

UMBRIA

1. I 10 anni della Legge 285

1.1 Quadro riepilogativo d'insieme

Start up: 1997-1998 e prima triennalità

Con atto deliberativo della Giunta Regionale n. 8541 del 23/12/1997 la Regione Umbria avvia l'attività di programmazione della legge 285/97, istituendo allo scopo:

- 1) un Comitato interistituzionale, composto dagli amministratori referenti per la legge 285 dei Comuni capofila dei 12 ambiti territoriali, dalle Province di Perugia e Terni, dai Provveditorati agli Studi di Perugia e Terni, dal Tribunale dei minori di Perugia, da rappresentanti designati dal Forum del Terzo Settore, dalle ASL. Il Comitato, presieduto dall'Assessore regionale alle Politiche sociali, è allargato alla partecipazione delle Prefetture di Terni e di Perugia, al fine di favorire un coordinamento con gli interventi previsti dalla legge 3 agosto 1991 n. 216;
- 2) un Comitato Tecnico, composto da referenti tecnici per l'attuazione della legge, dai Comuni, Province, ASL, Provveditorati agli Studi.

I Comitati interistituzionali e tecnico regionali costituiscono per tutta la durata dei piani la sede di confronto, verifica e coordinamento.

Attraverso questo primo atto programmatico l'amministrazione regionale mira a:

- definire e avviare interventi promozionali e di coordinamento;
- elaborare criteri e indirizzi;
- definire azioni e criteri per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi;
- perseguire l'integrazione e la continuità con le indicazioni e gli interventi in materia previsti nel Piano Sociale Regionale in corso di approvazione;
- realizzare un'azione di coordinamento con gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza attivati da altri uffici regionali.

In collaborazione con tali Comitati, tra gennaio e giugno 1998, vengono definiti e approvati con Delibera di Consiglio Regionale n. 559 del 24.06.1998:

- gli ambiti territoriali;
- gli indirizzi per l'attuazione della L. 285/97;
- il piano di riparto dei finanziamenti.

Con D.G.R. n. 5886 del 14.10.1998 vengono inoltre specificate ulteriormente le modalità per la definizione dei piani territoriali di intervento e dei progetti attraverso:

- la definizione di criteri e standard delle tipologie di intervento;
- la costituzione di un gruppo tecnico territoriale di progetto per ciascun ambito, referente per la progettazione, il coordinamento, l'attuazione ed il monitoraggio dei progetti;
- la definizione di programmi e azioni per il supporto tecnico, la formazione e per il monitoraggio dei piani e dei progetti.

Gli ambiti territoriali di intervento per il triennio 1997-1999 corrispondono ai territori ricompresi nella perimetrazione delle dodici USL, prima della riforma dell'assetto del Servizio sanitario regionale, coincidenti con i Distretti socio sanitari, così come definiti a livello regionale.

Per ogni ambito territoriale si individua un Comune capofila che ha il compito di coordinare la progettazione degli interventi, promuovere l'accordo di programma e convocare la conferenza dei servizi.

Per ogni ambito viene inoltre predisposto un Piano territoriale consistente in alcuni progetti da realizzare attraverso un accordo di programma tra gli Enti locali e gli altri soggetti istituzionali.

Per l'elaborazione delle proposte di accordo di programma e di progetti viene individuato un Gruppo tecnico di progetto territoriale, coordinato dal Comune capofila, composto da responsabili e tecnici del settore, degli Enti locali e degli altri soggetti e da rappresentanti del Terzo Settore.

Il Comune capofila, sentiti i Comuni dell'ambito territoriale, designa il Gruppo di progetto territoriale.

I progetti afferenti a più ambiti territoriali sono presentati attraverso un accordo di programma tra gli ambiti territoriali interessati.

Le Province possono presentare progetti partecipando ad accordi di programma con i Comuni interessati.

Per i progetti che riguardano più ambiti territoriali e richiedono una programmazione coordinata, i Comuni possono avvalersi della funzione di coordinamento delle Province.

Tra gennaio e ottobre 1998 i Gruppi tecnici degli ambiti territoriali predispongono i progetti e gli accordi di programma, da gennaio 1999 definiscono gli atti per l'avvio dei progetti e mettono in atto le azioni di coordinamento, informazione e formazione.

Obiettivo centrale dell'azione della Regione è fin dall'inizio la realizzazione di una programmazione integrata tra le aree di intervento delle leggi n. 285/97, n. 451/97 e 34/96 (relativa ai consultori familiari e al progetto per la tutela materno-infantile), all'interno della cornice delle politiche sociali regionali.

Nel Piano Sociale Regionale, per quanto riguarda specificamente gli interventi di sostegno alla famiglia (genitorialità, relazioni intergenerazionali ed età adulta), la programmazione regionale mira a promuovere, a livello locale, tutti quei progetti in grado di valorizzare e supportare le risorse, le competenze e le relazioni familiari nell'espletamento di funzioni educative e di cura, e tutte quelle azioni tese al superamento di problemi sociali, economici e relazionali.

Gli obiettivi di breve periodo, funzionali alla messa a punto di una rete di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, sono i seguenti:

- stimolare la progettazione e la programmazione a livello locale;
- fornire uno strumento di lavoro omogeneo per la progettazione e la realizzazione degli interventi;
- offrire un quadro chiaro e condiviso degli interventi in un linguaggio comune a tutti i soggetti interessati;
- individuare standard, requisiti di funzionalità dei servizi che rendano possibile la verifica degli interventi.

