

REGIONE SICILIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

1.1.1. Start up e prima triennalità

Nella Regione Sicilia, è possibile riassumere l'iter effettuato per dare esecutività al dettato normativo nel seguente modo:

- da parte della Presidenza della Regione, l'individuazione dell'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali quale ramo dell'amministrazione competente per l'applicazione della legge, ed in particolare la Direzione Affari Sociali, già responsabile per le politiche sociali in Sicilia;
- l'assegnazione del carico di lavoro al gruppo "Area minorile" della Direzione Affari sociali, istituito sulla scorta del nuovo impegno derivante per l'Assessorato, nell'intento di valorizzare al meglio le risorse esistenti e quindi poter dare maggiore impulso all'implementazione della legge;
- la definizione delle linee d'indirizzo regionali e l'individuazione degli ambiti territoriali, a seguito di apposita conferenza di servizio con i rappresentanti delle 9 Province Regionali, dei due Comuni riservatari di Palermo e Catania e dell'ANCI.

Alcune prime direttive, definite attraverso lo scambio avvenuto con i rappresentanti degli enti locali e volte a sostenere l'avvio di iniziative di diffusione e promozione dei contenuti della legge, sono state emanate a mezzo nota circolare indirizzata ai Presidenti delle Province Regionali, ai Sindaci di Catania e Palermo, all'ANCI, alle Aziende USL, ai Provveditorati agli Studi e al Centro per la Giustizia Minorile.

Tale fase è stata anche occasione di incontro e confronto con alcuni organismi rappresentativi del terzo settore operante in Sicilia.

Si è pervenuti in tal modo, in linea con il contenuto dell'Accordo Stato-Regioni dell'11.12.1997, all'emanazione delle linee d'indirizzo regionali (Decreto Assessore Enti Locali n.977 del 30.4.1998); visti i compiti di regia complessiva assegnati alla Regione, sono stati individuati:

- gli ambiti territoriali d'intervento, definiti a livello provinciale;
- i criteri e le priorità d'intervento;
- la metodologia di lavoro per la predisposizione ed esecuzione dei singoli progetti;
- lo strumento della concertazione tra servizi degli enti locali, del Provveditorato agli Studi, delle Aziende USL, del C.G.M. e il privato sociale presente nel territorio, sia nella fase di progettazione che in quella attuativa;
- l'opportunità di creare in sede provinciale un comitato tecnico interistituzionale costituito da rappresentanti dei comuni ricompresi in ciascun ambito e degli uffici ed Onlus prima richiamati, luogo della concertazione, avente compiti di consulenza e supporto, nonché di esame dei singoli progetti, per pervenire alla definizione del piano territoriale complessivo;
- i criteri per la ripartizione del fondo, in base ai seguenti indicatori: popolazione minorile (80%); presenza di minori in strutture di ricovero (10%); carenza di strutture per minori 0/3 anni (10%);
- l'ammontare delle somme assegnate a ciascun ambito per l'intero triennio 1997/'99;

- la necessità anche per i Comuni di Palermo e Catania di aderire agli indirizzi generali emanati a livello regionale.

Nelle suddette linee d'indirizzo (successivamente integrate per quanto attiene i termini per l'approvazione dei Piani territoriali con Decreto Ass.le n.1940/'98 e per quanto attiene la definizione di propri progetti da parte delle Province Regionali per aree e servizi a carattere sovracomunale con Decreto Ass.le n.1977/'98), è stata altresì sottolineata l'opportunità di pervenire ad Associazioni di Comuni per aree geografiche e zone omogenee, per contiguità territoriale, culturale e sociale, al fine di limitare il rischio di una frammentazione degli interventi e di una parcellizzazione delle risorse.

La Regione ha quindi assunto una funzione di accompagnamento verso gli ambiti territoriali nel difficile compito di pervenire alla definizione delle Associazioni di Comuni e contestualmente dei piani d'intervento, e quindi, nei 4 mesi successivi all'emanazione del D.A. 977/'98, alla stipula degli Accordi di Programma tra tutti i soggetti chiamati in causa dall'art.2 della stessa L.285/97. Questo periodo ha visto il pieno coinvolgimento delle amministrazioni provinciali e dei comuni dell'isola i quali hanno mostrato capacità di aderire allo spirito e alle finalità della legge, divenendone essi stessi promotori.

In tutti gli ambiti provinciali si è provveduto alla costituzione di comitati tecnici rappresentativi sia delle istituzioni che dei diversi soggetti del privato sociale. Si è in tal modo pervenuti all'adozione di piani territoriali che hanno visto l'adesione di tutti i Comuni dell'isola, delle istituzioni di cui all'art.2 della L. 285/97 nonché, in taluni casi, anche dei Tribunali dei Minori e delle Prefetture.

