

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. CLXIII
n. 1-A

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA D'INFANZIA

(RELATORE BRUNO GANERI)

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 6 APRILE 2000

SULLA

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA
LEGGE CONCERNENTE DISPOSIZIONI PER LA
PROMOZIONE DI DIRITTI E DI OPPORTUNITÀ PER
L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

(Anni 1997, 1998 e 1999)

(Doc. CLXIII, n. 1)

Presentata dal Ministro per la solidarietà sociale
(TURCO)

(ai sensi dell'articolo 10 della legge 28 agosto 1997, n. 285)

—————
Comunicata alla Presidenza il 22 novembre 1999
—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il Governo, grazie anche alla collaborazione delle regioni e delle città riservatarie, ha adempiuto all'impegno impostogli dal Parlamento con l'articolo 10 della legge 28 agosto 1997, n. 285, consegnandoci la Relazione sullo stato di attuazione della citata legge che varammo nel 1997, a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Ci è permesso, dunque, valutare, correggere e rilanciare i contenuti di questo provvedimento legislativo.

La legge n. 285 del 1997, è e si è dimostrata innovativa, non solo per le opportunità che offre a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche per la spinta che imprime al decentramento e ad un nuovo modo di lavorare della pubblica amministrazione, anche insieme ai privati: massimizzazione della concertazione e collaborazione a tutti i livelli istituzionali (o si lavora insieme o non si prendono i soldi), per adattare gli interventi – in un settore così delicato e prioritario per il nostro futuro: l'infanzia e l'adolescenza – alle realtà, esigenze e peculiarità locali, nettamente differenziate tra capoluoghi e province, tra Nord e Sud.

Tutto questo richiede – affinché si possa addivenire ad una efficace attuazione della legge n. 285 del 1997 – un rapido ammodernamento non solo strutturale ma, soprattutto, mentale e culturale degli amministratori professionali ed onorari.

In molti casi si è dovuta riscontrare l'assenza di una decisa volontà di realizzare una progettazione davvero partecipata e condivisa. Questo si evince anche dal fatto che, nella maggior parte dei casi, i piani territoriali non risultano corredati da una approfondita mappatura dell'associazionismo e del terzo settore presenti sul territorio, denotando la scarsa propensione connaturale degli enti

locali a rapportarsi a tali soggetti in modo interlocutorio e continuativo.

La legge ha dato impulso al cambiamento facendo emergere le irrazionalità e le disfunzioni ed ha fornito l'aire ad un nuovo modo di operare.

La diversità dei ruoli istituzionali e professionali in gioco ha evidenziato numerosi problemi di convivenza ed ha comportato un'insufficiente elaborazione ed analisi dei dati settoriali portati da ciascun soggetto, a detrimento di una puntuale definizione dei piani territoriali. Ma nonostante le difficoltà, le metodologie di lavoro adottate hanno condotto a risultati complessivamente positivi.

In diverse regioni, come nel Lazio, per la prima volta è stata avviata in modo diffuso nel territorio, una politica organica ed una programmazione intersettoriale degli interventi sull'infanzia e l'adolescenza. In Calabria, la legge ha fornito l'abbrivio alla programmazione regionale delle politiche sociali a favore dei minori.

Nella realtà, l'integrazione degli interventi voluta dalla legge n. 285 del 1997, richiede una puntuale collaborazione di tutti i soggetti presenti sul territorio: servizi sociali, scuola, sanità, cultura e ambiente. La costruzione del piano territoriale vuole, in primo luogo, l'identificazione dei soggetti presenti sul territorio che hanno la possibilità di concorrervi, l'identificazione delle modalità più opportune per la progettazione comune, infine, la conoscenza delle condizioni generali di vita nel territorio, con riguardo particolare ai minori con le loro problematiche e bisogni specifici.

Nonostante le difficoltà ed alcune resistenze che, inevitabilmente, ogni cambiamento porta con sé, le regioni hanno sostan-

zialmente espresso il loro parere positivo per l'innovazione legislativa.

