

Questioni e Documenti

I PROGETTI NEL 2003

Lo stato di attuazione della legge 285/97

Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

Nuova serie

Firenze
Istituto degli Innocenti
Luglio 2005

trentaquattro

Questioni e Documenti

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

I PROGETTI NEL 2003

Lo stato di attuazione della legge 285/97

Firenze
Istituto degli Innocenti
Luglio 2005

34
trentaquattro

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web

www.minori.it

*Comitato di redazione
Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza*

**Questioni e Documenti
Quaderni del Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza**

*Coordinatore della collana
Aldo Fortunati*

Istituto degli Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Firenze - Italia
tel. +39 055 2037343
fax +39 055 2037344
e-mail cnca@minori.it
sito web www.minori.it

*Hanno coordinato la redazione
e la realizzazione del quaderno
Adriana Ciampa,
Ermengildo Ciccotti,
Alessandro Salvi,
Antonella Schena,
Sabrina Breschi*

*Hanno collaborato
Rosario De Zela,
Francesca Foscarini,
Rita Massacesi,
Maria Bortolotto,
Vanna Chericci,
Claudia Stanghellini*

*Realizzazione editoriale
Alessandra Catarsi,
Caterina Leoni*

*Realizzazione grafica
Barbara Giovannini*

*Sito web a cura di
Carlo Toccaceli Blasi,
Maria Elena Fiorelli*

*Progetto grafico
Rauch Design, Firenze*

*La riproduzione è libera,
con qualsiasi mezzo effettuata
compresa la fotocopia,
salvo citare la fonte e l'autore*

SOMMARIO

v **PREMESSA**

I progetti nel 2003

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/97

- 3 - Le relazioni delle Regioni e delle Province autonome
(*Emanuele Pellicanò*)
- 36 - Le relazioni delle città riservatarie
(*Eleonora Nesi*)
- 59 - La ricognizione periodica
(*Enrico Moretti, Marco Zelano*)

IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

- 111 - La documentazione dei progetti e la nuova banca dati
(*Antonella Schena*)
- 122 - Le attività di prevenzione del disagio dell'infanzia
e dell'adolescenza e il piano di lavoro sull'abuso
e il maltrattamento dell'infanzia
(*Donata Bianchi*)
- 143 - Le attività formative delle Regioni, delle Province
autonome e delle città riservatarie
(*Riccardo Poli, Ilaria Barachini*)

DALLA LEGGE 285/97 ALLA LEGGE 328/00: COME CAMBIA LA PROGRAMMAZIONE DELLE REGIONI ITALIANE

- 173 - Lo stato di realizzazione delle riforme della programmazione
locale previste dalla legge 328/00
(*Ugo Danilo De Ambrogio*)

PREMESSA

V

Il secondo triennio di applicazione della legge 285/97 (fondi 2000/2001/2002) presenta delle consonanze con il primo triennio di applicazione e delle differenze dovute alla maggiore maturità progettuale degli attori che contribuiscono alla formazione della programmazione territoriale e al mutato quadro di riferimento normativo nel quale si inquadra la programmazione degli interventi relativi alla legge.

I dati della ricognizione periodica effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza permettono di delineare le linee di tendenza della programmazione degli interventi che la legge sulle Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ha sviluppato nel corso dell'ultimo anno (i dati si riferiscono al 30 aprile 2003). Innanzitutto, il fatto che la maggior parte delle Regioni stanno concludendo la seconda triennialità di applicazione (2000-2002) e in alcune aree si sta sviluppando la programmazione annuale sulla base dei principi della legge di riforma dei servizi sociali (328/00) e quindi vi è in atto una integrazione degli interventi concernenti l'infanzia e l'adolescenza nella programmazione generale delle politiche sociali.

Le Regioni, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che attribuisce potestà esclusiva nel campo socioassistenziale, assumono una funzione determinante nello sviluppo degli interventi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa fase di passaggio appare molto importante per la comprensione degli orientamenti delle Regioni poiché, dopo la conclusione del secondo triennio di finanziamenti, la programmazione 285 sarà sempre più coerente con la programmazione generale zonale.

Il passaggio della legge 285 verso la 328 ossia verso le nuove modalità di programmazione degli interventi per infanzia e adolescenza si sta infatti realizzando, con scelte e stili diversi da parte delle diverse Regioni.

La maggior parte delle Regioni ha realizzato delle azioni mirate a garantire una continuità fra quanto è stato fatto in questi anni dalla legge 285/97 e il futuro delle politiche per infanzia e adolescenza.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha sviluppato la banca dati dei progetti del secondo triennio di finanziamento della 285 per permettere una visione organica degli interventi che sono stati realizzati. Le Regioni e le città hanno inviato i progetti presso il Centro nazionale che sta alimentando la banca dati per cui nei prossimi mesi sarà possibile fare un'analisi approfondita dello sviluppo dei progetti di promozione dei diritti dell'infanzia relativi a tutto il secondo triennio di applicazione della legge.

La nuova banca dati risente anch'essa della transizione e già prevede una forma differenziata di catalogazione tra i progetti direttamente riconducibili alla legge 285/97 e i progetti e gli interventi frutto della nuova programmazione sviluppata con gli indirizzi della programmazione sociale integrata (I Piani di Zona) che assommano gli interventi propri della legge 285/97 e quelli relativi ad altre leggi in materia di infanzia e adolescenza. Questo perché quando la nuova programmazione delle Regioni sarà a regime si potrà avere un quadro completo degli interventi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e al loro interno riscontrare quali afferiscono alle linee di intervento della legge 285/97.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha dato impulso, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a una serie di attività al fine di promuovere i dettati della legge 285 alimentandone la capacità propulsiva e di sviluppo degli interventi su tutto il territorio.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riconoscendo basilare la formazione degli operatori per un corretto ed efficace dispiegarsi degli effetti della legge, ha programmato attività formative sviluppatesi su quattro aree, relative a: analisi delle conseguenze sulla programmazione regionale della 285 dopo la riforma costituzionale e l'approvazione della legge 328/2000; approfondimento delle procedure amministrative per la gestione dei piani territoriali di intervento; valutazione dei piani territoriali; infine interventi di prevenzione nei confronti dei comportamenti a rischio in adolescenza.

Significativa e innovativa è, pur con tutte le difficoltà di sviluppo che le azioni innovative hanno, l'attività di prevenzione e di contrasto del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sull'infanzia.

Le linee di intervento con le quali si è proceduto sono state: quella di sostenere percorsi di formazione rivolti agli operatori sulle caratteristiche dei fenomeni del maltrattamento e dell'abuso, con un'attenzione particolare sia alla tipologia delle vittime e degli abusanti; e quella di sostenere l'adozione di misure volte al monitoraggio del fenomeno e alla promozione di una formazione per il miglioramento delle metodologie di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi.

Un comitato tecnico scientifico ha realizzato una scheda di rilevazione per i minori segnalati ai servizi come vittime di abuso e maltrattamento. La scheda sarà sottoposta alla sperimentazione sul campo. Al termine del periodo sperimentale la scheda potrà divenire uno strumento per il monitoraggio del fenomeno.

La valutazione relativa al passaggio dal primo al secondo triennio risulta in linea con le attese, sia che se ne faccia una lettura unicamente connessa alla legge stessa, sia che, invece, si prenda in esame la

relazione con il processo di sviluppo dei principi della legge 328/00 e della riorganizzazione più generale delle politiche sociali territoriali. Il processo di progettazione territoriale, poi, che la 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del piano di zona, è in armonia con il modello di progettazione previsto dalla 285.