Rispetto ai contenuti della progettazione, attraverso l'attuazione della legge 285 la Regione intende operare prioritariamente per perseguire le seguenti finalità:

- sperimentare interventi innovativi in ambiti quali la condizione urbana, i servizi per la prima infanzia e il supporto alla genitorialità, la socialità e l'associazionismo dei ragazzi e delle ragazze;

- potenziare il complesso delle azioni preventive del disagio e della istituzionalizzazione in un'ottica di promozione della qualità della vita di tutte le bambine e i bambini;
- creare supporti in grado di rispondere adeguatamente alle emergenze.

Le priorità individuate riguardano in particolare lo sviluppo di azioni volte a migliorare la qualità della vita dell'infanzia nella quotidianità, attraverso la promozione della città educativa, delle strategie di partecipazione di ragazzi e ragazze¹ e dei servizi per il tempo libero; i servizi integrativi al nido; l'attivazione di comunità residenziali di pronta accoglienza.

Il 1999 è di fatto il primo anno di attivazione della maggior parte dei progetti. Nel corso di questo periodo l'azione regionale è perciò mirata essenzialmente a stimolare l'avvio dei servizi e degli interventi e a promuovere il coordinamento e il confronto all'interno dei singoli ambiti e tra ambiti territoriali.

Le azioni di sostegno agli ambiti territoriali si concentrano sulla realizzazione di incontri del Comitato interistituzionale e dei Comitati tecnici regionali istituiti per l'attuazione delle legge 285/97. Vengono inoltre promosse in ciascun ambito territoriale riunioni per verificare lo stato di attuazione dei Piani, il funzionamento dei Gruppi tecnici territoriali e i problemi di coordinamento fra Comuni e altri soggetti firmatari degli accordi di programma, lo stato delle iniziative di formazione e informazione svolte a livello territoriale, i problemi relativi ai singoli progetti. Infine vi sono incontri per gruppi di Comuni e Province relativi a specifiche aree progettuali: la violenza ai minori e alle donne, la prostituzione coatta, l'adozione internazionale, l'affido, i centri per le famiglie.

Gli argomenti discussi negli incontri svolti tra i firmatari degli accordi di programma riguardano anche la programmazione del secondo triennio (finanziamenti, riprogettazione, Piani territoriali, ricostituzione dell'Accordo, ecc.).

Per la terza annualità del primo triennio, il fondo nazionale viene integrato con L. 26.7186.203 di risorse regionali.

Nel 1999 risultano 129 servizi/interventi censiti attraverso i questionari inviati ai Comuni, il 54% dei quali riguarda centri di aggregazione e ludoteche, attività laboratoriali e di animazione estiva, o attività ludiche in generale. I servizi per la prima infanzia e di sostegno alla genitorialità sono presenti nel 12% dei progetti. Con minore frequenza sono presenti invece interventi relativi alla Città educativa e ai Consigli Comunali dei Ragazzi.

Seconda triennalità

Le modalità di analisi, valutazione e approvazione dei Piani vengono riconfermate nella seconda triennalità, così come le modalità di finanziamento e assegnazione dei contributi.

Con la DCR n. 20 del 9/10/2000 "Indirizzi regionali per l'attuazione della Legge 285/97. Triennio 2000-2002. Riparto fondi anno 2000", la Regione Umbria approva le linee guida della programmazione su infanzia e adolescenza, che deve integrarsi con quella zonale.

Ulteriore atto integrativo della progettazione per il secondo triennio è la DGR n. 546 del 30/5/2001.

La prima necessità rilevata in tali indirizzi è quella di ricostruire Piani territoriali che raccolgano

¹ Interventi per l'ascolto e la partecipazione di bambine e bambini alla progettazione e alla realizzazione delle attività ad essi rivolte. Dal glossario dei servizi e interventi della Regione Umbria, <http://www.sociale.regione.umbria.it/canale.asp?id=264>

tutti gli interventi rivolti all'infanzia. L'iter previsto a tal fine consiste nello sviluppare la programmazione settoriale 285 in stretta interazione con i Piani sociali di zona di durata triennale, presentati per la prima volta nel 2000 sulla base delle indicazioni del primo Piano sociale regionale (Piano Sociale Regionale 2000/2002, adottato con DCR 20 dicembre 1999, n. 759).

Per facilitare la predisposizione contestuale dei Piani territoriali per l'infanzia con i Piani sociali di zona, vengono modificati ed uniformati gli ambiti territoriali (DGR n. 120 del 17.2.2000) che a partire da ora coincidono con quelli sociali e con quelli dei distretti sanitari.

Inoltre, per favorire il raccordo tra assessorati e uffici regionali (in particolare Sanità e Istruzione) che intervengono sull'infanzia, la Regione predispone la creazione di gruppi di lavoro su specifiche materie e progetti di confine, quali ad esempio la violenza, l'adozione e l'affido.