Gli accordi di programma rappresentano il cuore della legge. I piani territoriali si articolano nei progetti esecutivi e questi a loro volta si articolano in interventi realizzativi.

Di qui la necessità - concretatasi in buona parte - dello sviluppo di un piano territoriale coerentemente articolato in una serie di coordinati progetti attuativi. Ma sono state anche constatate formulazioni di piani senza riscontro coerente nei progetti proposti e progetti slegati tra loro e praticamente privi di piano. I progetti esecutivi, pur presentando un buon livello di congruenza con gli orientamenti definiti in sede regionale, a volte, si presentano tra loro semplicemente giustapposti ed a livello esecutivo risultano gestiti da un apparato organizzativo che si attesta, purtroppo, su livelli qualitativi medio-bassi.

Dunque, vi è l'esigenza di maggiori attenzioni e sforzi in questo punto nevralgico della procedura, senza trascurare il bisogno, per l'estrema diversità dei soggetti chiamati a gestire i progetti, di un raccordo serrato per mantenere l'unitarietà ai piani.

Sicuramente va continuato il positivo lavoro di formazione reso possibile all'uopo grazie alla previsione della riserva specifica del 5 per cento dei fondi.

Il coinvolgimento della società civile, enti e persone, non si è elevata a livelli propositivi ma si è limitata all'informazione sugli obiettivi della legge e dell'utilizzazione dei servizi che si attivano. Dunque, occorrerà un maggiore sforzo per fare dei cittadini, grandi e piccoli, non solo dei fruitori di un prodotto finito ma dei propositori.

Grazie a questa legge, si è fatta strada e si è sviluppata una nuova cultura sull'infanzia e l'adolescenza: i fanciulli non più quale creta plasmabile a piacere degli adulti, ma, finalmente, veri e propri soggetti di diritti.

L'innovatività progettuale spesso ha deluso, dovendosi scontrare con la tendenza a limitarsi alla conservazione o al potenziamento dell'esistente o, nelle zone più arre-

trate, alla realizzazione di un minimo di servizi che esistenti non erano.

Un'importante attività di informazione, diffusione e promozione della legge è stata svolta dal Dipartimento per gli affari sociali e dalle regioni che hanno utilizzato la stampa, le radio e le TV locali ed hanno promosso convegni, seminari, assemblee.

La verifica sullo stato di attuazione della legge n. 285 del 1997, a livello regionale, è stata possibile grazie ad una serie di schede informative messe a punto dal Gruppo tecnico interregionale «Politiche minorili» e distribuite a tutte le regioni (19 hanno risposto), ed alle città riservatarie che le hanno diligentemente compilate, e su di esse si fonda la relazione che commentiamo.

Buona parte delle regioni ha individuato gli ambiti territoriali facendo riferimento ai confini previsti per la gestione dei servizi sanitari. Tutte hanno approvato i piani territoriali con deliberazione consiliare. Per l'istruttoria dell'approvazione dei piani, per le modalità di finanziamento e di rendiconto si sono avute procedure diversificate tra loro.

In fase di progettazione si deve notare lo scarso coinvolgimento della società civile risultandone penalizzati soprattutto i bambini.

La mole dei progetti di esecuzione dei piani territoriali elaborati, approvati e finanziati dimostra l'impegno degli ambiti territoriali e delle città riservatarie nell'attuazione della legge n. 285 del 1997. Circa il 60 per cento di questi piani è realmente volto alla sperimentazione di servizi innovativi, perseguendo quel carattere di novità verso il quale la legge ha voluto spingere.

Per la realizzazione concreta dei progetti la modalità più utilizzata vede - ferma restando la direzione degli enti locali - l'affidamento/convenzione alla cooperazione sociale e, minoritariamente al volontariato e a liberi professionisti.

Al 30 giugno 1999, il 75 per cento dei progetti esecutivi era stato avviato, dimostrando la positiva attuazione della legge. Oltre il 64 per cento dei progetti ha impegnato

le risorse finanziarie fino al 50 per cento del totale finanziato, ma una quota pari al 35 per cento non aveva ancora raggiunto l'impegno del 25 per cento del totale. Però, la percentuale del 23 per cento degli ambiti territoriali in cui è stata già impegnata una quota tra il 75 per cento e il 100 per cento del totale finanziato denota, comunque, una buona capacità di spesa.

