegno della maggior parte dei Comuni e all'azione di supporto svolta dalla Regione e, in qualche caso, dalle Province, la maggior parte dei progetti sono stati attivati.

La maggior parte dei progetti hanno riguardato servizi di supporto al minore e alla famiglia, attività di promozione dell'affido, servizi di tutoraggio e assistenza domiciliare; notevole è anche il numero di interventi di aggregazione e socializzazione. In alcune parti del territorio (p.es. province Avellino e Benevento) la L.285/97 ha costituito l'occasione per realizzare dei servizi minimi di base di cui il territorio era privo.

Al di là dei nodi critici evidenziati, l'applicazione della L. 285/97 ha prodotto nel territorio regionale un accrescimento delle potenzialità operative dei Comuni e un'ampia diffusione della cultura dei diritti del minore e quindi della valenza politica di questa fascia di popolazione. Ciò si è potuto realizzare oltre che per la notevole diffusione e articolazione dei progetti sull'intero territorio, anche per il fatto che essi sono stati spesso accompagnati da manifestazioni pubbliche con buona risonanza e capaci, per questo, di svolgere una funzione promozionale e di sensibilizzazione. Per questi motivi è possibile registrare un discreto livello di soddisfazione tra tutti gli operatori che hanno accompagnato, a livello centrale, l'applicazione della legge. Se si considera, infatti, lo stato delle cose anteriore alla L. 285/97, la sensazione è quella di avere comunque fatto un grosso passo avanti e di avere posto le basi per una programmazione più consapevole ed una maggiore qualità degli interventi.

Nelle relazioni stilate relative alla prima triennalità d'attuazione della legge 285/97, sono emersi cauti elementi di ottimismo, pur se il quadro complessivo tracciato nei documenti ha evidenziato sostanzialmente una situazione territoriale priva di organiche strategie politiche e prassi operative, direttamente e indirettamente rivolte all'infanzia e all'adolescenza, atte ad integrare con pieno diritto ed esercizio di cittadinanza, tale trascurato segmento di popolazione nel contesto delle comunità locali.

In Campania la legge 285/97 è andata ad intervenire su di un terreno scarsamente presidiato dagli enti locali deputati a tutelare e riconoscere i cittadini di minore età, soggetti titolari di diritti e quindi ad assicurare loro una quotidianità fatta di attenzioni e di relazioni.

La legge ha sollecitato notevolmente le energie e le risorse inedite rappresentate dall'associazionismo, dalla cooperazione e più in generale dal terzo settore, che molto spesso ha rappresentato il nuovo.

E il "nuovo" laddove c'è stato si è visto costretto a convivere spesso in maniera sperimentale e quantitativamente minoritaria, con una massiccia presenza di vecchio sapere più attento a logiche

relative al controllo dei comportamenti, anche degli operatori sociali, piuttosto che alla promozione ed attuazione di programmi di sviluppo dei servizi.

L'innovazione si è dovuta confrontare e scontare con la logica delle vecchie e nuove emergenze, che spesso ha prodotto unicamente interventi episodici, estranei ad una continua fattiva e generalizzata attenzione nei confronti di bambini e ragazzi.

In questo contesto la 285 ha espresso potenzialità e risorse che hanno consentito occasioni, servizi e interventi per migliorare le condizioni di vita reali delle persone più piccole, pur dovendosi confrontare comunque con tali problemi.

Tra questi il problema principale che ha dovuto affrontare è stato in primo luogo culturale, ma anche operativo.

In questo scenario, quindi, la scommessa lanciata al territorio è stata culturale e politica. Culturale perché davanti alla perdita di spirito critico e di volontà di indagare e capire ciò che accade come primo irrinunciabile atto di solidarietà attiva si è sollecitata la necessità che ogni scelta operata dal territorio debba misurarsi ed essere illuminata dalla conoscenza di ciò che accade, dalla capacità di distinguere, leggere le specificità, ma anche le tendenze di fondo. Politica perché si è cercato di stimolare e suscitare una diversa responsabilità sociale in ogni operatore e nei luoghi in cui prende forma una volontà di impegno condiviso e partecipato collettivamente.