Gli obiettivi specifici della programmazione territoriale 2000-2002, che riguardano infanzia e adolescenza, sono:

1. Superare una programmazione prevalentemente basata su Progetti per attivare una programmazione di ambito, che includa tutti gli interventi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con figli minori realizzati nel territorio, anche se non finanziati con la L. 285/97. Tale programmazione fa parte della più vasta programmazione del Piano sociale di Zona;
2. Dare continuità e potenziare i servizi attivati, attraverso la riduzione della frammentarietà degli interventi (favorendo ulteriormente la creazione di servizi a gestione intercomunale) e la garanzia di maggiore consistenza, in termini di tempi di apertura, di attività e di operatori, per l'offerta dei servizi;
3. Garantire per ogni ambito, accanto alle funzioni di raccordo progettuale, amministrativo e di monitoraggio svolto dal responsabile di ambito, funzioni di coordinamento tecnico dei Progetti/servizi, che ne assicurino il funzionamento, la presenza della formazione permanente, la valutazione della qualità e la programmazione periodica delle attività;
4. Sviluppare e coordinare interventi di contrasto al disagio con particolare riferimento ai temi dell'abuso, dell'immigrazione, dell'adozione e affido.

Particolare rilievo viene dato inoltre alle aree di intervento connesse a: servizi e interventi per il tempo libero e la città educativa, progetti per la realizzazione di Centri per le famiglie a supporto delle funzioni genitoriali e delle relazioni intergenerazionali, servizi e interventi per l'inserimento sociale dei minori immigrati, azioni in materia di maltrattamento, violenza e abuso sessuale verso le donne e l'infanzia.

Con Determinazione Dirigenziale n. 5501 del 20/6/2001 viene liquidata ai Comuni capofila dei 12 Ambiti territoriali la quota relativa alla prima annualità del secondo triennio di attuazione della legge 285/97.

Tra il 2000 e il 2001 si contano 50 progetti, di cui la maggioranza ha coinvolto, in media, meno di 100 destinatari; 20 sono stati i Progetti che hanno avuto come destinatari da 100 a 500 minori, 5 tra 500 e 1000 e 2 (nei capoluoghi di Provincia, Perugia e Terni) più di mille.

Taluni Piani territoriali sono risultati caratterizzati, in alcuni aspetti, più dall'essere una somma di Progetti esecutivi che uno strumento per la definizione di politiche più generali e integrate, nonché di finalità, obiettivi e criteri. Questo nodo critico è tanto più riscontrabile nei Piani relativi alla seconda triennalità, visto il processo che ha impegnato tutti i Comuni umbri nella stesura dei Piani di Zona previsti dal primo Piano Sociale Regionale. La coincidenza tra la "scadenza" della prima

triennalità della 285 e l'avvio della programmazione generale di Ambito contenuta nei Piani di Zona fa sì che i maggiori sforzi da parte degli enti locali si concentrino su questi ultimi, sia per la novità del percorso attivato che per l'effettivo impegno che comporta la definizione di strategie ed obiettivi relativi all'intero sistema di welfare di Ambito. Ne consegue, così, che molti dei "secondi" Piani per l'infanzia e l'adolescenza risultino una "continuazione" dei precedenti, più o meno integrati nei Piani di Zona generali.

Dal 2003 in poi

Fino al 2003 la Regione continua a investire risorse per l'area infanzia e adolescenza tenendo conto delle indicazioni emanate nel 2000. In seguito, cerca di mantenere degli orientamenti fondati sulle medesime finalità senza però alcuna destinazione specifica di fondi.

A seguito del cambiamento nella destinazione dei finanziamenti, l'assetto esistente si è andato modificando: non solo quello organizzativo dei Comuni, ma anche, a livello regionale, viene meno tutta una serie di strumenti che erano stati approntati per la presentazione dei progetti e dei Piani territoriali.

Il sistema vigente con la progettazione 285 aveva permesso la costruzione di un quadro che ben rappresentava l'impiego delle risorse e lo status quo a livello territoriale.

In seguito, di fatto, questi strumenti non sono stati più adoperati e l'ultima rilevazione sullo stato di realizzazione dei progetti e degli interventi è stata fatta nel 2002.

L'anno previsto per la conclusione dei Progetti del secondo triennio è il 2003 tuttavia, ancora nel 2006 era possibile che alcuni Ambiti disponessero di risorse non spese, provenienti dalla 285.

A livello regionale, il percorso formativo sulla qualità dei Servizi per l'infanzia, nonché i Seminari relativi ai vari ambiti di intervento, si concludono nel 2003. Alcuni di essi proseguono, come ad esempio quello sull'adozione, che continua anche nel 2004-2005, ma con i finanziamenti dedicati all'area minori non più provenienti dal fondo 285.

Lo sforzo dell'amministrazione regionale è stato sempre rivolto a proseguire nel finanziamento dell'area minori, per cui, ad esempio, anche con il riparto del fondo sociale del 2006 si è proceduto a collocare le risorse nei servizi che si rifacevano agli indirizzi della Legge 285. Nell'Atto di programmazione di riparto del 2006 "Deliberazione Giunta regionale del 20/12/2006, n. 2315" c'è infatti una macro area denominata "Diritti dei minori e responsabilità familiari".

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

Prima triennalità

Nella fase di avvio, la Regione predispone un programma di iniziative formative, informative e di pubblicizzazione sulla L. 285/97, da realizzare in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, con l'Agenzia di consulenza del Ministero per la Solidarietà sociale per la L. 285/97 (ASTER-X), con esperti in materia, in forma di interscambio tra Regioni.

Tra le iniziative di pubblicizzazione della nuova programmazione, nel novembre 1997 viene organizzato un convegno regionale di presentazione della legge.