Complessivamente i progetti approvati per la seconda triennalità di finanziamento della legge ammontano a 3.444 di cui 2.857 provenienti dalle Regioni e 587 dalle Città riservatarie.

I dati della ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge dimostrano che la capacità progettuale della legge 285/97 rimane inalterata anche nel secondo triennio pur in presenza di cambiamenti normativi: infatti, il numero di progetti approvati si situa sopra i circa tremila progetti approvati e realizzati nel primo triennio di applicazione della legge. L'analisi dei progetti inseriti nella banca dati permetterà di valutare in parallelo i cambiamenti più significativi che si sono avuti fra I e II triennio di applicazione della 285/97.

Va sottolineato il fatto che (alla data del 30 aprile 2003) 18 Regioni (una ha avviato la programmazione successiva al secondo triennio) su 21 erano in fase terminale della seconda triennalità di programmazione mentre solamente 2 erano ancora in fase di avvio. A tale proposito le città riservatarie, al 30 aprile 2003, avevano terminato la seconda triennalità di programmazione e 4 di esse erano in fase di programmazione successiva. La fine del secondo triennio di applicazione comporta anche un cambiamento nella definizione della programmazione delle Regioni poiché con l'anno 2003 si passa da un fondo sociale distinto, nel quale i fondi relativi alla legge 285/97 erano distinguibili, al fondo indistinto la cui destinazione viene effettuata in sede regionale. Lo scenario che sembra prevalere a livello nazionale, una volta esaurito il triennio di programmazione 285, sarà quello di assorbire nel fondo indistinto le risorse 285. Ciononostante è interessante rimarcare come alcune Regioni hanno però ritenuto, di proteggere in qualche modo il periodo di transizione fornendo agli ambiti locali specifici suggerimenti affinché la continuità dei progetti 285 fosse garantita.

Dalla analisi delle schede della ricognizione periodica risulta infatti che (al 30 aprile 2003) 12 Regioni su 21 avevano adottato norme di recepimento della legge 328/00 e in 9 regioni su 21 era presente un unico Piano territoriale e solamente in 4 Regioni erano ancora presenti piani territoriali distinti. Ancora più evidenti sono le linee di sviluppo della programmazione regionale che si articola, per quel che riguarda gli interventi nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza, sia sulle linee della legge 285/97 che attraverso altre fonti di finanziamento. Infatti abbiamo interventi paralleli in 11 regioni su 21.

Gli ambiti territoriali di programmazione sono oltre 300 (mancano dati riguardanti due Regioni) queste aree di programmazione sono differenziate sul territorio per ampiezza demografica e significativamente permettono una programmazione diversificata in base alle caratteristiche del territorio con l'individuazione di aree omogenee sia dal punto di vista funzionale che orografico (abbiamo ambiti territoriali più ristretti nelle aree montane).

Questi dati dimostrano come i cambiamenti in atto portano sempre di più a una programmazione secondo i principi previsti dalla legge 328/00 per cui gli interventi previsti per l'infanzia e l'adolescenza si collocano, in una logica di sistema integrato, all'interno della programmazione complessiva degli interventi nel campo sociale. Quindi gli interventi di investimento nell'innovazione dei servizi, determinati in questi anni dai fondi erogati tramite la legge 285/97, si vanno a inquadrare nel più ampio campo degli interventi inerenti l'infanzia e l'adolescenza e si integrano con normative specifiche di carattere regionale.

Si colgono così i mutamenti connessi a un quadro normativo nuovo che con l'approvazione legge 328/2000 impegna gli enti coinvolti nella progettazione degli interventi in un compito più complesso ma anche più dinamico con la possibilità di integrare maggiormente le politiche di intervento per l'infanzia e l'adolescenza.

In questi anni è intervenuta poi, come si diceva, la modifica del Titolo V della Costituzione che ha attribuito alle Regioni potestà esclusiva nel campo degli interventi sociali per cui i cambiamenti nel campo delle politiche sociali sono stati ancora più profondi con una nuova visione delle sfere politiche sociali che prevede una definizione sul livello nazionale (con una concertazione tra Organi Centrali e Regioni) dei livelli essenziali delle prestazioni socioassistenziali sulla base dei diritti costituzionalmente garantiti.

La definizione di questi livelli essenziali di prestazioni costituiranno l'asse di sviluppo di tutta la programmazione degli interventi nel campo delle politiche sociali, infanzia e adolescenza compresa. Le premesse ora enunciate non fanno che rafforzare l'impianto che ha fin qui caratterizzato l'applicazione degli interventi inerenti la legge 285/97 poiché infatti sono previsti sia la programmazione "partecipata" sia il monitoraggio dei progetti e degli interventi.

Appare quindi chiaro come la definizione dei livelli essenziali porti con se anche la predisposizione di standard condivisi sulle prestazioni, l'analisi dei bisogni sul territorio e il monitoraggio sul raggiungimento dei livelli essenziali. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni può ricondursi in via preliminare in due grandi categorie: quella dei servizi e quella dei trasferimenti monetari e per entrambe è

possibile definire un modello di individuazione e di monitoraggio che l'applicazione della legge 285/97 ha in parte già sperimentato.

Infatti, la banca dati statistica sviluppata dal Ministero per il tramite del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza permette già in parte di avere un quadro di riferimento per quel che concerne la domanda sul territorio e il suo ulteriore sviluppo rispetto all'offerta di servizi (tramite un sistema informativo dinamico condiviso dagli Organi centrali dello Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome) consentirà di avere una base informativa condivisa per individuare i livelli essenziali delle prestazioni socioassistenziali.

L'esperienza della 285/97 appare così anticipatoria delle modalità di applicazione della programmazione degli interventi e delle azioni nel campo delle politiche sociali e la banca dati dei progetti e degli interventi nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza curata dal Ministero delle Politiche sociali tramite il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza diventa il nucleo primario in cui innestare il sistema informativo integrato e dinamico per il monitoraggio degli interventi per garantire i livelli essenziali delle prestazioni nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza, misurandone efficacia ed efficienza, passando da un monitoraggio degli interventi di investimento nell'innovazione dei servizi a quello su tutti gli interventi nel settore riguardante i cittadini di minore età.

I progetti
nel 2003

LO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 285/97

34
trentaquattro

Avvertenza: le relazioni delle Regioni e delle città riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/97 (giugno 2002-giugno 2003) sono riprodotte nel cd rom allegato; le citazioni riportate nel testo sono tra virgolette basse o in corpo minore.

Le relazioni delle Regioni e delle Province autonome*

1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97 in Regione/Provincia autonoma; 2. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge 285/97; 3. Un primo bilancio del secondo triennio; 4. La nuova programmazione della legge 285/97

Questo testo, come per gli scorsi anni, è redatto ai sensi della legge 285/97 (art. 9), sulla base delle relazioni presentate annualmente dalle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Esso costituisce la sintesi ragionata delle 18 relazioni pervenute, relative al periodo giugno 2002-giugno 2003. La Regione Lombardia, la Regione Umbria, la Regione Marche, per ragioni tecnico-amministrative, quest'anno non hanno potuto inviare la relazione.

1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97 in Regione/Provincia autonoma

1.1 Atti integrativi delle procedure di avvio della legge 285/97

Dalla lettura e dall'analisi delle relazioni regionali, sotto il profilo delle procedure adottate per l'avvio della legge 285, emerge chiaramente che lo stato di avanzamento dell'attivazione della legge, si colloca nell'ambito del secondo triennio.