1.1.2 Dal 2001 in poi

Il secondo triennio di attuazione della L 285 si avvia formalmente a seguito dell'approvazione dell'atto deliberativo 1220/01 che, pur riconfermando gli obiettivi fondamentali individuati per il precedente triennio nel definire:

- gli obiettivi;
- i contenuti e le priorità;
- le spese ammesse a contributo;
- le procedure per la presentazione ed approvazione dei piani;
- le modalità di liquidazione dei finanziamenti assegnati agli ambiti territoriali

ha inteso – per il successivo periodo programmatico - fornire ai progettisti locali uno strumento per comporre azioni concrete che, attraverso una più attenta lettura dei bisogni espressi dal territorio, rafforzassero e affinassero gli interventi a tutela dei minori.

Ha cioè stimolato, fornendo uno strumento di lavoro omogeneo, una progettazione e una programmazione a livello locale con l'offerta di un quadro chiaro e condiviso in un linguaggio comune a tutti i soggetti interessati.

I piani territoriali, tutti pervenuti entro i termini previsti per l'approvazione da parte della Regione, sono stati valutati nel corso di una serie di riunioni del Gruppo interassessorile costituito con decreto 406/01.

Il Gruppo, integrato dai rappresentanti delle cinque Amministrazioni provinciali campane al fine di rendere operative le innovazioni introdotte dalla L. 328/00, ha inteso uniformare la valutazione dei piani proposti dagli ambiti ai criteri di valutazione annunciati con le “Linee guida di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali” adottate con l'atto deliberativo 1826/01.

Con la deliberazione n. 7086/01 ai Comuni capofila degli ambiti sono state assegnate le risorse finanziarie disponibili e contestualmente liquidato il 60% dell'importo a ciascuno attribuito. La liquidazione del restante 40% è stata rinviata al verificarsi delle condizioni indicate nella deliberazione 1220/01.

In sede di erogazione della seconda tranche di finanziamento le Amministrazioni provinciali avvalendosi anche degli uffici regionali ed attenendosi ai criteri di monitoraggio e verifica delle attività progettuali fissati in seno al gruppo interassessorile, hanno aggiornato la Regione, che in assenza di motivi ostativi, ha erogato le restanti risorse finanziarie assegnate a ciascun ambito.

la DGR 21 dicembre 2001 n. 7086 è stata l'ultimo atto di riferimento per la legge 285/97, pur essendo applicabile solo alla prima annualità del secondo triennio. Successivamente, infatti, è avvenuto il passaggio dalla programmazione stampo 285 a quella 328.

Il Gruppo interassessorile, di concerto con le unità tecnico operative attivate con l'avvio dei piani di zona ex L. 328/00, si è riunito per approfondire le questioni legate al passaggio dalla prima annualità del secondo triennio all'avvio dei progetti relativi alla seconda e terza annualità, che sostanzialmente rappresentano "parti" dei Piani sociali di zona della prima e seconda annualità di esecuzione della L. 328/00.

In tal modo la regione Campania con l'efficace contributo delle Amministrazioni provinciali, ha garantito il necessario accompagnamento per realizzare una discreta continuità nella gestione territoriale del processo, naturalmente, nei limiti delle molteplici modalità organizzative.

Complessivamente l'avvio della seconda fase di attuazione della 285/97 mostra un consolidamento dei piani a favore dei minori e della famiglia. Infatti la programmazione ex L. 328/00 relativamente alla macro area diritti dei minori e sostegno alle responsabilità familiari, riprende in modo pressoché uguale la pianificazione prodotta e realizzata a livello territoriale nel precedente triennio ed aggiornata con la prima annualità del secondo triennio.

Tenendo conto della classificazione progettuale indicata negli articoli di riferimento della 285, i dati censiti e catalogati hanno evidenziato che la tipologia d'intervento prevalente è stata quella che ha riguardato progetti legati ad attività educative ed aggregative.

In misura inferiore si sono avviati progetti di sostegno a servizi di accoglienza residenziale alternativi agli istituti ed attività rivolte ad azioni a sostegno della famiglia, progetti esecutivi riguardanti l'attivazione di sportelli informativi e punti di ascolto/accoglienza, progetti finalizzati a contrastare e prevenire localmente situazioni di abuso e maltrattamento.