I mesi finali dell'anno 1998 sono stati dedicati all'esame ed all'approvazione dei piani territoriali, a conclusione di una serie di incontri tenuti con i referenti provinciali e locali e, quindi, alla luce degli elementi emersi da tale confronto. Con appositi decreti assessoriali sono stati approvati i nove piani territoriali degli ambiti provinciali e i due piani delle città riservatarie.

I progetti approvati sono stati in tutto circa 200, di cui 10 per interventi di rilievo sovracomunale predisposti direttamente dalle province regionali; coinvolgono, come già detto, tutti i 390 comuni siciliani, aggregati in 75 sub-ambiti provinciali con un comune capofila referente per ciascun sub-ambito.

Il primo triennio di applicazione della legge 285/97 in Sicilia ha avviato un percorso di collaborazione tra i diversi soggetti chiamati alla definizione e realizzazione dei "Piani territoriali di intervento", attraverso la stipula di Accordi di Programma tra tutti gli Enti locali e le altre istituzioni previste dalla legge e il coinvolgimento del "privato sociale".

In molte realtà in cui le opportunità per i bambini si limitavano all'offerta di servizi tradizionali a carattere assistenziale, sono state sperimentate iniziative di tipo innovativo e in generale si è sviluppato un diffuso interesse per i temi dell'infanzia.

Nel periodo preso in esame, l'Assessorato Enti Locali, competente in materia di politiche sociali, ha inteso imprimere impulso a tutti i soggetti interessati (istituzioni e privato sociale) mediante apposite conferenze di servizio allargate, presso la sede della Presidenza della Regione e presso lo stesso Assessorato, con i rappresentanti dei soggetti operanti in Sicilia (Province Regionali, ANCI, Aziende USL, Sovrintendente scolastico, Provveditorati agli studi, Centro per la Giustizia Minorile, Tribunali per i minorenni, Prefetture, organismi rappresentativi del privato sociale) al fine di operare una riflessione congiunta sul primo triennio di attuazione della legge e sul proseguimento delle attività nel secondo triennio.

1.1.2 Seconda triennalità

A seguito di tali conferenze di servizio, l'Assessorato, con Decreto assessorile n. 653 del 20.6.2001 (l'ultimo atto di indirizzo specifico attinente alla L285/97), per il triennio 2000/2002:

- ha individuato gli ambiti territoriali di intervento;
- ha ripartito tra gli ambiti le somme relative alle tre annualità;
- ha approvato le linee di indirizzo regionali sulla legge 285/97 per il triennio 2000/2002

Nel D.A. n. 653 del 2001 sono stati individuati obiettivi che rappresentano le indicazioni programmatiche generali per la predisposizione dei Piani territoriali, fermo restando che la Regione attribuisce agli enti locali l'individuazione delle aree prioritarie di intervento sulla base della conoscenza dei bisogni sociali espressi all'interno della comunità locale e dell'analisi delle risorse presenti:

- promozione di una logica di "Piano della L. 285/97" attraverso l'utilizzazione di tutte le risorse delle comunità locali e la costruzione di una azione coordinata ed integrata tra le istituzioni coinvolte con l'accordo di programma;
- attuazione di iniziative ed interventi concertati in una logica di prevenzione;
- promozione all'interno di ciascun ambito territoriale di un migliore equilibrio, rispetto al precedente triennio, tra i diversi interventi ipotizzati agli artt. 4, 5, 6 e 7 della l. 285/97;
- promozione di iniziative che favoriscano forme di partecipazione e di aggregazione spontanea tra i bambini e i ragazzi;
- promozione di una cultura dell'accoglienza da parte della comunità nei confronti dei bambini e delle famiglie in difficoltà, con attenzione per le diversità etniche, linguistiche, culturali, promozione dell'affido familiare;
- promozione di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo assistenziali; potenziamento e qualificazione di servizi per l'accoglienza temporanea di minori vittime di maltrattamento, abuso e violenza, di prostituzione minorile, di temporanea incapacità alla cura dei bambini da parte del nucleo familiare; viene richiesto che tali servizi, in rete con le risorse del territorio, vengano orientati al superamento delle condizioni di bisogno e alla definizione di percorsi di vita autonomi;
- promozione della comunicazione sociale sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza e dei diritti del bambino.

Alla luce dell'esperienza del precedente triennio e tenuto conto delle esigenze organizzative e di funzionalità emerse nei tavoli di concertazione e nelle conferenze di servizio, si è ritenuto per il 2° triennio di attribuire maggiore autonomia ai precedenti sub-ambiti definendo quindi i nuovi ambiti territoriali e il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nei piani.

I nuovi ambiti sono divenuti 67, rappresentando territori più omogenei rispetto a quelli Provinciali e tendenzialmente coincidenti con i distretti sanitari.