Nel periodo di interesse, infatti, di questa relazione, la quasi totalità delle Regioni si trova nella fase centrale, o in alcuni casi finale, di applicazione della seconda triennalità; terminata la fase di progettazione e di emanazione della programmazione, le Regioni si stanno muovendo in vario modo per portare a termine la triennalità, attraversata da importanti modifiche della struttura del settore sociale, di cui abbiamo già parlato nelle precedenti relazioni e di cui tratteremo nel prosieguo del testo.

Gli atti adottati tra il giugno 2002 e il giugno 2003 dalle Regioni riguardano dunque gli aspetti principalmente amministrativi, con particolare riferimento al trasferimento dei fondi inerenti le varie annualità di riferimento della triennalità (nella maggioranza dei casi la seconda annualità). In moltissimi casi poi, ma per ragioni diverse, le Regioni hanno adottato atti amministrativi per il riutilizzo di fondi residui della precedente triennalità.

* Emanuele Pellicanò, giurista, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

4 1.2 Altri atti pubblici
adottati

Molto rilievo e spazio viene dato quest'anno, come del resto anche nelle scorse relazioni, all'ampia gamma di atti che pur non collegandosi direttamente con la legge 285, sono riconducibili ad altre leggi importanti sull'infanzia (ad esempio alla legge 476/98, alla legge 149/00, alla legge 269/98) e che contribuiscono con essa alla programmazione e alla realizzazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Del resto, come vedremo più avanti, con l'avvento dei piani di zona (in attuazione della legge 328/00) e della programmazione integrata a tutto il settore sociale, sempre più sono i casi nei quali l'"area infanzia" sta assumendo dimensioni diverse e contenuti "allargati", sia sotto il profilo della programmazione e di quello della progettazione. In tal senso, per molte Regioni, la 285 rappresenta un tassello di una cornice più ampia, che prevede intrecci e integrazioni sempre più frequenti e strutturali con l'attuazione delle altre leggi e altri interventi sull'infanzia, alle quali facevamo prima riferimento.

In sostanza, da una parte possiamo mettere in evidenza che molte Regioni hanno adottato nel periodo in esame interventi riguardanti servizi educativi alla prima infanzia, dunque nidi e servizi "innovativi". Dall'altra, è possibile elencare alcune delle aree sulle quale la stragrande maggioranza delle Regioni ha concentrato atti, interventi, politiche, collegabili all'attuazione delle altre leggi nazionali (ed anche regionali) sull'infanzia prima citate.

In particolare:

- prevenzione, assistenza, recupero di minori vittime di abuso e maltrattamento sessuale;
- sostegno e promozione dell'affido;
- adozione internazionale;
- interventi per la realizzazione e riqualificazione di strutture educativo-assistenziali;
- azioni positive contro il lavoro minorile.

1.3 Azioni intraprese
per favorire
l'applicazione
della legge 285/97

Coerentemente con il quadro che stiamo delineando, e in continuità con quanto emerso già nel corso della precedente relazione¹, dalle relazioni risulta che le Regioni hanno distribuito in modo diffuso le azioni di sostegno all'applicazione della legge, con particolare riferimento alle iniziative di coordinamento tra gli ambiti territoriali, iniziative di raccordo a livello regionale dell'attuazione dei progetti, iniziative informative, iniziative formative.

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I Progetti nel 2002. Lo stato di attuazione della legge 285/97*, Istituto degli Innocenti, 2001 (Questioni e documenti, n. 31)

Per queste ultime, dato il rilievo e l'importanza raggiunte, è stato deciso anche per quest'anno di collegare la lettura e l'analisi con le esperienze formative interregionali e regionali. Rimandiamo sul punto perciò al capitolo relativo (vedi cap. Il par. 1).

Le attività di coordinamento tra gli ambiti territoriali appaiono oramai, come è emerso anche negli altri anni, stabilmente concentrate o direttamente in capo alla Regione, attraverso quegli organi denominati "gruppi tecnici regionali", oppure imperniate nelle Province, in taluni casi anch'esse articolate in appositi gruppi tecnici.

In taluni casi, si parla di gruppi interassessorili (Campania) e interistituzionali (Valle d'Aosta); e anche in questo caso, viene ribadita dalle Regioni l'importanza di questi organi, anche alla luce della sempre maggiore diffusione di una programmazione che va oltre la sola attuazione della legge 285: «Il gruppo interistituzionale è da considerarsi il principale riferimento per lo sviluppo delle politiche regionali in materia di infanzia e adolescenza» (Valle d'Aosta).

E ancora:

Il Gruppo interassessorile di concerto con le unità tecnico operative attivate con l'avvio dei piani di zona *ex lege* 328/00, si è riunito per approfondire le questioni legate al passaggio dalla prima annualità del secondo triennio all'avvio dei progetti di cui alla seconda e terza annualità che sostanzialmente rappresentano "parti" dei Piani di zona della prima e seconda annualità di esecuzione della legge 328. In tal modo la regione Campania con l'efficace contributo delle Amministrazioni provinciali, ha garantito il necessario accompagnamento per realizzare una discreta continuità nella gestione territoriale del processo, naturalmente, nei limiti delle molteplici modalità organizzative. (Campania).

Il ruolo della Provincia emerge ancora in maniera più chiara in altre Regioni, che hanno fatto scelte organizzative parzialmente diverse:

Nell'attuazione della legge 285/97 il raccordo tra territorio e Regione è stato garantito dalla costituzione del gruppo di coordinamento interprovinciale (composto dai referenti di tutte le province e della città riservataria per l'area dei minori e dai referenti regionali), che ha rappresentato la forma più efficace di connessione e che, attraverso la costruzione e l'implementazione dei piani territoriali, ha acquisito progressivamente un vero e proprio ruolo di direzione, di punto di riferimento, di stimolatore del processo complessivo. (Emilia-Romagna).

Queste, in via generale, le principali attività di coordinamento svolte dai vari organi di coordinamento presenti nelle Regioni:

- sostegno, consulenza alla programmazione e alla progettazione degli ambiti;

- attività di documentazione, monitoraggio e valutazione del Piano regionale e dei Piani territoriali;
- attività di rendicontazione contabile dei finanziamenti 285.

In stretto legame con questo tipo di attività, sono poi le iniziative di raccordo tra il livello regionale e quello di ambito (in merito all'attuazione dei progetti); torneremo più avanti, nel capitolo 2 su questo punto. Possiamo qui brevemente evidenziare che tale raccordo è stato per lo più garantito da incontri organizzati tra gli enti gestori dei progetti con gli organi istituzionali preposti al coordinamento (in alcuni casi incontri con i Sindaci, con gruppi di coordinamento, con commissioni costituite ad hoc).

Per quanto riguarda infine le attività di carattere informativo, le Regioni, come negli altri anni, hanno utilizzato vari strumenti e procedure. Per lo più, il sistema maggiormente diffuso è risultato nuovamente il sito web (della Regione, e/o di organismi specifici, quali osservatori, centri di documentazione, con pagine web dedicate all'infanzia): tali pagine contengono in molti casi anche dati sui, materiali prodotti, documentazione inerente i progetti realizzati.

Accanto a questo, continuano a essere molto diffuse l'organizzazione di eventi, seminari, incontri pubblici diretti a coinvolgere il territorio rispetto al cammino di applicazione della legge, e in molti casi a restituire informazioni su quanto realizzato fino a oggi.

Ricordiamo in particolare – per il rilievo nazionale avuto e per l'alto livello di coinvolgimento delle Regioni – che nel 2002, dunque nel periodo di interesse della presente relazione, si è svolta a Collodi il 18, 19 e 20 novembre la Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza. In quella occasione tutte le Regioni (così come del resto le città riservatarie) hanno allestito ciascuna un proprio stand illustrativo delle attività realizzate.