Il coinvolgimento di tutti i Comuni campani nell'attuazione della 285/97 rappresenta, indubbiamente, un risultato rilevante se si assume quale priorità la necessità di assicurare una capillare ed omogenea diffusione degli interventi su tutto il territorio.

Infatti, i finanziamenti erogati ai sensi della 285/97 hanno sicuramente permesso di rafforzare i servizi già attivati nel primo triennio e di avviare interventi di base, hanno diffuso l'attenzione alle politiche sociali in generale, spostando la riflessione dai soli casi conclamati alle situazioni ed aree a rischio oltre che al diffuso disagio riferibile ai contesti di cosiddetta normalità.

Cosicché l'impatto della 285/97 nel territorio campano sia in termini di offerte ed opportunità ai ragazzi e alle loro famiglie, sia con l'avvio di servizi, non può che definirsi rilevante. Se a ciò, poi, si aggiunge l'espandersi di nuovi ed alternativi processi culturali e la coscienza comunitaria delle nuove esigenze e richieste espresse dai minori per l'attuazione della 285/97, diviene notevole.

1.2 Iniziative di supporto all'applicazione della L 285/97

1.2.1 Start up e prima triennialità

Nei mesi precedenti la presentazione dei primi piani di attuazione, sono state effettuate dalle Amministrazioni provinciali e dalla Regione numerose iniziative informative sia a livello di ambiti provinciali sia, più spesso, a livello dei sub-ambiti che si andavano costituendo.

Tale azione comunque è stata fortemente condizionata dalla ristrettezza dei tempi.

Le difficoltà incontrate nella attivazione dei progetti relativi al primo triennio di attuazione della 285 hanno di fatto costituito un incentivo per accrescere le potenzialità operative dei comuni. Tale processo è stato e sostenuto dall'attività di formazione per i responsabili dei piani e per gli operatori impegnati nei progetti, che la Regione ha predisposto con la collaborazione del Fornez e dalla FIVOL.

Questa attività, avviata nel giugno/2000 e proseguita fino all'autunno del 2001 è stata funzionale a sostenere l'ulteriore assestamento dei piani in corso di realizzazione, e l'avvio dell'azione programmatica a favore di infanzia e adolescenza successiva al 2001.

1.2.2 Dal 2001 in poi

Al fine di assicurare la più ampia diffusione delle conoscenze, la Regione ha pubblicizzato nel suo sito web i documenti prodotti inerenti agli indirizzi programmatici, le procedure e i criteri di riparto dei fondi. Contestualmente le iniziative informative/formative sono consistite in innumerevoli riunioni ed incontri con i soggetti firmatari degli Accordi di Programma sia a livello politico sia a livello tecnico.

Con il livello tecnico la Regione e le Amministrazioni Provinciali hanno discusso oltre che delle problematiche minorili, anche delle eventuali difficoltà inerenti alla realizzazione delle articolazioni progettuali previste dai piani territoriali e delle necessarie variazioni rispetto alla programmazione proposta.

La diffusione e circolarità dei dati ed elementi più significativi, oltre che dagli scambi con i referenti territoriali, è agganciata alla partecipazione dei dirigenti e funzionari regionali alle innumerevoli tavole rotonde, convegni, seminari e dibattiti che gli enti locali ed organizzazioni del terzo settore programmano sulle tematiche riferibili alla 285/97.

Una delle azioni messe in campo per sostenere ancor più l'attuazione della L. 285/97 è stata la prima assemblea regionale delle ragazze, dei ragazzi e degli adulti campani "Io voglio.....identità, desideri e progetti", svoltasi il 7 e 8 maggio 2004 presso la Città della Scienza di Napoli. Si è inteso in tal modo realizzare un incontro tra ragazzi e adulti campani per programmare le politiche e gli interventi necessari ad una comunità che vuole essere accogliente e rispettosa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La "Signora Regione Campania" (così l'hanno definita i ragazzi intervenuti all'evento di maggio), annunciò che l'assemblea era il primo indispensabile passo per costruire un luogo di incontro, dialogo e confronto. Ciò è avvenuto.