Ai Comuni è stata riconosciuta la piena titolarità della progettazione operativa e della gestione coordinata degli interventi. Il Comune capofila dell'ambito territoriale è stato individuato dai Comuni ricompresi nell'ambito medesimo in base a popolazione, dotazione organica, e funzionalità dell'ufficio di servizio sociale.

Il Comune capofila ha assunto il ruolo di coordinamento del gruppo tecnico di coordinamento e si è reso responsabile del piano, del monitoraggio, verifica e valutazione in relazione alle direttive regionali.

E' stata prevista la collaborazione delle Province con la Regione nella promozione e informazione su temi dell'infanzia e dell'adolescenza, nel monitoraggio sullo stato di attuazione dei piani territoriali dell'intero territorio provinciale, nel sostegno tecnico agli ambiti territoriali.

I Piani territoriali triennali d'intervento proposti dai 67 ambiti territoriali e dalle città riservatarie di Palermo e Catania sono stati approvati con Decreti assessoriali dell'anno 2002 in applicazione delle "Linee guida", emanate con D.A. 653 del 20.6.2001.

Nel corso dell'anno 2003 l'Assessorato regionale degli Enti Locali, attualmente Assessorato

regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali, ha attivato in Sicilia il secondo triennio delle attività finanziate con il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, in attuazione della legge 285/97.

Contestualmente all'approvazione dei 67 Piani territoriali nel 2002 è stata erogata a ciascuno dei comuni capofila una prima tranche del finanziamento, pari al 60% della prima annualità.

Nel corso del 2003 è stata erogata la seconda tranche della prima annualità (40 %), previa acquisizione della scheda di primo monitoraggio dell'avvio delle attività, come previsto nelle direttive regionali.

Inoltre, ai Comuni che tramite apposita scheda hanno rendicontato l'utilizzazione delle somme relative al primo anno, è stata erogata la seconda annualità di finanziamento.

L'indirizzo fornito dalla Regione e l'esperienza maturata dagli ambiti hanno sviluppato negli operatori una maggiore consapevolezza delle finalità della legge, favorendo il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali previsti. Alla stipula degli accordi di programma, infatti, hanno partecipato tutti i comuni siciliani, le ASL, il Centro per la giustizia minorile, moltissime istituzioni scolastiche, che, attraverso la programmazione partecipata, hanno cercato di interpretare concretamente i bisogni delle rispettive comunità locali, utilizzando al meglio le risorse già esistenti e soprattutto avviando un processo di applicazione di nuove metodologie di lavoro.

Pur permanendo esperienze critiche e più lente nell'acquisizione dei contenuti innovativi della legge, si può senz'altro affermare che in generale è cresciuta nelle figure professionali, amministrative e tecniche, la capacità di lavorare insieme e soprattutto la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali.

La programmazione del secondo triennio ha inoltre valorizzato l'apporto delle organizzazioni del privato sociale, spesso coinvolte, anche in forma associata, già in fase di progettazione degli interventi, oltre che nella gestione degli stessi.

I piani territoriali approvati, relativi al secondo triennio, contengono 580 progetti, suddivisi in interventi prevalentemente triennali o biennali, molti dei quali perseguono finalità trasversali a più articoli della legge, ai destinatari e alle fasce d'età.

Circa la metà dei progetti sono stati volti all'attuazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero (art.6). Altrettanto consistente è il numero delle iniziative a sostegno della relazione genitori-figli e per il contrasto della povertà e della violenza (art.4), nell'ambito delle quali si segnala la crescente attenzione ai temi dell'affidamento familiare e della prevenzione e assistenza nei casi di abuso e di sfruttamento sessuale, di abbandono e di maltrattamento e violenza sui minori (art.4,lett.d) e lett.h). Rilevante è infine il numero degli interventi che mirano alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7). Meno significativa la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia (art. 5).

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

1.2.1 Start up e prima triennialità:

La Regione ha assunto, in una fase di start up, una funzione di accompagnamento degli ambiti territoriali nel difficile compito di pervenire alla definizione delle Associazioni di Comuni e contestualmente dei piani d'intervento, e quindi, nei 4 mesi successivi all'emanazione del D.A. 977/'98, alla stipula degli Accordi di Programma tra tutti i soggetti chiamati in causa dall'art.2 della stessa L. 285/97.

Questo periodo ha visto il pieno coinvolgimento delle amministrazioni provinciali e dei comuni dell'isola che, nonostante il limitato tempo a disposizione, hanno mostrato capacità di aderire allo

spirito e alle finalità della legge, divenendone essi stessi promotori.

Il personale regionale assegnato per la L. 285/97 è stato coinvolto in un'azione di consulenza nella fase di definizione dei piani, anche attraverso la partecipazione alle conferenze di servizio tenutesi presso i diversi ambiti.