Il duplice scopo, come è stato efficacemente sottolineato era di «comunicare le iniziative attivate nel territorio regionale ma anche di confrontarsi con gli operatori di altre realtà che si sono mostrati interessati ai nostri progetti» (Abruzzo).

1.4 Riparto economico delle risorse ex lege 285/97

1.4.1 Stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi

Un primo dato che occorre ricordare in merito al trasferimento dei fondi, è l'avvenuta modifica, all'interno di alcune Regioni, del meccanismo di ripartizione dei finanziamenti della legge 285.

Torneremo più avanti su questo punto (vedi cap. IV e sua tabella); al momento ricordiamo che vi è un gruppo di Regioni che, avendo attivato una programmazione "integrata", sia ex lege 328, sia in ragione una programmazione regionale antecedente, ha inserito i finanziamenti della 285 in un fondo unico sociale.

È il caso della Basilicata che scrive: «relativamente all'area Infanzia e Adolescenza, le risorse trasferite alla Regione Basilicata per l'attuazione della legge 285/97 sono state integrate ai fondi previsti dalla legge n. 328/00, concorrendo così alla formazione del Fondo destinato al finanziamento dei Piani Sociali di Zona».

Tra questo gruppo vi sono poi Regioni che hanno deciso di individuare dei meccanismi per mantenere inalterato il finanziamento dell'«area infanzia» come la Toscana: «È da evidenziare che la Regione ha ravvisato la necessità di individuare quote percentuali del Fondo Sociale, nazionale e regionale, destinate alla promozione e al sostegno delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza evitando il rischio che un fondo sociale indiviso compromettesse la continuità degli interventi avviati nelle zone sociosanitarie» (Toscana).

La situazione dell'impegno dei fondi appare molto diversificato tra le Regioni vediamo i dati emergenti dalle relazioni.

Nel periodo di interesse le Regioni si trovano in questa situazione, sotto il profilo dell'impegno del trasferimento fondi, che proviamo a descrivere secondo questi gruppi:

- Sardegna e Puglia, si trovano da un punto di vista dei finanziamenti erogati, nella fase conclusiva del primo triennio;
- Molise, Calabria, Lazio, Valle d'Aosta hanno trasferito agli ambiti i fondi del secondo triennio, in particolare del 2000 (o della prima annualità delle seconda triennialità);
- Emilia-Romagna e Sicilia hanno liquidato o impegnato i fondi della seconda annualità della seconda triennialità;
- Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Campania, Piemonte hanno liquidato o impegnato i fondi della terza annualità della seconda triennialità. Trento ha impegnato le risorse per il 2002, corrispondente all'ultima annualità della seconda triennialità. Bolzano: sono stati finanziati i progetti relativi al 2003;
- Toscana, Liguria e Basilicata hanno riferito della loro situazione finanziaria alla luce della integrazione dei fondi 285 nel fondo sociale regionale; la Toscana ha utilizzato i fondi relativi al 2002, la Liguria i fondi relativi all'anno 2003, la Basilicata si è limitata a riferire che i fondi della seconda triennialità sono confluiti nel fondo sociale.
- Lombardia, Umbria e Marche non hanno inviato la relazione.

1.4.2 Stato
della certificazione
delle spese da parte
degli ambiti territoriali

Così come avvenuto negli anni precedenti, sono state fornite scarse informazioni su questo punto: alcune Regioni hanno segnalato di avere attivato presso gli ambiti meccanismi di richiesta della certificazione delle spese e di essere in attesa dei risultati.

8 **2. Stato di attuazione
degli interventi previsti
dalla legge 285/97**

2.1. Stato
della documentazione
di interventi/attività
dei piani territoriali
e dei progetti esecutivi

Il panorama presentato dalle Regioni, seppure non molto ricco di informazioni in merito allo stato della documentazione dei piani e dei progetti, appare generalmente positivo.

Al di là infatti di alcune regioni che evidenziano la difficoltà di attivare processi di monitoraggio e verifica (che vedremo subito dopo), la cultura della documentazione, intesa come raccolta, catalogazione, analisi, diffusione dei materiali prodotti dalle progettualità 285 appare ormai ampiamente diffusa e consolidata.

Certamente un ruolo centrale in questo processo è stato svolto, così come evidenziato anche nelle relazioni degli altri anni, dai vari centri/osservatori regionali sull'infanzia attivati nella stragrande maggioranza delle Regioni, in applicazione della legge 451/97.

Piani territoriali e progetti, con la relativa documentazione, sono stati quindi raccolti attraverso varie modalità, mentre comune è la destinazione di questi materiali.

Una buona parte delle regioni ha infatti da tempo attivato apposite banche dati informatizzate dei piani e dei progetti 285/97, al fine di rendere accessibili e fruibili a tutti gli operatori interessati e in generale alla cittadinanza, ciò che è stato realizzato nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza nel corso di questi anni.

Altro elemento comune e che emerge come chiara linea di tendenza è quella dell'utilizzo della diffusione di pagine on-line dedicate alle politiche familiari e per l'infanzia, costruite come apposite sezioni dei vari siti istituzionali (della Regione stessa o dell'osservatorio/centro di documentazione regionale).

In taluni casi poi si stanno sviluppando attività che oltre a perseguire finalità di documentazione e di restituzione delle informazioni in oggetto, allargano il loro orizzonte ad altri temi: «La Regione Abruzzo ha, da ultimo, sviluppato un portale di multiutilità per la gestione delle funzioni di osservatorio che sarà utilizzato, da un lato, per le attività di monitoraggio on-line, dall'altro, per informare i cittadini e gli operatori sociali su tutti i temi di interesse sociale (www.osr.regione.abruzzo.it)» (Abruzzo).

Molto rilevante ci sembra anche l'avvio – che alcune Regioni hanno segnalato nelle relazioni pervenute – di una mappatura dei servizi e degli interventi rivolti ai minori.

In alcuni casi, la fase della raccolta dei materiali e della documentazione è avvenuta direttamente da parte dell'osservatorio/centro regionale, mentre in alcuni casi ci si è avvalsi di «un'agenzia esterna specializzata, che ha provveduto all'analisi degli stessi» (Veneto).

Infine, segnaliamo che, sulla spinta di quanto previsto dalla legge 451/97, che oltretutto acquista un valore e un significato coerente con quanto previsto dalla legge 328, «al fine di rendere coordinata

l'azione in materia di infanzia e adolescenza, così come stabilisce la 451/97, la Regione Campania attraverso l'osservatorio e di concerto con altre istituzioni e servizi sta operando nell'integrare e organizzare i flussi informativi non limitandosi alla rilevazione e al trattamento dei dati statistici, ma anche a incrementare l'attività di documentazione, analisi e ricerca condotte su fenomeni rilevanti a livello locale» (Campania).

2.2 Stato delle attività di monitoraggio e verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

Come accennato al paragrafo precedente, così come per le attività di documentazione, anche quelle di monitoraggio e verifica dei piani e dei progetti trovano negli osservatori e/o centri regionali di documentazione il loro luogo di impulso e di snodo.

Innanzitutto ci sembra importante mettere in evidenza che molte regioni hanno elaborato in merito a questo tipo di attività, dei percorsi di collaborazione e scambio reciproco tra il livello centrale (per lo più regionale) e quello locale di ambito.