Vengono poi attivati i seguenti progetti di formazione e di scambio interregionali, rivolti ai componenti dei gruppi tecnici territoriali di progetto degli ambiti, ai coordinatori tecnici dei progetti e agli operatori dei servizi:

- seminari di studio sulle tipologie dei servizi e degli interventi (Luglio 1998, D.G.R. n.3614 del 30.06.1998);
- partecipazione ai corsi di formazione nazionale interregionale promossi in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (anno 1999, determinazione dirigenziale n. 693 del 10.02.1999);
- programma di scambi e formazione interregionale regionale per la valutazione della qualità dei servizi attivati con la legge 285 (anni 1999 - 2000), articolato in più incontri seminariali. Il primo viene realizzato il 24 maggio 1999 "Aspetti metodologici della valutazione della qualità dei servizi socio-educativi per l'infanzia".

Seconda triennalità

Si conclude, nell'anno 2000, il biennio di formazione - sopra citato - previsto in attuazione dell'art. 2, comma 2 della Legge 285/97 e finanziato con il 5% della quota assegnata alla Regione dell'Umbria.

Il Progetto "Valutare e costruire la qualità dei servizi per l'infanzia" si rivolge ai responsabili tecnici degli ambiti territoriali per l'attuazione della Legge 285 e agli operatori coinvolti nei Progetti esecutivi e, al termine del biennio, permette di definire gli indicatori di qualità e gli strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia, con particolare riferimento a 4 tipologie:

- i servizi per i bambini da 0 a 3 anni, denominati Centri per i bambini e Centri per i bambini e le famiglie;
- i centri e le attività per il tempo libero di ragazzi e ragazze;
- i Centri di pronta accoglienza per minori non residenti;
- le azioni per favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della città e per rendere la città educativa.

Il percorso formativo viene sviluppato con il supporto di un Comitato scientifico composto da esperti del settore e prevede una serie di incontri di carattere seminariale che riguardano o i Centri per le famiglie e le politiche di supporto alla genitorialità, i servizi integrativi al nido, gli interventi per una città educativa e per il tempo di vita degli adolescenti e dei giovani e le comunità residenziali per minori. I seminari vengono articolati in confronti assembleari e in gruppi di lavoro nei quali gli operatori si suddividono secondo le diverse tipologie di servizio.

I risultati dell'attività formativa vengono poi raccolti nel volume "Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza – Indicatori e strumenti", edito dalla casa editrice Junior nel 2001, al fine di permetterne la divulgazione e di fissare in una sorta di "manuale" gli strumenti elaborati e predisposti nel biennio appena trascorso.

In tutti gli ambiti vengono condotte iniziative informative e promozionali sui servizi/interventi previsti nei Progetti, attraverso riunioni di lavoro, incontri pubblici e interventi su stampa, TV e radio locali.

Con la DGR n. 344 del 9/4/2001 la Regione lancia il "Programma regionale di formazione e scambio interregionale, supporto tecnico e monitoraggio Piani territoriali. Anni 2001-2002", di prosecuzione di quello concluso nel biennio precedente.

Il Programma di formazione relativo agli anni 2001 e 2002 si inserisce in continuità con quello messo in atto nel primo triennio di attuazione e prevede, in collaborazione con le Regioni Marche, Abruzzo, Lazio e Toscana, un percorso di formazione e supporto tecnico ai Comuni sul tema del

monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia; un programma di seminari di formazione e pubblicizzazione sui temi della condizione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza; un programma di monitoraggio dei Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza.

Un momento importante di confronto e raccordo è costituito dagli appuntamenti seminariali previsti dal Programma (utilizzo 5%, ex art. 2, comma 2 L.285/97), durante i quali i responsabili degli Ambiti territoriali, i responsabili dei Progetti esecutivi e gli operatori dei servizi hanno l'occasione di incontrarsi tra loro e con i funzionari e gli esperti della Regione Umbria, condividendo il lavoro svolto e i problemi riscontrati.

L'attività di formazione nazionale vede la partecipazione di rappresentanti provenienti da 6 Ambiti Territoriali.

Per quanto riguarda le attività specifiche di Ambito, vanno segnalate le iniziative realizzate in particolare nei Comuni di Todi e Norcia, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, sulla progettazione territoriale integrata per l'adolescenza, che hanno riscosso un notevole successo sia di presenze che di apporto formativo.

Una importante iniziativa informativa messa in campo per favorire la promozione della L. 285/97 e dei servizi e interventi attivati è la realizzazione del sito web del Centro/Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza (<http://www.regione.umbria.it/infanzia/Home.htm>). Creato come primo passo verso l'organizzazione del sistema informativo regionale sull'infanzia e l'adolescenza, il sito è pensato come un mezzo che possa facilitare la comunicazione tra la Regione e gli Enti locali e degli Enti locali tra loro, favorire la conoscenza delle attività svolte dagli Enti stessi nell'ambito delle politiche sociali rivolte ai minori, permettere una rapida diffusione della documentazione raccolta dall'Osservatorio e rappresentare un vero e proprio portale sul mondo dell'infanzia in Umbria. Nelle varie sezioni che lo articolano è possibile consultare notizie su conferenze, seminari ed eventi che riguardano i più piccoli, normativa regionale, nazionale ed internazionale, statistiche e rapporti elaborati dall'Osservatorio, links a siti utili.