1.2.2 Seconda triennialità

Al termine del primo triennio, si registra la predisposizione di varie attività di carattere informativo e formativo.

Presso la Provincia di Messina, con il coinvolgimento di tutti i 108 Comuni della provincia e del Terzo Settore e del volontariato sono state promosse, in data 15 e 16 febbraio 2001, le "Giornate per la promozione della legge 285/97- Esperienze e progetti per la nuova triennialità". Tale iniziativa si è svolta in collegamento con analoghi incontri e momenti di confronto realizzati su tutto il territorio nazionale dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.

In adesione al programma formativo predisposto di concerto tra le Regioni ed il Centro nazionale di documentazione ed analisi, si segnala la partecipazione di 22 funzionari, (4 regionali, 8 degli ambiti provinciali e 10 provenienti dai Comuni capofila) al seminario "La legge 285/97 oltre il 2000", svoltosi a Como il 5/6 dicembre 2000.

Il 16 dicembre 2002 si è svolta a Taormina una Giornata dedicata ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel corso della quale amministratori e dirigenti regionali e di enti locali, esperti ed operatori del settore hanno messo a confronto esperienze e spunti di riflessione sull'applicazione della legge 285 nel secondo triennio e sulle politiche sociali alla luce della l. 328/2000 e delle linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione Siciliana, approvate con Decreto Presidenziale 4 novembre 2002 (in G.U.R.S. n.53 del 22.11.2002).

Contemporaneamente allo svolgimento di un percorso ludico-formativo, con iniziative di gioco e di intrattenimento per gli alunni delle scuole elementari e medie siciliane, presso il Centro convegni è stato presentato il complesso delle iniziative formative che la Regione intende realizzare per implementare l'attuazione della legge 285/97 e delle nuove linee di welfare, attraverso apposita convenzione stipulata con il FORMEZ.

Il programma di formazione, che si è articolato nel corso del 2003, è stato destinato a funzionari degli enti locali, delle Asl, dei Centri di giustizia minorile e delle scuole coinvolti nella realizzazione delle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza.

Sono stati realizzati cicli di seminari sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e socio-sanitari, con un coinvolgimento di circa cento operatori, selezionati in base alle competenze e alla responsabilità della attuazione degli interventi socio-educativi e socio-sanitari per i minori nell'ambito della Regione, dei Comuni capofila, delle Asl, del Centro giustizia minorile e dell'Ufficio scolastico regionale.

Nel mese di ottobre 2003 è stato inoltre organizzato un Convegno regionale sul tema della devianza minorile, con la partecipazione di esponenti dei Tribunali per i minori e degli Enti gestori delle comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria, strutture con oneri a carico del Bilancio della Regione.

Tra il 2003 ed il primo semestre del 2004 si è svolto un intenso e proficuo programma di formazione, in convenzione tra l'Assessorato ed il FORMEZ, con cicli di seminari e convegni regionali sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e socio-sanitari. Sono stati coinvolti oltre 100 operatori, selezionati in base alle competenze e alla responsabilità dell'attuazione degli interventi socio-educativi e socio-sanitari per i minori nell'ambito della Regione, dei Comuni capofila, delle Asl, del Centro giustizia minorile

e dell'Ufficio scolastico regionale.

Sono stati inoltre organizzati Convegni regionali sul tema della devianza minorile, con la partecipazione di esponenti dei Tribunali per i minori e degli Enti gestori delle comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria, strutture con oneri a carico del Bilancio della Regione.

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

Le modalità di monitoraggio dei Piani territoriali del primo triennio si sono esplicitate attraverso l'invio periodico all'amministrazione regionale da parte degli uffici responsabili sul territorio dei seguenti documenti:

- relazione sullo stato di attuazione delle attività programmate, sugli strumenti organizzativi, sulle unità e sui profili professionali utilizzati, sui tempi e sulle modalità di esecuzione, nonché sui risultati raggiunti - apposita articolata richiesta per un primo monitoraggio è stata inoltrata nel mese di giugno '99 ai diversi ambiti;
- scheda analitica degli oneri sostenuti, sia per l'acquisizione dei mezzi strumentali che per l'impiego in convenzione di enti e di singole professionalità, corredata dalla documentazione giustificativa della spesa.

Con le direttive per il 2° triennio, invece, la Regione ha chiesto agli enti locali che i piani territoriali individuassero obiettivi generali, chiari e condivisi e che fossero articolati in progettualità immediatamente esecutive, con scansione temporale annuale, definite in base all'analisi dei bisogni e delle risorse.