In tal senso possiamo dire che attraverso l'attività di monitoraggio si è innescato un vero e proprio processo virtuoso all'interno del territorio, che è riuscito a raggiungere obiettivi anche più "alti" di quelli tradizionalmente raggiunti con questo tipo di strumenti.

In particolare, i percorsi di collaborazione hanno avuto in molti casi a oggetto anche la fase iniziale di progettazione degli strumenti di monitoraggio, per lo più schede di ricognizione, schede di valutazione, relazioni, incontri con i responsabili/referenti dei progetti; «Nel corso dell'anno 2003 sono state elaborate e somministrate le schede di valutazione, progettate in forma partecipata dal gruppo di lavoro interistituzionale ristretto, con la consulenza dell'Università di Teramo. Il primo report di valutazione della prima annualità del secondo triennio è stato realizzato nel mese di ottobre 2003 e ha presentato dati e informazione di grande interesse per la riprogrammazione dei servizi. La metodologia valutativa seguita si è ispirata alle tecniche della evaluation evidence-based» (Abruzzo).

Elemento fondamentale dunque, che emerge in molte relazioni, è appunto il valore e la centralità che sono stati riconosciuti al monitoraggio, specie – come evidenziato adesso – per la sua capacità di lettura dei risultati, delle problematiche emerse, delle positività e delle criticità.

Come è stato efficacemente detto:

Tale attività ha fatto emergere l'importanza di favorire il confronto e l'interscambio delle esperienze tra i protagonisti sia pubblici che privati della gestione dei progetti esecutivi, oltre alle molteplici questioni organizzative relative alla gestione dei progetti, agli aspetti finanziari, alla rendicontazione sull'attività svolta e ai risultati conseguiti. Ha fatto inoltre

emergere, utili indicazioni per la progettazione futura, oltre all'interesse dei soggetti territoriali per un lavoro integrato di valutazione congiunta circa l'impatto territoriale delle progettualità messe in campo e per un metodo che stimola, crea collaborazioni e sinergie per lo sviluppo di una cultura dei servizi a livello locale in favore delle nuove generazioni (Trento).

Ancora sul rapporto centro-periferia:

A livello regionale, quindi, il monitoraggio dei progetti legge 285/97 viene realizzato tramite l'inserimento in rete da parte dei referenti dei Punti monitor dei dati relativi allo stato di realizzazione dei progetti previsti dalla scheda di rilevazione periodica e tramite la registrazione del relativo flusso della spesa.

A livello di Ambito, accanto alle schede regionali di rilevazione periodica e di registrazione della spesa, per ciascun progetto sono stati predisposti ulteriori strumenti di monitoraggio che consentono una più approfondita e puntuale analisi dell'andamento dei singoli interventi e fungono da strumenti di registrazione propedeutici alla compilazione di quelli previsti a livello regionale (Friuli-Venezia Giulia).

Pur nella difficoltà, poi, di poter utilizzare termini del tutto comuni a tutte le Regioni, possiamo comunque evidenziare che il processo di monitoraggio, sia che preveda fasi di valutazione approfondite o meno, in generale si conclude con la redazione di report finali.

Alcune Regioni hanno inviato in allegato questi documenti alla cui lettura rinviando, vista in molti casi la mole e il livello di dettaglio raggiunto.

Anche in questo caso possiamo mettere in evidenza la funzione e il ruolo che tale fase ha avuto nella riprogrammazione regionale:

Dopo la messa a punto della scheda di monitoraggio e di valutazione si è proceduto alla definizione con il gruppo regionale di referenti per la valutazione e il gruppo interprovinciale di uno schema di report da proporre alle Province per documentare i risultati del monitoraggio e le proprie valutazioni in itinere; parallelamente si è fornita assistenza tecnica al gruppo interprovinciale per la presentazione in ogni territorio provinciale (ai referenti dei progetti distrettuali e esecutivi) degli strumenti messi a punto e delle modalità di compilazione e un'adeguata formazione al gruppo interprovinciale e consulenza tecnica alle singole Province finalizzata a mettere a punto e a implementare le procedure di input dati e analisi statistica dei risultati.

Sulla base dei report provinciali, attraverso un'analisi trasversale delle informazioni si procederà alla redazione di una prima bozza di report regionale di valutazione.

Come si può dedurre dal percorso proposto, caratteristica innovativa dell'iniziativa è che la Regione si è assunta la propria funzione di gover-

no, utilizzando la valutazione per riprogrammare le politiche e, allo stesso tempo, ha svolto una funzione non ispettiva ma di “service” alle Province, nel rispetto della loro autonomia programmatoria e valutativa.

Primo fra tutti ha avviato un meccanismo complesso e, diffuso, capillare e condiviso su tutto il territorio regionale, nell’ottica bene espressa da un rapporto provinciale: «Più i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia e adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto un impulso, non arretrino, ma che anzi, procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi» (Emilia-Romagna).

Molto interessante ci pare poi che l’oggetto dell’attività di monitoraggio, che ha riguardato ovviamente per lo più i piani e i progetti 285, sembra estendersi anche ai piani di zona – nei casi delle Regioni che li hanno adottati –, creandosi così una continuità importante tra gli strumenti introdotti dalla 285, rispetto all’attuazione della 328.

Dalla relazione della Campania, si legge infatti che

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

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

Infine, ci preme mettere in evidenza che quelle regioni che non hanno potuto svolgere attività di monitoraggio, hanno segnalato da una parte che tali attività «non sono stati condotte per assoluta carenza strutturale, strumentale, di risorse umane e professionali»; dall’altra, si è messo in evidenza che

in attesa della messa in opera del sistema informativo regionale, si deve riconoscere che alcuni ambiti territoriali d’intervento – seppure con i classici ritardi di chi lavora in situazioni di permanente emergenza – hanno prodotto una documentazione degna di esame e di attenta valutazione dei piani e dei progetti esecutivi. Le informazioni risultano circolari e accessibili, sia pure compatibilmente con i budget finanziari disponibili.

Tutto il materiale prodotto meriterebbe una catalogazione sistematica per essere meglio compreso non solo dagli addetti ai lavori, ma dalla cittadinanza interessata (Calabria).

Queste ultime considerazioni ci paiono rafforzare quello che abbiamo espresso all'inizio del paragrafo, e cioè che la cultura della documentazione e della verifica di quanto realizzato è certamente uno dei bagli fondamentali introdotti dalla 285.

2.3 Struttura,
caratteristiche
ed evoluzione
dei piani territoriali
di intervento

Situazione

Il primo dato sul quale possiamo soffermare la nostra analisi, circa lo stato di attuazione delle legge è quello relativo alla situazione dei piani.

Rispetto al periodo di rilevazione dell'indagine, le Regioni si trovano in larghissima maggioranza nella parte finale della seconda triennalità.

Un discorso a parte può esser fatto per la Regione Sardegna, che durante il periodo della rilevazione risulta essere ancora nella prima triennalità di applicazione della legge.

In particolare, nella relazione si legge che «superata l'elaborazione dei piani territoriali del primo triennio è tuttora in corso l'attuazione dei progetti esecutivi con variabili di scostamento della fase di gestione degli interventi (v.a. 77) rilevata al 9,86% in fase di avvio, al 35,21% di medio periodo, al 53,52% di prossima conclusione, all'1,41% conclusa».

Gli Ambiti

Dalla lettura delle relazioni prodotte dalle Regioni emergono intanto alcune riflessioni inerenti gli ambiti territoriali, che come è noto rappresentano un elemento centrale nel sistema di applicazione della legge.