Punctum dolens è stata l'attività di monitoraggio, verifica e valutazione dell'esecuzione dei progetti che risulta insufficiente o addirittura assente. Le procedure di monitoraggio e verifica non rappresentano ancora una prassi consolidata ed agganciata direttamente alla fase di progettazione; infatti sono circa solo un terzo le regioni che si sono attivate in tal senso. Questo non consente la valutazione dell'impatto della legge sul territorio ed i mutamenti della condizione minorile, tanto da far scrivere alle regioni che in questa prima fase ci si deve limitare alla descrizione dei percorsi metodologici e dei primi risultati in questa direzione, rimandando al 2000 la valutazione degli interventi e dell'impatto sui minori e la società.

La relazione evidenzia l'eterogeneità delle procedure amministrative regionali adottate: delibera del consiglio o della giunta, circolare o decreto del presidente della giunta o una legge regionale o provinciale.

Diverse anche le configurazioni degli ambiti territoriali idonei alla rilevazione e gestione dei bisogni specifici dell'infanzia e dell'adolescenza: la preferenza è andata alla provincia - assegnandole compiti di promozione e di coordinamento nella fase di progettazione, e funzioni di verifica e monitoraggio nella fase di attuazione dei progetti - per evitare la frammentazione degli interventi locali; la Valle D'Aosta si è riferita all'intero territorio regionale; nelle altre zone di montagna ottima considerazione è stata data alle comunità montane.

Quasi tutte le regioni si sono date delle linee di indirizzo e di priorità degli interventi da realizzare: rilevazione dello stato attuale

della situazione dei minori e delle cause che ne condizionano negativamente la qualità della vita, tutela ed integrazione di stranieri, minori ed handicappati abusati o sfruttati sessualmente, abbandonati o maltrattati, miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi.

Alcune regioni, soprattutto meridionali, di fronte ai numerosi ostacoli di ordine politico-istituzionale ed organizzativo-professionale, hanno preferito adottare linee di intervento e procedure più flessibili in relazione alle diversità delle situazioni locali.

Generalmente la linea d'intervento prioritaria ha visto preferire l'articolo 4 della legge, n. 285 del 1997, relativo ai servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, al contrasto della povertà e della violenza, alle misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali.

A livello politico, diffuso è stato il ricorso alla concertazione ed alle conferenze dei sindaci per la definizione degli ambiti territoriali e degli indirizzi programmatici.

Anche l'aspetto tecnico ha ricevuto sufficiente attenzione attraverso gruppi di coordinamento istituzionale e conferenze di servizi.

Le risorse finanziarie, all'interno delle singole regioni, sono state ripartite per lo più facendo riferimento ai criteri indicati dalla legge stessa e, soprattutto, a quello dell'entità della popolazione tra 0 e 17 anni. Ma non sono mancati criteri propri che tengono conto della presenza di comunità montane o rurali o di ambiti con nuclei familiari composti da un adulto con più figli o in cui è minore il numero di bambini negli asili nido o nelle scuole materne.

Difficoltà si sono riscontrate nella gestione dei fondi, compresa l'individuazione dell'ente incaricato, in quanto le regioni, assestate su consolidate e tradizionali procedure di finanziamento dei servizi sociali, tardano ad adeguare gli strumenti amministrativi alle esigenze di flessibilità-innovatività indicate dalla legge n. 285 del 1997.

Innovativa e garante del successo è stata l'istituzione del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e le modalità di finanziamento dei piani.

Inoltre, è emerso che, nella quasi totalità dei piani territoriali d'intervento, il costo globale è molto più elevato dei contributi derivanti dalla legge n. 285 del 1997, a dimostrazione del processo di responsabilizzazione innescato dall'attuazione della legge citata.