Le direttive 2000/2002 individuano tre connessi livelli di valutazione dei processi e dei risultati:

- il livello regionale, che ha funzioni di indirizzo complessivo, coordinamento e sostegno dei piani territoriali, con l'apporto e il coinvolgimento delle Province regionali;
- il livello di ambito territoriale, che ha funzioni di programmazione, progettazione e gestione dei piani territoriali;
- il livello di singolo progetto, che ha funzioni di progettazione e gestione degli specifici interventi.

Il Gruppo tecnico di coordinamento, composto dai referenti dei Comuni e degli enti firmatari, integrato con professionalità del privato sociale, coordinato dal Comune capofila, è referente nei confronti della Regione per documentazione, monitoraggio e verifica del Piano e dei progetti.

A livello di progetto viene individuato il responsabile della gestione e della documentazione sull'andamento del progetto, in costante rapporto con il gruppo tecnico di coordinamento.

Al fine di poter rilevare lo stato di attuazione dei piani territoriali della seconda triennalità, la Regione ha elaborato apposita scheda inserita all'allegato 6 delle direttive emanate con il D.A. 653/2001, da compilarsi a cura del responsabile del Piano.

I piani territoriali riferiti al secondo triennio sono stati corredati di analisi dei costi e piano di finanziamento, con la specifica indicazione delle diverse quote a carico della legge 285, dei fondi propri degli enti coinvolti, dei fondi regionali, di altri fondi nazionali o europei.

E' stato, inoltre, previsto il cofinanziamento da parte dei Comuni in misura non inferiore al 10% della spesa totale; la quota di cofinanziamento può essere composta da risorse economiche, professionali e strutturali.

Ai fini di una puntuale articolazione della documentazione (relazioni di piano e di progetto) gli uffici competenti all'esame e valutazione dei Piani hanno richiesto agli ambiti territoriali apposite integrazioni ai Piani medesimi e ai relativi Accordi di programma e sono stati impegnati in attività di supporto e consulenza nei confronti dei responsabili dei Comuni capofila.

2.2 Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti attivati

Con Decreto Assessoriale n. 2067 del 13.12.2000, nell'ambito delle iniziative tendenti a promuovere le politiche per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In una prima fase, tra il 2000 ed il 2004, l'Osservatorio di cui sopra ha svolto svariati compiti finalizzati alla conoscenza della condizione del minore e della famiglia, tra cui la stesura di un rapporto annuale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza ed il sostegno per l'elaborazione della programmazione degli interventi nelle aree materno infantile, adolescenti, giovani e famiglie. Sotto questo punto di vista, è evidenziabile il ruolo dell'Osservatorio nel sostenere con dati oggettivi la programmazione territoriale.

Successivamente, con Decreto n. 834 del 31 marzo 2004 le attività dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza sono state assorbite, a seguito dell'approvazione della LR 10/2003, dall'Osservatorio permanente sulle famiglie, di cui all'articolo 18 della LR n.10 del 31/7/2003.

Uno strumento, inoltre, utilizzato dalla Regione al fine di favorire l'espletamento dell'analisi dei bisogni del territorio quale momento prodromico all'elaborazione del Piano, è rappresentato dalla somministrazione agli enti Capofila degli ambiti territoriali di schede da compilare concernenti la struttura socio-demografica della popolazione minorile, il rilevamento dei servizi esistenti, i dati relativi ai minori in difficoltà e le risorse economiche disponibili.

Gli enti locali, quindi, sono stati chiamati ad individuare i problemi specifici dell'area di intervento e a definire gli obiettivi ritenuti prioritari nel Piano territoriale, partendo dall'analisi della situazione minorile locale e dei servizi esistenti nel territorio e attraverso iniziative di concertazione quali conferenze di servizio, assemblee cittadine, riunioni nelle scuole, iniziative promozionali e informative.

Anche questo meccanismo, oltre all'azione di indagine e analisi dell'Osservatorio, ha certamente favorito una corrispondenza coerente tra analisi dei bisogni e progetti attivati a livello territoriale.

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

3.1 Bilancio della attuazione e della integrazione 285/328

Con Decreto presidenziale 4 novembre 2002 sono state approvate le Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario in Sicilia, in armonia con le disposizioni della L. 8.11.2000, n.328 (pubblicate in G.U.R.S. n.53 del 22.11.2002).

In tal modo la Regione ha inteso utilizzare gli strumenti di programmazione, partecipazione, coordinamento ed integrazione dei servizi sociali con gli interventi e le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro, antepoendo la prevenzione dei fattori di disagio sociale e la rimozione e riduzione delle condizioni che ostacolano la piena partecipazione delle persone e delle famiglie alla vita sociale, alla logica degli interventi di emergenza e di contenimento.

Attraverso la creazione di un sistema integrato di servizi nell'intero territorio regionale, la Sicilia ha inteso attuare un modello federalista solidale su scala regionale, finalizzato ad incrementare il

livello di benessere di tutti i cittadini, valorizzando il ruolo della persona e della famiglia.