In particolare, le Regioni, esprimono una generale valutazione positiva circa la scelta operata nella definizione degli ambiti territoriali, sia nei casi di conferma dei medesimi rispetto al precedente triennio, sia nei casi di modifica, per lo più avvenuti in coincidenza e seguendo la logica della attuazione della legge 328/00.

Allo stesso modo, poi, le Regioni hanno concentrato l'attenzione su due aspetti che sono apparsi rilevanti: a) nel caso di coincidenza dell'ambito con le Province, l'importante ruolo di coordinamento svolto da quest'ultime; b) nel caso di coincidenza dell'ambito coi distretti sociosanitari, o con le AULLS, l'avvenuta integrazione tra l'area sociale e quella sanitaria.

Il ruolo delle Province, nelle Regioni che hanno scelto questo tipo di ambito, è stato infatti messo in risalto come determinante nello svolgere una funzione di coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nella programmazione della legge – spesso numerosi, con professionalità molto diverse –, e che di frequente interagiscono in un contesto non del tutto definito circa le competenze a ciascuno affidate.

Come è stato efficacemente espresso, «uno degli ultimi tasselli caratterizzanti la legge 285 in Emilia-Romagna riguarda il ruolo della

Provincia»; «la Provincia ha svolto un ruolo di coordinamento e di regia, ha promosso lo sviluppo in un'ottica di rete, di "comunità territoriale" che si interroga sui bisogni dei minori e cerca, attraverso una progettazione partecipata di rispondere ai bisogni emergenti e di superare l'offerta settorializzata di servizi per minori». Si aggiunge, ancora, che «per promuovere un allargamento dei confini 285 sarebbe opportuno un coordinamento provinciale che sviluppasse iniziative e momenti di confronto e studio, per esempio sulle buone prassi locali». In sintesi, da quanto emerge dai rapporti provinciali, la Provincia «attraverso l'esperienza 285 si è fatta interprete di quel concetto di lavoro di rete che è racchiuso nella filosofia della legge stessa» (Emilia-Romagna).

Per quanto riguarda invece quelle Regioni che hanno adottato come ambiti le zone o i distretti sociosanitari, si evidenzia l'importanza strategica della integrazione tra la programmazione dell'area sociale con quella sanitaria, specie in considerazione delle recenti modifiche avvenute nella programmazione con l'applicazione, sempre più diffusa nelle regioni italiane, della già citata legge 328/00.

Così, ad esempio la Liguria definisce «la scelta delle zone e dei distretti sociali come ambiti ottimali per l'organizzazione e la gestione integrata dei servizi».

E in senso più ampio, alla luce di quanto ora accennato in tema di rapporti tra l'applicazione della legge 285 (piani territoriali) con la legge 328 (piani di zona), si sottolinea come elemento facilitatore l'integrazione tra gli interventi, la «positiva... coincidenza tra gli ambiti territoriali di progettualità dei piani con i piani di zona, presenti sul territorio regionale già dal 1998 e con i territori delle AULSS che nella realtà regionale del Veneto svolgono funzioni e servizi di carattere integrato sociosanitario».

Unitamente allo sviluppo e all'evoluzione della dimensione territoriale, in alcune Regioni sta emergendo anche la necessità di dotarsi di strutture operative che siano coerenti e funzionale con tale nuovo assetto fin qui descritto.

Si legge ad esempio, ancora dalla relazione della Regione Veneto che «avendo la maggior parte dei Comuni delegato alle AULSS le competenze relative all'art. 23 del DPR 616/77, nel territorio regionale del Veneto le AULSS sono, nel 50% dei casi, referenti tecniche dei piani area minori».

Altro caso particolarmente significativo e probabilmente emblematico di quella che potrebbe diventare una articolazione diffusa su tutto il territorio nazionale è quello toscano: «In ambito zonale è stata individuata una responsabilità unica (Responsabile di zona area minori) per ricondurre a unità l'area degli interventi minorili nonché

per attuare modalità di lavoro integrate con le aziende unità sanitarie locali nei confronti della Autorità giudiziaria ordinaria e minorile» (Toscana).

I piani territoriali

Dalla lettura relativa alle caratteristiche dei piani territoriali approvati dalle Regioni, appare innanzitutto molto diffusa e ben radicata (in alcune Regioni), o comunque avviata la tendenza (in altre) a un superamento dei limiti della programmazione per progetti in favore dello sviluppo della logica di un piano organico degli interventi.

Si legge, infatti, che l'esperienza fatta sia nel corso del primo triennio di applicazione della legge, sia nel corso delle prime fasi della seconda, hanno fatto emergere la necessità di porre i progetti 285 dentro un contesto significativo che sappia dare un maggiore respiro al singolo intervento. Dalla relazione di Bolzano:

mentre fino al 2003 – come spiegato sopra – si parlava di progetti singoli, nella deliberazione approvata dalla Giunta provinciale per la presentazione di progetti per l'anno 2004, viene richiesto esplicitamente un piano organico degli interventi [...] Nella nota integrativa alle Linee di indirizzo era stato nuovamente ribadito il principio secondo cui i progetti presentati dovevano essere il risultato di una programmazione congiunta che vedeva il coinvolgimento del maggior numero possibile di settori interessati (Servizio sociale, Aziende sanitarie, Scuola, Servizio giovani, Ufficio servizio sociale minorenni del Ministero di grazia e giustizia, Privato sociale, ecc.) e presentare preferibilmente carattere innovativo.

Il consolidamento dello sviluppo della logica di un piano organico degli interventi si rinviene, poi nel raggiungimento, di un livello molto affinato, circa i percorsi che le Regioni in buona parte dimostrano di adottare nel cammino della programmazione.

Come è stato chiaramente illustrato, infatti, nella relazione del Friuli, «la novità del secondo triennio è comunque fortemente ancorata alla pianificazione concertata degli interventi (pianificazione, programmazione e progettazione). In questo percorso metodologico – molto innovativo per le politiche sociali – si è cercato di concertare e organizzare le azioni da compiere, con sinergie e interconnessioni tra le diverse forze sociali presenti nella comunità di riferimento. Si è operato per costruire un piano di sviluppo e non un piano puramente assistenziale. I singoli progetti, organizzati nel piano, a partire da criteri e priorità regionali, si caratterizzano per un approccio sistematico».

Altro elemento significativo e altrettanto emblematico della progettualità 285 è la diversificazione dei piani in ragione del territorio di riferimento, con la conseguente valorizzazione dell'elemento territoriale come centrale.

Nella relazione del Piemonte si legge che

Gli otto piani territoriali presentano caratteristiche profondamente differenti nei diversi ambiti, rispecchiando la diversità dei territori, sia per quanto riguarda la popolazione che le dimensioni e la conformazione geografica.

Rispetto al primo triennio di attuazione, in ogni caso, si è registrata un'evoluzione che ha condotto all'elaborazione di piani territoriali più "radicati" nella realtà di riferimento, con obiettivi e linee d'intervento comuni.

L'elemento territoriale, poi, riemerge sotto l'aspetto della diffusione dei progetti 285 negli ambiti di riferimento.

Molte Regioni ricordano che la seconda triennalità – anche in ragione degli elementi di difficoltà scaturiti durante la realizzazione del primo triennio – si è caratterizzata dalla presenza di progetti che si sono diffusi su tutto il territorio, che hanno coinvolto molti Comuni, non soltanto quelli capofila; ciò è stato fatto anche per operare, come è stato efficacemente espresso un «decentramento dei servizi per consentire la piena accessibilità dei servizi a tutti i bambini, specie quelli delle zone più isolate e periferiche» (Abruzzo).