Il 20 luglio a Giffoni Valle Piana, nell'ambito del "Giffoni Film Festival" si sono rivisti tanti ragazzi e ragazze per ragionare sul come e sul perché costruire uno strumento permanente riconosciuto e riconoscibile luogo ed espressione delle esigenze, dei bisogni, delle richieste e dei desideri dei ragazzi e delle ragazze campane. Hanno, cioè, discusso della "Consulta Regionale delle ragazze/i campani".

All'appuntamento di Giffoni ne sono seguiti altri. In ultimo dal 14 al 18 dicembre 2004 in ciascuna provincia campana sono state svolte assemblee provinciali. I ragazzi hanno dibattuto e definito la piattaforma programmatica e i candidati da presentare il prossimo primo marzo all'assemblea regionale delle ragazze/i "Io voglio....la consulta", organizzata nell'ambito di un più ampio evento di restituzione al territorio dell'esperienza maturata a conclusione del primo periodo d'attuazione della L.328/00.

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

2.1 Azioni attivate, strumenti e modalità procedurali utilizzate per monitorare l'applicazione della legge

Nel corso del primo triennio non è stato possibile realizzare un sistema organico per il monitoraggio e la valutazione degli interventi.

Sono state comunque assunte alcune iniziative che, unitamente al costante raccordo dei referenti regionali con i responsabili dei piani, hanno consentito un controllo delle varie situazioni territoriali. In particolare:

- a) al momento dell'avvio delle attività sono state fornite ai Comuni capofila alcune indicazioni operative finalizzate ad omogeneizzare gli strumenti di registrazione e consentire un'azione di controllo;
- b) ad attività avviate, sono stati eseguiti un certo numero di sopralluoghi sui progetti in corso di svolgimento, da parte del Settore assistenza sociale unitamente ai componenti del gruppo interassessorile; in alcuni ambiti è stato possibile effettuarli su tutti i piani, in altri territori sono stati fatti a campione. Essi, comunque, hanno rappresentato un utile strumento oltre che per verificare le attività in corso, anche per fornire indicazioni e supporto per migliorare la qualità degli interventi stessi;
- c) alcune Amministrazioni Provinciali, autonomamente, hanno assunto iniziative e organizzato momenti di verifica, a livello di intero ambito o di sub-ambito. L'insieme di queste iniziative ha consentito al Settore assistenza sociale della Regione una buona conoscenza delle singole situazioni, dando luogo in alcuni casi, lì dove si registravano maggiori ritardi o inadempienze, a revoche parziali dei contributi assegnati nella I° annualità.

Per quanto riguarda l'avvio del "secondo triennio", tutti i dati relativi ai progetti finanziati a partire dall'anno 2001 in poi sono stati acquisiti in via cartacea.

Cosicché agli atti del Settore politiche sociali della Regione Campania sono stati raccolti tutti i piani territoriali d'intervento, gli accordi di programma sottoscritti per la loro attuazione e varie note/comunicazioni inerenti variazioni, report intermedi sullo stato di avanzamento dei progetti.

L'azione di monitoraggio e verifica si è sviluppata con una rilevazione semestrale, attraverso schede date agli ambiti ed articolate in due sezioni. La prima riguardante anagrafica dei progetti, la seconda sugli indicatori per il monitoraggio sullo stato di attuazione. Il sistema di monitoraggio regionale dei Piani di zona e, quindi della L. 285/97, è stato messo a regime nel corso del 2003 con le seguenti rilevazioni periodiche per le quali saranno successivamente diffusi gli strumenti definitivi e le relative indicazioni per l'utilizzo:

- a) rilevazione semestrale sullo stato di attuazione dei piani di zona, nei mesi di aprile e di ottobre 2003, per il monitoraggio al 31 marzo 2003 ed al 30 settembre 2003;
- b) rilevazione annuale sulla spesa sociale dei Comuni, nel mese di luglio 2003, per utilizzare i dati del bilancio consuntivo"¹

I dati provenienti dal sopraindicato monitoraggio, hanno trovato diffusione sia attraverso lo spazio web, sia in occasione di incontri pubblici e seminari territorialmente organizzati.

La criticità emersa, rispetto all'azione di monitoraggio realizzata, è riconducibile alle difficoltà per gli ambiti territoriali di assicurare gli impegni richiesti nei tempi e alle scadenze indicate dalla Regione.