Le regioni nelle loro relazioni hanno anche avanzato proposte orientate a migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio, quali lo sviluppo dei flussi informativi sulla condizione dei minori, il consolidamento di una banca dati delle iniziative attivate, la formazione permanente degli operatori dei diversi servizi.

Di grande utilità ed efficacia si è dimostrata la banca dati nazionale sulle esperienze sorte dall'attuazione della legge.

Rispetto al futuro della normativa, le regioni individuano aspetti positivi da mantenere ed approfondire: l'aver costretto ad una progettazione partecipata ed allargata, maturando la convinzione che per migliorare la qualità della vita dei minori, più che i contenuti specifici delle iniziative da attivare, conti la determinazione di attivarle con il massimo coinvolgimento e partecipazione; l'individuazione di strumenti che mantengano l'obbligatorietà del raccordo tra le diverse istituzioni pubbliche, allargando e migliorando il coinvolgimento del terzo settore, ma garantendo una migliore agilità di rapporto.

Si lamenta: la complessità amministrativa necessaria per l'attuazione; la discordanza tra i tempi richiesti dalle norme e quelli effettivamente necessari per la realizzazione; i problemi di raccordo tra la normativa nazionale e quella regionale già in vigore.

Visti i risultati complessivamente positivi, appare opportuno il rifinanziamento della citata legge n. 285 del 1997, per dare continuità agli interventi già avviati e per av-

viarne altri, per perseguire il miglioramento delle collaborazioni tra soggetti istituzionali diversi, per costruire nuovi strumenti che accompagnino la nuova fase di progettazione, per raccordare gli impegni e le iniziative tra i centri di documentazione regionali e quello nazionale, per individuare e realizzare modelli di monitoraggio e di valutazione adeguati a qualificare gli interventi realizzati, nel senso della validità dell'impatto sociale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le città riservatarie hanno evidenziato le difficoltà procedurali derivanti dalla diversità di funzionamento tra bilancio dello Stato e amministrazione finanziaria locale, il disagio di non poter anticipare fondi agli enti gestori dei progetti, i problemi di liquidità derivanti dal fatto che i fondi non spesi entro il 1999 andranno in economia.

Anche per le città riservatarie, come per le regioni, si è avuta una forte diversificazione in tutti gli aspetti investiti dalla legge n. 285 del 1997.

È stato complessivamente raggiunto un buon livello di progettualità e innovatività, sia approntando servizi originali, sia innovando in servizi già esistenti. Sono stati avviati anche servizi di base indispensabili e fino ad allora non ancora esistenti.

Per il raccordo interistituzionale molte città hanno preferito direttamente la regione, altre la provincia ed altre ancora hanno scelto le circoscrizioni e le altre istituzioni coinvolte direttamente nella firma dell'accordo di programma.

Un buon numero di progetti risulta avviato. Il giudizio delle città interessate è positivo ed è stato auspicato che il modello utilizzato dalla legge n. 285 del 1997, possa essere esteso a tutti i nuovi interventi a favore della persona, la cui compiuta tutela non può prescindere dagli aspetti di pianificazione urbana, di gestione dei tempi e degli spazi collettivi, di prevenzione e sicurezza.

Dall'analisi dei piani territoriali raccolti dal centro nazionale di documentazione

emerge un riscontro positivo all'intento del legislatore di ridurre i divari esistenti sul territorio nazionale, garantendo pari opportunità di crescita a tutti i minori di età. Spesso, però, anche in realtà territoriali da sempre all'avanguardia, ci si è limitati alla moltiplicazione mera di servizi ed interventi tradizionali.

Tuttavia, la legge n. 285 del 1997, ha dato la stura allo sviluppo di disegni diversi da quelli meramente assistenziali, rendendo

concreta, per molti ambiti territoriali, la possibilità di dotarsi stabilmente di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, in una prospettiva di normalità e di benessere: centri ricreativi e diurni, attività artistiche e ludoteche, promozione e sostegno dell'affidamento familiare, comunità familiari e comunità alloggio, sviluppo degli interventi domiciliari, riappropriazione degli spazi urbani e conoscenza e frequentazione di quelli naturali.