Negli anni immediatamente successivi al 2002 (anno di approvazione delle Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana), si è verificato che i piani territoriali per l'infanzia siano rimasti distinti rispetto ai piani di zona previsti dalla programmazione ex 328.

È da segnalare, infatti, che gli ambiti territoriali non sono coincisi perfettamente con i distretti: gli ambiti territoriali sono 67, oltre alle città riservatarie Palermo e Catania, mentre i piani di zona fanno riferimento ai distretti socio sanitari che sono 55.

Si è ritenuto necessario mantenere distinte le programmazioni, in considerazione del fatto che i canali di finanziamento erano diversi.

Man mano che gli ambiti territoriali hanno completato la programmazione 285, hanno travasato le migliori esperienze nei piani di zona, anche se questo sconta la difficoltà di tipo finanziario di far rientrare nei Piani sociali di zona tanti tipi di programmazione.

Sebbene l'area del socio sanitaria sia più preponderante, si è teso comunque a valorizzare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza anche attraverso l'introduzione da parte della Regione di vincoli di spesa, in maniera da orientare i territori verso la salvaguardia delle politiche per i minori.

3.2 Effetto volano

Il realizzarsi dell'effetto volano inteso come finanziamento di progetti – interventi - servizi non direttamente finanziati con la L. 285/97 ma strettamente connessi con il suo spirito può essere colto attraverso i seguenti elementi di seguito evidenziati.

Con Decreto Assessoriale n. 4251 del 27.11.2002 è stata ricostituita la Commissione regionale per i problemi della devianza e della criminalità, in conformità con gli indirizzi formulati dalla Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il volontariato, operante presso il Ministero di Giustizia.

La Commissione regionale, presieduta dall'Assessore degli enti locali, oggi Assessore per la famiglia, è composta da magistrati designati dal CSM, di cui due particolarmente esperti nelle problematiche minorili, da rappresentanti della Regione e dell'Amministrazione della Giustizia, del Centro giustizia minorile per la Sicilia e del Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria, da rappresentanti del Terzo settore, nonché da esperti nelle materie socio-assistenziali.

La Commissione provvede al rilevamento, alla documentazione ed allo studio dei problemi inerenti al coordinamento, integrazione e programmazione degli interventi di competenza dell'Amministrazione penitenziaria, del Centro giustizia minorile, della Regione e degli enti locali, nel campo della prevenzione della devianza e dell'area penale minorile; provvede all'elaborazione di protocolli d'intesa ed alla valutazione periodica della loro attuazione; cura, altresì, i rapporti con la Commissione nazionale.

In seno alla stessa Commissione regionale, oltre ad una sottocommissione per la materia della devianza degli adulti, opera una sottocommissione tecnica per il coordinamento delle attività del sistema dei servizi dell'area minorile, con i seguenti compiti: rilevazione dei bisogni, raccolta ed informatizzazione dei dati, formulazione di intese operative per l'individuazione di percorsi comuni e di metodologie di lavoro integrate, programmazione, sperimentazione e monitoraggio di progetti innovativi, promozione di ricerche mirate, pubblicazione e diffusione dei risultati e delle attività svolte dagli enti e dai servizi interessati alla materia.

Nell'ambito delle misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, in coerenza con lo spirito della legge 149/2001, oltre a favorire il potenziamento dei progetti tendenti alla promozione e sensibilizzazione sul tema dell'affido familiare, la Regione continua a sostenere, da diversi anni, sul proprio Bilancio il consistente onere finanziario scaturente dalla gestione, da

parte dei comuni, di comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile a carattere amministrativo e civile.

Al fine di sviluppare la prevenzione del disadattamento e della criminalità minorile, con il contributo della Commissione regionale per i problemi della devianza, di cui sopra si è riferito, è stata ampliata la rete dei servizi a dimensione familiare su tutto il territorio regionale. E' stata avviata inoltre la sperimentazione di comunità di prima accoglienza e diagnosi, con oneri a carico della Regione.

In applicazione della l.r. 18.12.2000 n.26 sono stati erogati contributi in favore dell'associazione Telefono Arcobaleno, al fine di garantire la prosecuzione del programma di lotta alla pedofilia ed in favore dell'associazione Telefono Azzurro, per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso all'infanzia.

Con i relativi fondi è stato prodotto e distribuito ad enti locali ed alle istituzioni scolastiche della Sicilia materiale divulgativo per favorire l'approfondimento da parte degli operatori delle specifiche tematiche di che trattasi. Sono stati inoltre organizzati corsi per la formazione degli stessi operatori. Oltre ad azioni di prevenzione, formazione ed informazione sono state previste azioni di presa in carico e trattamento, da realizzare attraverso equipe specializzate, costituite da specifiche professionalità integrate.