¹ Dalle "Linee guida per la programmazione sociale 2003 e per il consolidamento del sistema di welfare della Regione Campania".

2.2 Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti attivati

L'Osservatorio regionale permanente sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è stato istituito nel 2000 e ha il compito di svolgere le seguenti funzioni:

- coordinare gli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale,
- garantire la raccolta e la diffusione dei dati essenziali alla conoscenza della condizione dei minori, le attività svolte dai diversi soggetti e gli esiti delle politiche pertinenti;
- costruire una base di dati affidabile per il monitoraggio e la valutazione degli interventi e dei relativi impegni economici in raccordo con gli altri enti preposti alla rilevazione;
- svolgere una analisi di supporto nella definizione della programmazione regionale in materia di infanzia e adolescenza e cogliere gli elementi fondamentali relativi alla condizione dei minori ed allo stato di attuazione dei progetti per valorizzarlo nella programmazione degli ambiti territoriali.

L'operato dell'Osservatorio non ha potuto assicurare che vi fosse coerenza tra i progetti attivati ed analisi dei bisogni, ma ha tuttavia creato condizioni favorevoli affinché i progettisti locali potessero, nella loro azione programmatica, fornire risposte adeguate alle reali esigenze emergenti dal territorio.

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

3.1 Bilancio della attuazione e della integrazione 285/328

Il passaggio dalla programmazione 285 a quella “stampo 328” è avvenuto al termine della prima annualità del secondo triennio. Da quel momento, la gestione dei fondi e dei progetti è confluita nella prima annualità della L. 328/00 (che sarebbe coincisa con la seconda annualità del secondo triennio, se il modello 285 fosse rimasto operativo).

Gli ambiti territoriali, ora distretti sociali, hanno concretizzato la programmazione riferita alle singole annualità ex L. 328 non in modo uniforme, pertanto, le informazioni riguardanti la conclusione dei progetti o lo stato di avanzamento in riferimento ai fondi è, in questa fase, un elemento estremamente complicato da riassumere, vista la difformità di applicazione.

Si sta comunque operando per raggiungere un riallineamento dei fondi e delle spese che renda omogenea la situazione.

L'adozione del Piano sociale di Zona, inteso come strumento di pianificazione degli interventi e servizi, è infatti prassi diffusa, tuttavia, permangono situazioni ove gli assetti organizzativi e gestionali subiscono significativi condizionamenti dovuti al susseguirsi di cambiamenti politici nel sistema di rappresentanza, tanto che persistono incertezze anche nelle scelte legate alla gestione dei servizi. Permangono, altresì, scarti significativi tra gli obiettivi definiti e la loro realizzazione a livello di ambiti territoriali.

Ne consegue che le regole prodotte dalla regione e l'azione d'accompagnamento data agli ambiti, continuano ad insistere sull'importanza di adottare il piano di zona sociale quale documento unitario di programmazione per meglio rispondere ai bisogni del territorio, tracciando direttrici che si soffermano, in particolare:

- sulla definizione puntuale degli assetti organizzativi territoriali dell'ufficio di piano e dei servizi, dei regolamenti d'accesso, sulle modalità unitarie d'approccio, di accoglimento della domanda e di risoluzione dei problemi;
- sull'adozione di un glossario comune per la denominazione dei servizi e delle attività sociali (il nomenclatore regionale);
- sulla qualità del sistema di servizi e sulla valutazione degli stessi.

Ad ogni modo è agevole rilevare che la programmazione ex L. 328/00 relativamente alla macro area diritti dei minori e sostegno alle responsabilità familiari, ha ripreso e potenziato la pianificazione prodotta e realizzata a livello territoriale nei precedenti periodi, in particolare in riferimento all'intento della legge 285/97 di consolidare azioni a favore dei minori e della famiglie

3.2 Effetto volano

Dall'analisi delle relazioni annuali pervenute al Centro nazionale, è possibile desumere che vi sia stato un processo di consolidamento sul territorio di parte dei progetti che sono stati avviati a seguito del finanziamento della L. 285/97, anche se non sono chiaramente esplicitate informazioni a questo riguardo.