Per quanto riguarda specificamente la Legge 285/97, il sito contiene:

- materiale relativo alla programmazione regionale e di ambito (Indirizzi regionali di attuazione e schede sui Piani territoriali e sui progetti esecutivi) e al monitoraggio della legge stessa (questionari di rilevazione, relazioni sullo stato di attuazione e schede informative su tutti i servizi e interventi attivati in Umbria);
- materiale relativo alla formazione regionale (ex 5% della quota assegnata alla Regione) sulla valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- una consistente parte della documentazione prodotta nell'ambito dei servizi e interventi attivati (testi, disegni, poster, locandine, ecc.) raccolta dall'Osservatorio o inviata direttamente dagli Enti locali.

Per pubblicizzare adeguatamente il sito, viene realizzata e stampata in 1000 copie una cartolina promozionale, distribuita in occasione di incontri e seminari.

Tra le attività informative svolte, la Regione partecipa al Salone nazionale dell'economia sociale e civile "Civitas", che si tiene a Padova dal 4 al 6 maggio 2001, dove sono presenti alcuni rappresentanti dell'Osservatorio e viene predisposto un pannello riassuntivo e promozionale delle attività regionali e dell'attuazione della Legge 285 in Umbria.

Nell'ambito della collana "I Quaderni" del Centro/Osservatorio per l'infanzia e l'età evolutiva, viene pubblicato il volume: "Infanzia in Umbria - Dati e analisi sulla condizione delle bambine e dei bambini", che rappresenta una prima ricognizione sulla condizione minorile e raccoglie i risultati di alcune indagini promosse dalla Regione Dell'Umbria, tra le quali quella sulle strutture residenziali

per minori in Umbria. Un altro volume della stessa serie “Cura dell'infanzia e uso dei servizi nelle famiglie con bambini da 0 a 3 anni. Una ricerca a Città di Castello e Gubbio”, riguarda la cura dell'infanzia e l'uso dei servizi nelle famiglie con bambini da 0 a 3 anni a Città di Castello e Gubbio,

Nel 2001 risulta in fase di ultimazione la ricerca commissionata all'Istat regionale sui servizi e gli interventi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza, finalizzata a costruire una mappa dettagliata delle azioni messe in campo dagli enti locali per i bambini e i ragazzi, nonché la pubblicazione e diffusione degli indirizzi regionali sulle tipologie di servizi socioeducativi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel corso del 2002 le attività di supporto all'attuazione dei progetti territoriali si concretizzano in:

- programma di supporto tecnico e monitoraggio piani territoriali
- la prosecuzione del programma regionale di monitoraggio e valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza
- l'adozione dei protocolli organizzativo, metodologico e operativo in materia di adozioni internazionali, nazionali e affidamento familiare
- il finanziamento a supporto dell'avvio del sistema informativo di raccolta ed elaborazione dati sull'infanzia e l'adolescenza e per l'attività di monitoraggio, di informazione e di formazione, così come previsto dall'art. 4 comma 3 della L. 451/97, che istituisce l'osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza.

L'ultimo monitoraggio realizzato nel 2002 fa emergere che nel corso di questa annualità le attività di informazione e sostegno alla programmazione risultano meno frequenti ed incisive, il rapporto con il gruppo degli esperti regionali si allenta e perciò i servizi attivati sul territorio risultano più isolati e auto-referenziali.

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

Per l'attività di documentazione e monitoraggio, la Regione predispone un programma di intervento da attuare con la collaborazione del Comitato Tecnico Regionale, dei Gruppi di progetto territoriali, delle Province di Perugia e Terni.

Con D.G.R. 6208 del 28.10.1998 si dà avvio al Centro/osservatorio per l'infanzia e adolescenza, in ottemperanza all'art. 11 della L.R n.3/97 (Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali) e all'art. 4 della Legge 451/97, con le finalità di istituire un sistema informativo, di documentazione, informazione e monitoraggio sulla condizione infantile in Umbria. Parte dell'attività del Centro è dedicata all'attuazione della legge 285 e in particolare il primo nucleo è costituito dal monitoraggio dei piani territoriali di intervento della suddetta legge.

A partire dalla seconda triennialità, tra le attività di monitoraggio dei Piani territoriali di intervento, viene inviato ai Comuni capofila il questionario redatto in base alle indicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il questionario è stato suddiviso in quattro sezioni:

- a) una scheda di rilevazione dello stato di attuazione del Piano territoriale;

- b) una scheda di rilevazione dello stato di attuazione dei Progetti esecutivi;
- c) una scheda di rilevazione per ogni singolo Progetto attivato nell'ambito;
- d) una scheda di rilevazione di ogni singolo servizio/intervento attivato all'interno del Progetto.

Rispetto allo schema redatto dal Centro nazionale, la Regione Umbria decide di inserire la rilevazione specifica di ogni servizio o intervento, così da avere un quadro completo delle attività svolte nei Comuni (sede, data di avvio, periodo ed orari delle attività, informazioni sugli operatori, sugli utenti, sulla frequenza, sulla sede del servizio/intervento, sulle iniziative formative ed informative). Questo, se da un lato favorisce l'acquisizione di dati utili ed effettivi sulle azioni avviate, dall'altra causa un rallentamento, in alcuni casi, nella compilazione da parte dei Comuni capofila.

Per quanto riguarda il monitoraggio della qualità dei servizi e interventi realizzati, si sperimenta l'uso di strumenti quali il dossier di servizio, l'analisi dei diari di bordo, la scheda per l'analisi dell'utenza, temari e questionari per l'analisi della qualità percepita dagli utenti.