In applicazione della L.476/98, l'emanazione di direttive interassessoriali in raccordo con l'Assessorato Sanità ha avviato un percorso di collaborazione interistituzionale tra i due Assessorati regionali, i Tribunali dei minorenni, gli enti locali e gli enti autorizzati. In particolare è stato creato un sistema informativo (Modello Sicilia) con il quale si procederà alla costituzione di una Banca dati regionale della materia, in attuazione di specifico Protocollo d'intesa con il Ministero di giustizia.

Nel mese di dicembre 2003 è stato firmato tra la Regione Sicilia e lo Stato l'Accordo di programma quadro per il "Recupero della marginalità sociale e per le pari opportunità", che in base alla delibera CIPE 142/99 assegna alla Regione la somma di 34 milioni di euro e nella priorità programmatica C) prevede il finanziamento di progetti, di istituzioni o di enti del privato sociale, per le finalità di sostegno a minori e giovani privi di supporto familiare e di accoglienza e aiuto per minori e donne vittime di violenza e maltrattamento familiare. Tra le azioni previste: comunità di tipo familiare per l'accoglienza temporanea; progetti di inserimento socio-lavorativo per minori e giovani che, a completamento del percorso educativo in comunità alloggio, hanno necessità di accoglienza residenziale in gruppi appartamento; creazione di case rifugio ad indirizzo segreto per minori e donne che hanno subito violenza; servizi- filtro per minori e donne in difficoltà.

3.3 Il dato culturale

L'impianto innovativo della L.28.8.1997 n.285 ha posto l'accento sulla necessità, per la Sicilia, di puntare al definitivo superamento di logiche meramente assistenziali e al potenziamento del sistema dei servizi esistenti, promuovendo al contempo l'instaurarsi di positive connessioni tra le istituzioni e tra queste e il terzo settore.

La 285/97 è stata una buona "palestra" di apprendimento di metodologia di lavoro per tutti coloro che hanno avuto occasione di lavorare sul tema, sia a livello regionale che territoriale.

Si è creata un'idea di universalità delle politiche per l'infanzia che non riguarda solo le fasce del disagio, ma opera ad un livello di più ampio respiro.

In questi anni è cresciuta nelle figure professionali, amministrative e tecniche, la capacità di lavorare insieme e soprattutto la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è

la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali.

La comunità locale è stata sempre più percepita dagli operatori come il luogo all'interno del quale occorre attivare il processo di comunicazione e di integrazione fra le istituzioni, i servizi, gli enti e le famiglie.

4. Le Prospettive future

4.1 Prospettive di sviluppo

Non è possibile parlare delle prospettive di sviluppo delle politiche in favore di infanzia e adolescenza, in Sicilia, senza tener conto dell'introduzione di una fondamentale normativa regionale di cui si è già fatto cenno in precedenza: la LR 31 luglio 2003 n. 10 *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*.

Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione Sicilia

Da una diffusa consapevolezza legata al fatto che è importante creare un patto intergenerazionale valorizzando il ruolo dei diversi componenti tra cui minori, anziani, disabili, al fine di evitare la solitudine e l'emarginazione che purtroppo è in forte aumento nella nostra società e recuperando all'interno della famiglia dimensioni di benessere e di qualità della vita, è scaturita una legge cardine del sistema sociale siciliano.

I contenuti della normativa di cui sopra ben identificano le prospettive di sviluppo delle politiche per i minori e per la famiglia che, sempre di più, vedono un percorso coincidente di tutela:

- riconoscere l'alto valore sociale della maternità e della paternità, tutelando il diritto alla procreazione, valorizzando e sostenendo l'esercizio delle responsabilità genitoriali;
- tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia concorrendo a rimuovere le situazioni che incidono negativamente sull'equilibrio psicofisico di ciascun soggetto, al fine di favorire l'armonico sviluppo delle relazioni familiari di coppia ed intergenerazionali;
- sviluppare iniziative di solidarietà alle famiglie al cui interno figurino disabili, finalizzandole ad agevolare il loro mantenimento in seno al medesimo nucleo familiare;
- rendere compatibili le esigenze derivanti dagli impegni di lavoro dei coniugi con quelle della famiglia, riconoscendo a pieno titolo il lavoro domestico e di cura, in quanto attività essenziale per la vita della famiglia e per il contesto sociale di riferimento;
- attuare il principio di libera scelta da parte del cittadino e della famiglia nell'articolazione e nel funzionamento della rete degli interventi e dei servizi di sostegno alla persona;
- valorizzare, in attuazione del principio di sussidiarietà, favorendo tutte le forme di autorganizzazione solidaristica tra o per le famiglie, l'associazionismo familiare rivolto a dare impulso alle reti primarie di solidarietà ed alla cooperazione, per favorire forme di autorganizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie;
- promuovere attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei nuclei monoparentali, delle vittime di violenza sessuale, nonché dei minori abusati o devianti;
- assicurare la realizzazione, da parte degli enti locali, di iniziative finalizzate al sostegno dei nuclei familiari di persone immigrate, anche per consentire l'inserimento dei minori nel ciclo scolastico educativo;
- sviluppare iniziative di solidarietà alle famiglie senza un reddito minimo di sussistenza ed al cui interno figurino minori o disabili, finalizzandole ad agevolare la loro esistenza ed il loro mantenimento in seno al medesimo nucleo familiare;