Per quanto riguarda il dato, invece, che si riferisce al verificarsi di un finanziamento di progetti/servizi non direttamente finanziati con la L. 285/97 ma strettamente connessi con il suo spirito, è certamente possibile evidenziare che molteplici sono state le iniziative (anche sopra evidenziate) che hanno, nel corso degli anni, mantenuto alta l'attenzione verso il tema della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, anche se l'approccio, col passar del tempo, è divenuto più globale, indirizzato pertanto alla tutela della famiglia e al sostegno delle responsabilità genitoriali complessivamente intese..

3.3 Il dato culturale

La L.285/97 è stata una norma spartiacque: in qualche modo ha anche anticipato i contenuti della L. 328/00; fino a quel momento le altre leggi (216/91, Dpr 309/90) si rivolgevano a segmenti specifici, a soggetti a rischio.

La L. 285/98 si è, per la prima volta, rivolta ai minori nelle loro generalità, e questa è stata la cosa importante. E' stato un limite ma anche una forza indicare le strategie educative della legge. Ed è intervenuta su di un territorio scarsamente presidiato, non c'erano le ASL e comunque non erano significativamente coinvolte, si è fatto fatica a tirare dentro i processi 285 le espressioni istituzionali che a vario titolo si occupano di minori, ha introdotto il concetto di ambito, il concetto di accordo di programma.

Ha segnato lo spartiacque per una nuova logica per approcciare la questione: si supera la logica dell'appartenenza a "categorie", si ragiona in termini universalistici si parla di inclusione e non più di contrasto all'esclusione.

Anche per i motivi che si sottolineavano innanzi, l'attuazione e l'impatto della 285 sul territorio campano sono stati indubbiamente positivi. La L. 285/97 ha rappresentato una stagione nuova. Ha, anche con la certezza di finanziamenti, consentito avvisi di azioni ed interventi non più attraverso la logica del progetto bensì quella del servizio. Ha consentito la riscoperta e la valorizzazione di

risorse umane e progettuali non contaminate dalle negative logiche consumistiche o di mercato. Ha coinvolto un numero di ragazze e ragazzi che pur essendo notevole, non può ritenersi del tutto soddisfacente se rapportato alla popolazione minorile residente in Campania. Dunque, riflettendo, sulle promesse mancate dalla L. 285/97, su quello che non è accaduto, è importante che la norma, pur nella logica introdotta dalla L. 328/00, si riappropri della sua identità e della sua dignità al fine di rafforzare azioni atte a garantire maggiore agio ai minori attraverso politiche destinate alla famiglia nella sua interezza.

4. Le Prospettive future

4.1 Prospettive di sviluppo

La problematica delle responsabilità familiari riveste un ruolo centrale nel nuovo impianto normativo nazionale e regionale in quanto essa, per certi versi, include, le altre aree tematiche dei settori di intervento delle politiche sociali (minori, anziani, poveri, immigrati, disabili, tossicodipendenti, etc.) nei quali si articola il complesso disegno normativo di integrazione degli interventi e dei servizi del piano sociale e sanitario.

Dall'esame delle linee guida triennali 2007-2009 "Verso il Piano sociale regionale – il sistema di welfare della Regione Campania", emerge l'evidenza secondo cui l'offerta attiva di sostegno e valorizzazione del ruolo e delle funzioni genitoriali, deve rappresentare una scelta strategica della Regione Campania, tra l'altro già anticipata dalla L. 285/97. Il percorso di adozione sociale - sostegno genitoriale precoce è stato già promosso nella progettazione strategica regionale come programma europeo triennale di prevenzione precoce dei processi di esclusione delle bambine e dei bambini nei territori e nelle comunità a ritardo di sviluppo.

Nel confermare i principali indirizzi operativi già contenuti nelle Linee Guida della V° annualità, la programmazione regionale e di ambito per le responsabilità familiari e per i diritti dei minori deve necessariamente tener conto delle criticità emerse in questi anni, nonché delle previsioni della legge regionale 11/07 per la "dignità e la cittadinanza sociale" e del Documento Strategico Regionale.