Tali strumenti vengono utilizzati sotto la guida di esperti dai coordinatori dei Progetti nella maggior parte dei servizi attivati.

Per il biennio 2001-2002, viene previsto un programma di monitoraggio dei Piani territoriali per l'infanzia e l'adolescenza presentati per il secondo triennio di attuazione della Legge 285/97.

L'attività viene articolata attraverso l'analisi dei servizi ed interventi esistenti sulla base dei dati forniti dagli ambiti territoriali, dalla ricerca ISTAT e dei piani per l'infanzia e l'adolescenza presentati agli uffici regionali. Viene inoltre predisposta una scheda di rilevazione dello stato di attuazione e di avanzamento dei piani territoriali per il periodo aprile 2001 - aprile 2002 e realizzate interviste a testimoni privilegiati. Al monitoraggio si affianca un servizio di consulenza e supporto ai tavoli tecnici di ambito.

Dal 2003 in poi

Dopo il varo dell'accordo Stato-Regioni per il riparto senza vincoli destinazione del Fondo sociale nazionale non viene più fatta alcuna richiesta ai territori per la rilevazione sull'attuazione della legge 285/97, nonostante sia stato mantenuto l'impegno a conservare le risorse relative all'area minori.

La necessità rilevata dalla Regione stessa è quella di ripristinare il controllo e la rilevazione con modalità diverse rispetto alla progettazione della L. 285/97. A questo fine viene costituito un apposito Gruppo di studio.

Una delle priorità riguarda al momento la ricognizione delle aree su cui si sono attivati i Comuni: quali sono i Servizi per ogni area, se ci sono modifiche rispetto a quello che era stato l'assetto della L. 285/97, l'ampliamento o la contrazione dei Servizi.

Per quanto riguarda il monitoraggio dei Progetti, deve essere ricostruita una mappatura del territorio in maniera diversa e ciò richiede una concertazione di strumenti e modi. La Regione ha presentato questa proposta agli Ambiti territoriali ed attualmente si è riavviato il processo che per alcuni anni è rimasto bloccato.

2.2 Coerenza tra analisi dei bisogni e progetti attivati

Alla luce della valutazione dell'esperienza della prima triennalità di attuazione della legge 285, nel momento di definire la programmazione del secondo triennio, la Regione Umbria affronta la questione dell'analisi dei bisogni e della ricognizione delle risorse territoriali.

In tal senso inoltra agli Ambiti territoriali la richiesta di una specifica ricognizione sulle problematiche emergenti relative alla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie con figli minori e sullo stato dei servizi e degli interventi già presenti sul territorio, a dimostrazione dell'importanza che assume, a livello di programmazione regionale e di Ambito, un lavoro approfondito di indagine sui bisogni e sulle risposte già attivate. A livello pratico, la Regione dispone che l'opera di progettazione degli interventi sia preceduta ed integrata da:

- un'analisi delle problematiche emergenti relative alla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie con figli minori;
- una mappa dei servizi e degli interventi già presenti sul territorio, attraverso la compilazione del questionario predisposto dall'Istat regionale, in collaborazione con il Centro/Osservatorio per l'infanzia e l'età evolutiva, per la rilevazione dello stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza in Umbria.

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

3.1 Bilancio della attuazione e della integrazione 285/328

L'esperienza di programmazione della legge 285/97 ha rappresentato un'opportunità di sperimentazione di modalità di costruzione di una programmazione sociale territoriale, in una fase in cui la Regione stava elaborando la prima Legge regionale sulle politiche sociali.

Gli Indirizzi regionali per l'attuazione della legge 285/97 sono stati l'occasione per definire linee guida sul complesso dei servizi e degli interventi sociali ed educativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza e rappresentano un punto di riferimento per tutta la progettualità degli enti locali nel settore.

Il passaggio dalla programmazione 285 a quella della 328 avviene quando è ancora attivo il fondo 285, ovvero nel 2000, in prossimità della definizione del programma di indirizzi e interventi per il triennio 2000-2002. In tale periodo gli Ambiti sono chiamati a presentare contemporaneamente due piani di interventi, uno relativo alla programmazione dei servizi sociali, così come stabilito dal Piano sociale regionale di nuova emanazione, e, all'interno di esso, il piano territoriale per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, che mantiene la scadenza triennale.

Come riconosciuto dalla Regione, tale sovrapposizione ha richiesto un forte impegno da parte dei Comuni, andando a discapito, in certi casi, della progettazione relativa all'infanzia.

Al tempo stesso la complessità dei processi avviati ha rallentato anche la capacità della regione di compiere un puntuale monitoraggio sugli esiti dei cambiamenti introdotti.

In questa circostanza quindi se da una parte la Regione Umbria segnala di essere riuscita a cogliere e trasferire a livello locale la spinta innovativa data dalla legge 285 ad una nuova programmazione focalizzata sulla metodologia di piano e sul valore dello sviluppo locale, dall'altra, per quanto riguarda i contenuti della progettazione specifica su infanzia e adolescenza, questa pare essere stata solo spostata, senza una piena integrazione, all'interno della pianificazione sociale locale, rischiando di far perdere, nel corso del tempo, le esperienze maturate dagli ambiti.