- mantenere e sviluppare una rete di servizi ad iniziativa pubblica che favorisca la universalità di accesso a quelli di sostegno alla persona.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

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

Nome Gabriella *Cognome* Garifo

Assessorato Assessorato per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali

Servizio Servizio 2 -Interventi per la tutela e la valorizzazione della famiglia

Indirizzo Via Trinacria 34/36

CAP 90144 *Città* Palermo *Prov.* PA

Telefono 091-7074277 *Fax* 091-7074121

email gabriella.garifo@regione.sicilia.it

pagine web al 30/8/08 non sono presenti pagine informative sulla legge

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

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Sicilia	L. 10.219.651.068	L. 27.208.765.940	L. 27.252.402.849	L. 26.657.529.000	L. 24.521.509.548		
	€ 5.278.009,31	€ 14.052.154,89	€ 14.074.691,47	€ 13.767.464,77	€12.664.302,79	€12.664.303	€ 72.500.926,23

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

Decreto Assessore Enti Locali n.977 del 30.4.1998: emanazione delle linee d'indirizzo regionali successivamente integrate per quanto attiene i termini per l'approvazione dei Piani territoriali con Decreto Ass.le n.1940/'98 e per quanto attiene la definizione di propri progetti da parte delle Province Regionali per aree e servizi a carattere sovracomunale con Decreto Ass.le n.1977/'98

2001

Decreto assessoriale dell'Assessorato Enti Locali n. 653 del 20.6.2001, per il triennio 2000/2002: individuazione degli ambiti territoriali di intervento, ripartizione tra gli ambiti delle somme relative alle tre annualità, approvazione delle linee di indirizzo regionali sulla legge 285/97 per il triennio 2000/2002.

D.D.G. 3282 del 20.12.2001: impegno in favore dei comuni capofila degli ambiti territoriali la somma stanziata relativamente alle annualità 2000 e 2001 e ripartizione delle somme agli ambiti territoriali.

Il decreto soprarichiamato è, in ordine cronologico, l'ultimo atto di riferimento della L. 285/97 (escludendo gli atti di stanziamento delle somme).

Il 2006 è l'anno del definitivo passaggio dalla programmazione 285 a quella di stampo 328. Alcuni progetti 285 sono ancora in corso. I piani di zona si sono avviati nel corso dell'anno 2007.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

2000

Direttiva interassessoriale del 16.6.2000, emanata in raccordo con l'Assessorato regionale alla Sanità, e riguardante la convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e le modifiche alla legge 184/83 in materia di minori stranieri

2001

Decreto Assessorato Enti Locali 20 giugno 2001 n. 653 Disposizioni per i diritti e le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza per il triennio 2000-2002

2002

DGR luglio 2002 Linee guida di indirizzo ai Comuni per la redazione dei Piani di zona triennio 2001-2003, in attuazione della legge 328/00. Verso il piano socio-sanitario

Decreto Presidenziale 4 novembre 2002 n. 243 Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana (DGR 27 settembre 2002 n. 305 Verso il Piano sociosanitario della Regione siciliana. Linee guida di indirizzo ai Comuni per la redazione dei piani di zona - Triennio 2001-2003 in attuazione della legge 328/00). Tale atto è stato successivamente aggiornato con vari decreti presidenziali tra cui il DP 220/2006

2005

DGR 26 ottobre 2005 n. 474 Programmazione degli interventi di cui al documento Analisi, orientamenti e priorità legge 328/2000 triennio 2004/2006

2006

Decreto Presidenziale 8 maggio 2006 n. 220 Approvazione della stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento Analisi, orientamenti e priorità legge 328/2000 triennio 2004-06 (DGR 6 aprile 2006 n. 171)

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

LR 9 maggio 1986 n. 22 Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia

Legge regionale 28 aprile 2003 n.6 istituzione dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali

LR 31 luglio 2003 n. 10 Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia

DDL Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione Sicilia

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

È operativo l'Osservatorio per la famiglia che ha ereditato le competenze dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, istituito con D.A. n. 2067 del 13.12.2000

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 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
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 anno 2005
Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006