Va, pertanto, in tal senso la decisione di utilizzare questa programmazione triennale per definire assetti organizzativi e istituzionali cui gli Ambiti sono chiamati prioritariamente ad impegnarsi. Nella definizione di tali assetti si è tenuto conto del fatto che la Regione Campania ha emanato, negli anni passati, una serie di indirizzi e regolamentazioni, la cui implementazione sul territorio, ad oggi, non ha dato tutti i risultati attesi. Pertanto gli Ambiti del territorio campano dovranno, nella loro programmazione, necessariamente prevedere quanto segue:

- servizi di sostegno alla genitorialità;
- servizi di assistenza domiciliare a sostegno della famiglia e di supporto alla genitorialità;
- centri polifunzionali;
- educativa territoriale;
- istituzione e funzionamento del S.A.T. (D.G.R.C. n. 644/2004 convalidata dal Consiglio Regionale con Regolamento n. 3/2005).
- istituzione e funzionamento dell'Equipe adozioni nazionali ed internazionali (D.G.R.C. n. 1666/2002 convalidata dal Consiglio Regionale con Regolamento n. 3/2005).

- istituzione e funzionamento dell'Equipe abuso e maltrattamento (D.G.R.C. n. 1164/2005).
- coordinamento con gli organi periferici della giustizia minorile (Legge 328/2000, art. 19, comma e) e con il Distretto formativo-scolastico.

Per la strategia dei minori a rischio sociale è già stato varato il programma di adozione sociale, di cui alla DGRC 2063/06. Si tratta di un'idea fondata su un principio fondamentale: affrontare il disagio sociale *alla nascita*. Un'idea realizzata con tre azioni strategiche, ossia:

- *individuare*, con una serie di *indicatori di rischio* ben identificati (istruzione ed età materna, qualità abitativa, esperienze di detenzione attuali e pregresse degli adulti del nucleo, famiglia monoparentale, condizioni di emarginazione da immigrazione, dipendenza patologica, ecc.), i *bambini a rischio sociale* di un quartiere;
- *segnalare* la condizione di rischio ad una *rete territoriale di accoglienza e di presa in carico dedicata* (medico di famiglia, pediatra di comunità, Assistente sociale, Operatore sociale del terzo Settore...).
- *produrre azioni di accompagnamento e di contrasto* dei processi di esclusione (dal sostegno genitoriale all'accompagnamento scolastico, dall'orientamento al lavoro dei genitori alla presa in carico diurno presso operatori e maestri di strada) orientando la crescita del bambino nel suo progetto di vita, nel suo spazio vitale e sociale.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

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

Nome Maddalena *Cognome* Poerio

Assessorato Assessorato Politiche Sociali, Assistenza Sociali, Problemi dell'Immigrazione, Politiche Giovanili, Pari Opportunità, Demanio e Patrimonio

Servizio Settore assistenza sociale, programmazione e vigilanza sui servizi sociali - Servizio programmazione sociale, minori e responsabilità familiari

Indirizzo Centro direzionale IS. A6

CAP 80143 *Città* Napoli *Prov.* NA

Telefono 081/ 7966638 *Fax* 081/ 7966666

email m.poerio@regione.campania.it

pagine web

[http://www.regione.campania.it/portal/media-](http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/NCLS_DettaglioAttoTema.psml?itemId=1235&ibName=Generic&theVec)

[type/html/user/anon/page/NCLS_DettaglioAttoTema.psml?itemId=1235&ibName=Generic&theVec](http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/NCLS_DettaglioAttoTema.psml?itemId=1235&ibName=Generic&theVec)
tString=-1%2C-1%2C80

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

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Campania	L. 11.894.041.047	L. 31.666.608.042	L. 31.717.442.792	L. 34.570.498.000	L. 31.800.426.101		
	€ 6.142.759,56	€ 16.354.438,2	€ 16.380.692,16	€ 17.854.172,2	€ 16.423.549,46	€ 16.423.549	€ 89.579.160,58

Fonti normative e documentali

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

Area: ATTUAZIONE E GESTIONE L285/97

1998

D.G.R. n. 57 del 10/3/98 Linee di Indirizzo regionali con la indicazione degli ambiti territoriali di intervento, degli obiettivi da raggiungere nel triennio, della finalizzazione delle risorse

Aprile '98-Approvazione delle Linee di indirizzo da parte della VI Commissione Consiliare