3.2 Effetto volano

Nel 2000 la Regione rileva che per quanto attiene il primo triennio di programmazione, i progetti sono costituiti nella maggior parte dei casi da servizi che hanno un carattere di continuità e che

saranno riconfermati nella seconda triennalità. Allo stesso tempo riconosce che lo sforzo di realizzazione di una rete di servizi permanente e diffusa su tutto il territorio regionale ha trovato ostacoli da un lato nella esiguità delle risorse finanziarie, dall'altro nella difficoltà di impiantare interventi innovativi laddove si registra una tradizionale carenza di intervento.

La Regione sottolinea che per molti Comuni dell'Umbria, specialmente per quelli più piccoli, i servizi attivati hanno costituito una novità assoluta. In questo modo, sono state gettate le basi per nuovi sviluppi nei servizi sociali.

Tuttavia, dal monitoraggio del 2002 emerge che sebbene in gran parte delle realtà territoriali si sia continuato nell'attuazione dei progetti del precedente triennio, ciò che sembra mancare è un'attività istituzionale di integrazione tra i progetti 285 e la rete più complessiva di servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Pare quindi che l'esperienza 285/97 sia rimasta un'esperienza di progettazione di servizi e di interventi e non di progettazione di piano.

Gli interventi che hanno assunto un certa stabilità risultano essere: centri di aggregazione, ludoteche, laboratori, animazione estiva, servizi per la prima infanzia, sostegno genitorialità.

Nonostante questa mancata integrazione a livello di ambito, a quello regionale vi è stata fin dall'inizio una forte promozione per l'integrazione tra la progettazione 285 e la programmazione sociale. Questo è rilevato dalla produzione normativa regionale di settore, sebbene non sia possibile stabilire con esattezza il rapporto tra gli interventi finanziati con altri fondi e lo stimolo offerto dalla legge 285.

Indubbiamente il carattere sperimentale e innovativo della legge ha avuto ricadute positive sull'impianto del sistema dei servizi sociali che in Umbria è stato oggetto di importanti riforme nel corso dell'ultimo decennio.

3.3 Dato culturale

L'esperienza della 285 risulta aver stimolato in Umbria motivazioni e propositività, attivando competenze e sinergie. Avere a disposizione delle risorse finalizzate è stato determinante nel creare un meccanismo virtuoso con una competizione positiva che promuove la creatività, l'innovazione, l'inventiva. E' stata una stagione molto ricca da questo punto di vista, che in un secondo momento è stato faticoso mantenere.

In parte la legge 285 ha cambiato nella Regione Umbria il modo di guardare l'infanzia e l'adolescenza e ha determinato la progettazione di nuovi servizi e l'implementazione di altri già esistenti. Per quanto riguarda la prima infanzia, se i nidi già funzionavano secondo un modello di qualità elevata, la 285 ha determinato l'ulteriore sviluppo di servizi integrativi al nido e tutta l'attività di formazione connessa ha approfondito la riflessione sui contenuti educativi dei servizi e sul loro profilo di qualità.

Anche per quanto riguarda gli adolescenti si è verificato lo sviluppo di servizi dedicati, come ad esempio i Centri di aggregazione, quale tipologia che in alcuni territori era totalmente assente. È mancata tuttavia una strategia regionale complessiva pur essendo attive nei territori diverse azioni progettuali.

Complessivamente la legge ha avuto il merito di destinare risorse specifiche per l'infanzia e l'adolescenza individuando aree di intervento attraverso la presentazione di progetti, attivando competenze e raccordi tra diversi attori, l'istituzione di tavoli di analisi, riflessione e progettazione e ha integrato le progettualità in piani di intervento accompagnati da un monitoraggio relativo all'attuazione dei progetti stessi.

Resta oggi l'esigenza di recuperare gli aspetti positivi della legge rivedendo lo stato degli interventi sull'infanzia e l'adolescenza alla luce dei cambiamenti avvenuti, individuando punti di forza e

debolezza della progettazione effettuata in questi anni, mantenendo e rafforzando i servizi già esistenti e sperimentando e programmando altri interventi in relazione a nuove problematiche e bisogni emergenti.

4. Le Prospettive future

La Regione Umbria punta a realizzare una politica integrata regionale tra Assessorati e sui territori tra settore sociale, sanitario e scolastico, affermando una politica di promozione della “salute” che coinvolga in un unico patto tutti gli attori. Si vogliono consolidare gli interventi già sperimentati e diffondere le buone pratiche ri-orientando le azioni e dando nuove risposte laddove è necessario.

Un'altra linea va nello sviluppo di processi di partecipazione dei ragazzi e dei giovani alla vita sociale e nella ricostruzione di un legame con le generazioni precedenti. Da questo punto di vista la strategia individuata è quella di contestualizzare maggiormente gli interventi nei luoghi di vita dei bambini e dei ragazzi (scuola, famiglia, società sportive, luoghi del divertimento), promuovendo la funzione dei ragazzi stessi come educatori e tutor dei più piccoli (come nelle esperienze di integrazione scolastica di bambini stranieri condotte dai ragazzi più grandi).

Tre le linee di intervento che la Regione ha in programma vi sono:

- azioni di sensibilizzazione sui diritti e dell'infanzia e dell'adolescenza;
- la ridefinizione delle Linee di indirizzo sulla programmazione per l'infanzia e l'adolescenza attraverso la costituzione di un Gruppo tecnici regionale, accompagnata da un nuovo programma di formazione degli operatori;
- l'azione di sistema per la promozione del benessere delle giovani generazioni che prevede interventi lungo due assi principali: un asse socio educativo orientato a proporre modelli educativi e non informativi che promuovano empowerment e formino le giovani generazioni all'identità di genere; un asse socio sanitario, orientato ad acquisire e sviluppare stili di vita sani verso l'assunzione della responsabilità del proprio benessere per contenere gli esiti distruttivi del rischio e assumerlo invece come fattore di sviluppo.

INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

Riferimenti istituzionali

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

Nome Maria Speranza Cognome Favaroni
 Assessorato Assessorato alle politiche sociali e abitative
 Servizio Direzione regionale sanità e servizi sociali - Servizio VI programmazione socioassistenziale, progettualità di territorio e azioni coordinate con gli enti locali
 Indirizzo via Mario Angeloni, 61
 CAP 06124 Città Perugia Prov. PG
 Telefono 075-5045312 Fax 075-5045569
 email socio infanzia@regione.umbria.it
 pagine web
<http://www.regione.umbria.it/infanzia/Home.htm>
<http://www.sociale.regione.umbria.it/canale.asp?id=103>

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

Umbria	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
lire	L. 1.134.994.072	L. 3.021.802.312	L. 3.026.650.858	L. 3.195.945.000	L. 2.939.859.239		
euro	€ 586.175,52	€ 1.560.630,65	€ 1.563.134,72	€ 1.650.567,84	€ 1.518.310,59	€ 1.518.311	€ 8.397.130,32

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 L. 285/97

1997

DGR n. 8541 del 23/12/1997: stabilisce modalità di realizzazione della attività di programmazione attraverso la partecipazione di amministratori e tecnici, facenti parte dei soggetti deputati alla realizzazione degli interventi.

1998

D. C. R. n.559 del 24.06.1998: definizione ed approvazione degli ambiti territoriali, degli indirizzi per l'attuazione della L. 285/97, del piano di riparto dei finanziamenti.

D.G.R. n.5886 del 14.10.1998: approvazione delle modalità per la definizione dei piani territoriali di intervento e dei progetti attraverso:

- la definizione di criteri e standard delle tipologie di intervento;
- la costituzione di un gruppo tecnico territoriale di progetto per ciascun ambito, referente per la progettazione, il coordinamento, l'attuazione ed il monitoraggio dei progetti;
- la definizione di programmi e azioni per il supporto tecnico, la formazione e per il monitoraggio dei piani e dei progetti.

D.G.R. 6208 del 28.10.1998 delibera che avvia attività del Centro/osservatorio per l'infanzia e adolescenza, in ottemperanza all'art. 11 della L.R n.3/97 e all'art.4 della Legge 451/97.

D. G. R. n. 6330 del 2/12/1998, impegno dei finanziamenti degli anni 1997 e 1998 e liquidazione di parte della quota 1997.

1999

- D.G.R. 2061 del 29.12.1999 “Approvazione programmi e impegno di spesa fondi 1999

2000

D.G.R. n. 810 del 27/07/2000: linee guida regionali per il triennio 2000-2002

DCR n. 20 del 9/10/2000: Indirizzi regionali per l'attuazione della Legge 285/97. Triennio 2000-2002. Riparto fondi anno 2000

2001

DGR n. 344 del 9/4/2001: Programma regionale di formazione e scambio interregionale, supporto tecnico e monitoraggio Piani territoriali. Anni 2001-2002.

DGR n. 546 del 30/5/2001: Approvazione dei Piani territoriali per l'Infanzia e l'Adolescenza – Triennio 2000-2002.

Area: ATTI DI PROGRAMMAZIONE SOCIALE E SOCIOSANITARIA

1999

DCR 20 dicembre 1999 n. 759 Piano sociale regionale 2000-2002

2000

DGR 649 del 21 giugno 2000 Linee guida regionali per la costruzione dei Piani di zona

2001

DGR 142 del 2001 Atto di indirizzo per la programmazione sociale di territorio

2002

DGR 6 marzo 2002 n. 248 Atto di indirizzo ai Comuni per la programmazione sociale di territorio

2003

DGR 2003 del 2003 Proposta organizzativa per il secondo Piano sociale regionale

2005

REGOLAMENTO REGIONALE 19 dicembre 2005, n. 8 Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore

2006

DCR 25 gennaio 2006 n. 47 Documento Annuale di Programmazione della Regione dell'Umbria 2006-2008

2008

DCR 5 febbraio 2008 n. 217 Documento Annuale di Programmazione della Regione dell'Umbria 2008-2010

DGR 17 marzo 2008 n. 279 Linee guida per il secondo Piano sociale regionale

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

LR 23 gennaio 1997 n. 3 Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e di riordino delle funzioni socio assistenziali

LR 24 marzo 2003 n. 5 Ulteriore modificazione della legge regionale 23 gennaio 1997, n. 3 Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio assistenziali

LR 22 dicembre 2005 n. 30 Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

REGOLAMENTO REGIONALE 20 dicembre 2006 n. 13 Norme di attuazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia.

DCR del 3 giugno 2008 n. 247 Piano triennale del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia- 2008-2010

Area: Istituzione GARANTE/TUTORE PUBBLICO

Area: ISTITUZIONE OSSERVATORIO / CENTRO DOCUMENTAZIONE

LR 23 gennaio 1997 n. 3 Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali – istituisce Osservatorio

Dal 2002 il Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva è collocato all'interno dell'Osservatorio sociale regionale

- **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
 - Report analisi programmazione infanzia/adolescenza anno 2006