E ancora: «Il dato riguardante la distribuzione territoriale dei progetti finanziati fa vedere un buon rapporto distributivo tra centro e periferia con una presenza di progettualità in quasi tutto il Trentino, tenendo presente che su territori apparentemente sguarniti già sono in essere iniziative a carattere promozionale-preventivo finanziate su altre leggi...» (Trento).

In taluni casi, la Regione stessa ha spinto verso questo tipo di programmazione, come nel caso della Regione Veneto: «Sono stati riconfermati gli ambiti dei piani già previsti nella prima triennalità e, per quanto riguarda gli ambiti minimi di progettualità, oltre all'ambito distrettuale, è stato previsto l'accordo di 10 Comuni per agevolare una realtà territoriale di comuni di piccolissime dimensioni, talvolta appartenenti a AULSS diverse, dove era presente già una rete di servizi e una cultura comune».

In questa ottica possiamo poi aggiungere che i progetti promossi dalla legge 285, anche in ragione della loro complessità, sono stati nella maggior parte dei casi diretti a realizzare un sistema di reti di collaborazioni tra tutti gli attori del settore.

Come è stato efficacemente detto «l'intervento 285 non è al servizio di se stesso ma dell'intera comunità e che bisogna creare una "alleanza" tra i diversi servizi e non una competizione, come è rispecchiato pienamente dalla filosofia di sviluppo della comunità della legge 285/97» (Emilia-Romagna).

L'attuazione e la promozione, dunque, del lavoro di rete emerge come fattore determinante anche del successo, oltre che della qualità, dell'intervento realizzato.

Allo stesso tempo, appare altrettanto evidente che questo difficile compito (molti degli attori coinvolti non hanno avuto a lungo la tendenza e l'abitudine a questo tipo di interazione), risulta essere messo in crisi da alcuni elementi che ne ostacolano lo sviluppo.

In particolare, si afferma che tali ostacoli si situano «nella costruzione di una collaborazione proficua e nella mancanza di coordinamento tra gli attori coinvolti.

La fotografia che viene scattata ritrae un'interazione di reti complesse di attori con il rischio di scarsa chiarezza sui ruoli di ciascun attore, dove le forme di coordinamento risultano deboli, parziali, poco strutturate e formalizzate e i processi poco governati» (Emilia-Romagna).

In ragione di questo, oltre a una riflessione su quali possano essere le forme di coordinamento più opportune (da molte Regioni individuate nell'ente intermedio Provincia), non sfugge il richiamo alla «necessità di un presidio e governo da parte dell'ente pubblico locale dei meccanismi sulla base dei quali realizzare tale sviluppo dei diversi attori sociali, per garantire la qualità dei servizi e la capacità di rispondere in modo adeguato ai bisogni di un determinato territorio» (Trento).

In ultimo, occorre anche sottolineare ancora, come hanno fatto alcune Regioni che «più che servizi in quanto tali, i piani promuovono [...] azioni positive per favorire opportunità e tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La strategia indicata dalle linee guida regionali – più inclusiva che esclusiva – ha favorito il coinvolgimento di un gran numero di soggetti o di attori sociali fin dal momento della stessa ideazione, garantendo più punti di vista, nella prospettiva di una visione complessa del sistema sociale. La concertazione inoltre ha facilitato l'integrazione sociale tra opinioni diverse, rendendo più disponibili i partecipanti a coordinare le proprie azioni e specificità, a ridurre le divergenze, in definitiva, a lavorare assieme» (Friuli).

Altro punto maggiormente affrontato all'interno delle relazioni è poi quello – come già avvenuto nelle relazioni dello scorso anno – del rapporto e dell'integrazione tra i piani 285 e i piani di zona, realizzati in applicazione della legge 328.

Ricordiamo, intanto, che la situazione di dettaglio nella quale si trovano le Regioni italiane viene descritta nella parte 4 della seguente relazione, e alla quale rimandiamo per avere un quadro più completo ed esaustivo dello stato della programmazione. Inoltre ricordiamo che a questo argomento è dedicato l'intero capitolo III.

Allo stesso tempo, possiamo sottolineare che è oramai un dato consolidato e ampiamente analizzato anche nelle relazioni degli anni

precedenti, l'“eredità culturale” che la legge 285/97 ha apportato nell'attuazione della legge 328.

Citiamo ad esempio il caso della Regione Liguria: «...con il piano triennale dei servizi sociali per gli anni 2002-2004... ha riconosciuto l'efficacia della metodologia di lavoro sperimentata con i piani Territoriali elaborati per l'applicazione della legge 285/97 che sono stati propedeutici alla stesura dei piani di zona stessi».

Appare dunque opinione diffusa, in sostanza, che tutto il percorso fatto in questi anni dalla legge 285 abbia facilitato e reso possibile l'avvio, per le regioni che lo hanno fatto, della programmazione 328/00, così come di tutte quelle forme di programmazione integrata che si sono avviate a livello regionale, anche prima della emanazione della legge quadro.

In tal senso, l'elemento allora che ci pare di dover mettere in luce in questa fase di chiusura della seconda triennalità, come richiesta e volontà delle Regioni, è quella di come garantire continuità ai processi avviati dalla 285, sia in quei casi dove essa è rimasta l'unica legge di programmazione dell'“area infanzia”, sia in quei casi dove invece le integrazioni e gli intrecci con altre leggi delle altre aree delle politiche sociali sono divenute complesse.

Le riflessioni sulle quali proviamo a mettere l'accento sono quelle, perciò, che in qualche modo lasciano intuire quale possa essere prosecuzione e allo sviluppo della programmazione dell'“area infanzia”, pur integrata nella più ampia “area sociale”.

Citiamo ad esempio il caso della Campania:

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

Ancora, dalla relazione della Regione Emilia-Romagna:

Nel rapporto regionale di analisi del processo di costruzione dei piani di zona recentemente redatto dall'IRS e discusso nel gruppo regionale interprovinciale, si legge che in tutti i territori si sono perseguite strategie di integrazione con l'area educativa con l'eccezione di 5 casi. Questo a nostro avviso risulta essere l'esito della pianificazione delle attività rivolte all'infanzia e adolescenza realizzata attraverso i fondi della legge 285/97.

Altro caso è sicuramente quello della Regione Toscana, la quale ha adottato da tempo una programmazione integrata tra le due leggi, anche in forza di una legge regionale di settore, entrata in vigore precedentemente alla recente riforma del Titolo V della Costituzione

(che come noto ha attribuito anche competenza esclusiva alle Regioni nelle politiche sociali): «La legge 285/97, anno 2002, è stata integrata in un'unica logica programmatica attraverso gli strumenti previsti dalla legge 328 e dalla legge regionale 72/97 nell'ottica di costruire un sistema integrato di interventi».

Ci pare infine significativo riportare, alla fine di questa trattazione sui piani territoriali, alcune considerazioni che sono state espresse in maniera chiara su cosa rappresentino i piani di zona.

Pensiamo, in tal modo, di mettere in evidenza i molti punti di contatto che si possono notare con quella che è stata sinora la programmazione della 285, anche alla luce di quanto si è qui detto riguardo al rapporto col territorio, con le sue reti, alla programmazione partecipata, alla definizione degli ambiti territoriali.

Con questa lettura, appare chiaro che il destino della programmazione dell'area minori può continuare a mantenere la centralità sin qui conquistata; allo stesso tempo la sfida e le questioni ancora da risolvere, su tutto il territorio nazionale, sono comunque molte e complesse.