Delib.Cons. Reg. n. 43/7 del 9/7/98 Approvazione da parte del Consiglio Regionale delle Linee di

indirizzo

Delib. n. 9793 del 31/12/98 Valutazione e approvazione dei progetti da finanziare da parte del gruppo interassessorile integrato dalle Amministrazioni Provinciali- Impegno, assegnazione e liquidazione la tranche ai Comuni capofila, da parte della Giunta Regionale

1999

Delibera di G. R. n° 8851 del 30.12.99 e Delibera di G. R. n° 8855 del 30.12.99 impegno e assegnazione delle risorse ai singoli piani

2001

L'ultimo atto di riferimento per la legge 285/97 è la DGR 21 dicembre 2001 n. 7086 valida per la prima annualità del secondo triennio con la quale sono state assegnate le risorse finanziarie disponibili e contestualmente liquidato il 60% dell'importo a ciascuno attribuito. Successivamente è avvenuto il passaggio dalla programmazione 285 a quella 328. Adesso la regione si trova nell'attuazione della V annualità della programmazione integrata ai sensi della legge 328/2000

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2002

Deliberazione n.6317/02 – BURC n. 4/03 “Linee d’indirizzo per l’accoglienza familiare e comunitaria di minori in difficoltà personali e socio-familiari-Servizi residenziali-Regolamentazione”

Deliberazione congiunta Assessorato alle Politiche Sociali e Assessorato alla Sanità 1666/02 – BURC 29/02 “Linee guida relative all’adozione nazionale ed internazionale”

2003

DGR 31 gennaio 2003 n. 352 Legge 8 novembre 2000, n. 328 - art. 18. Linee guida di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali - II annualità

2004

DGR 16 aprile 2004 n. 586 “Legge 8 novembre 2000 n. 328. Approvazione linee guida anno 2004 (3^ annualità) e parziale rettifica ed integrazione della DGRC n. 3805 del 22/12/2003” (ai progettisti locali è stato chiesto di impostare la programmazione delle iniziative in favore dell’infanzia e dell’adolescenza assumendo un approccio integrato, partenariale e partecipato delle realizzazioni)

Deliberazione 644 del 30/4/04 concernente “Linee di indirizzo regionali per l’affidamento familiare” : azioni di sostegno all’istituto giuridico dell’affido nella prospettiva di realizzare un’omogenea applicazione della L. 149/01 in tutto il territorio regionale e, al tempo stesso, assicurare la piena tutela dei diritti di tutti i minori residenti nella regione che vivono condizioni di disagio familiare e sociale. La delibera istituisce in tutto il territorio regionale le équipes integrate socio-sanitarie.

Deliberazione 711/04: “Linee d’indirizzo per l’accoglienza familiare e comunitaria di minori in difficoltà personali e socio-familiari-Servizi residenziali

2005

DGR 16 febbraio 2005 n. 204 Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Approvazione Linee Guida Regionali Anno 2005 (IV annualità). Orientamenti strategici triennio 2005 – 2007

2006

DGR 23 giugno 2006 n. 838 Linee guida per la programmazione dei piani sociali di zona del 2006 (V annualità)

Regolamento 18 dicembre 2006 n. 6 riguardante i servizi residenziali e semiresidenziali per minori, anziani e disabili

DGR 22 dicembre 2006 n. 2111 Contributo una tantum per le famiglie affidatarie

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

2001

DGR 4 maggio 2001 n. 1824 Determinazione degli ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete

DGR 4 maggio 2001 n. 1826 Linee programmatiche per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali

2004

DGR 30 aprile 2004 n. 643 Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari

DDL sulla dignità sociale e i diritti di cittadinanza

2007

LR 23 ottobre 2007, n. 11 Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della L. 8 novembre 2000, n. 328

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

DGR 18 novembre 2005 n. 1577 Una Regione per i giovani, con i giovani: istituzione della Consulta regionale dei ragazzi e delle ragazze della Campania. Approvazione dello Statuto

LR 24 luglio 2006 n. 17 Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza. Nominato da poco.

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

DGR 28 novembre 2000 n. 5747 Istituzione dell'Osservatorio Regionale Permanente sulla Condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

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

Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 1999
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2000
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2001
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2002
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2003
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2004
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006