Il Piano di zona rappresenta lo strumento principe di programmazione delle politiche sociali territoriali e la sua realizzazione introduce almeno quattro significative e, per certi versi "storiche", innovazioni nella tradizionale gestione delle politiche sociali:

- si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore socioassistenziale, mettendo insieme esperienze programmatiche e fonti di finanziamento tradizionalmente considerate in modo separato e autonomo (i fondi *ex lege* 285/97 per l'infanzia e l'adolescenza, i fondi *ex Dpr* 309/90 per la lotta alle tossicodipendenze e i fondi *ex lege* 328/00);
- si passa da una programmazione nella prospettiva di *government* (funzione di governo esclusiva del soggetto pubblico), a una prospettiva di *governance* (attività "del governare" svolta attraverso la mobilitazione di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale, della società civile);
- si programma a un nuovo livello: "l'ambito territoriale", superando l'impasse storica delle politiche sociali del nostro Paese legate alla parcellizzazione comunale;
- si programma in modo congiunto anche con l'AUSL, non nella logica riduttiva della delega, ma in quella della collaborazione e/o integrazione operativa a livello territoriale (gli ambiti in Emilia-Romagna coincidono con i distretti sanitari). I piani per la salute previsti dal piano sanitario regionale possono quindi rappresentare basi comuni di partenza per la programmazione sia in campo sociale che sociosanitario. A loro volta i programmi delle attività territoriali, anch'essi previsti dal Piano sanitario regionale possono coincidere con i piani di zona per quanto riguarda l'area dei servizi e degli interventi sociosanitari (Emilia-Romagna).

L'analisi relativa ai progetti fa emergere, intanto, considerazioni già espresse nella relazione dello scorso anno. Del resto, occorre ricordare che rispetto al periodo di interesse di questa relazione, il progetti si trovano per lo più in fase finale o avanzata, e dunque sotto questo aspetto non si segnalano significative novità.

Confermata, infatti, è intanto la tendenza delle Regioni ad attribuire maggiore frequenza – rispetto alla distribuzione secondo l'articolato della legge – ai progetti riferiti all'art. 4, seguiti dai progetti relativi all'art. 6; seguono poi, sempre in ordine di “grandezza”, i progetti ex art. 7 e infine quelli ex art. 5. Rispetto a questa situazione consolidata (che del resto, come già evidenziato in passato rappresenta a sua volta una conferma della distribuzione dei progetti anche rispetto al primo triennio), possiamo aggiungere alcune considerazioni che le Regioni hanno espresso in merito a tali scelte.

Si legge ad esempio nella relazione del Veneto che

I progetti relativi al sostegno alla genitorialità sono stati numerosi sia nel primo che nel secondo triennio; sembrano aver costituito nella nostra regione l'asse portante della legge 285.

Essi hanno dato l'opportunità ai territori sia di proseguire e/o implementare progettualità sperimentali già avviate negli anni precedenti, sia di avviare per la prima volta progetti in questo ambito. Sembra pertanto si sia consolidata tra gli amministratori e gli operatori un'acquisizione teorica già probabilmente presente nella sensibilità politica e nelle prassi, legata al fatto di non poter migliorare la vita dei bambini e dei ragazzi senza aiutare gli adulti nella funzione educativa (Veneto).

Un altro dato che ci pare importante segnalare in questa sede è poi quello della diffusa consapevolezza dell'importanza del lavoro sulla normalità e sull'agio; come è stato efficacemente sottolineato,

questa è stata la vera novità della 285 che ha portato per la prima volta a coinvolgere nel primo triennio a livello nazionale 1.350.000 bambini e ragazzi e che ha visto nella nostra Regione coinvolgerne nel secondo triennio ben 124.969.

Il lavoro sulla normalità ha anche un altro pregio: allarga la conoscenza che gli operatori dei Servizi hanno sulla condizione infantile e adolescenziale, limitando il rischio di distorsioni professionali indotte da un contatto esclusivo con utenti afferenti all'area del disagio conclamato. In questo modo diventa possibile acquisire elementi importanti per svolgere attività di prevenzione, ma anche mutuare nuove modalità nella relazione con l'utenza con maggiore difficoltà (Emilia-Romagna).

Altro elemento che possiamo segnalare come linea di tendenza di una buona parte delle Regioni (pur con la difficoltà rappresentata dalla non omogeneità delle realtà rappresentate), è costituita dalla innovatività degli interventi realizzati.

Citiamo ad esempio il caso del Friuli:

Dal punto di vista della tipologia degli interventi previsti dai progetti dei piani legge 285/97 emerge come la maggior parte di questi abbia privilegiato la realizzazione di interventi e iniziative caratterizzati da innovatività e sperimentazione, sia pur circoscritte al medio periodo (al massimo un triennio), piuttosto che dall'istituzione o dal potenziamento di servizi. I progetti che prevedono l'attivazione di servizi, infatti, sono 89 pari al 43,6% mentre quelli che non prevedono l'attivazione di servizi sono 115 ossia il 56,4% del totale.

Altre Regioni mettono al contempo in evidenza l'altro aspetto ora citato, e cioè il consolidamento dei progetti (che come abbiamo visto anche nella passata relazione hanno mostrato una generale tendenza alla prosecuzione di quelli del precedente triennio): «nel caso di 11 progetti... le attività previste sono sfociate nella programmazione ordinaria dei servizi da offrire. Pare quindi trasparire dalla rilevazione effettuata come in alcuni casi i finanziamenti della legge 285/97 hanno saputo promuovere/innescare alcuni processi di adeguamento strutturale dei servizi, spesso in situazioni "di frontiera"» (Bolzano).

Per quanto riguarda poi le modalità di gestione degli stessi, rimandiamo a quanto detto al successivo punto 2.4, e più in generale alla parte di elaborazione della schede di ricognizione periodica.

Un ultimo elemento importante è poi quello del livello di cofinanziamento progetti raggiunto dai progetti. Sul punto le informazioni che emergono dalle relazioni regionali non sono molte, e allo stesso tempo molto differenziate; la situazione sembra oscillare da casi alta partecipazione specie dei Comuni, a casi invece di difficoltà.

Anche su questo punto rimandiamo per la lettura più analitica ai dati che emergono dalle schede di ricognizione e che riguardano i singoli progetti di ambito.

Possiamo poi segnalare alcune tendenze particolarmente rilevanti; citiamo ad esempio il caso della Regione Veneto, che scrive: «Nel 45% dei casi, il finanziamento ottenuto dalla legge 285/97 è stato implementato da altre forme di finanziamento (v. da altri Enti o da altri progetti)».

Nel caso dell'Abruzzo: «Il cofinanziamento degli enti locali ha superato in molti casi la quota minima prevista dal Piano regionale, (30% del costo complessivo del progetto per i Comuni non montani;

20% del costo complessivo del progetto per i Comuni montani o ricadenti all'interno dei Parchi Nazionali e Regionali)».

Viene al contrario segnalato come elemento di criticità, da altre Regioni, la riconducibilità dei progetti a un solo flusso finanziario: «Altro elemento di fragilità si può vedere nella difficoltà ad attivare forme di cofinanziamento (solo 10 progetti denunciano un'integrazione con altri finanziamenti)» (Bolzano).

2.4 Individuazione delle positività e delle criticità nello stato di attuazione dei piani territoriali di intervento

Molte delle considerazioni espresse delle Regioni, nelle loro relazioni, sono diffuse e riprese in più parti; in alcuni casi perciò abbiamo già parzialmente riportato gli elementi di positività e di criticità relativi ai piani territoriali di intervento.

Possiamo qui aggiungere altre considerazioni che trovano anche sostegno ulteriore nella parte di analisi delle schede di ricognizione periodica, alla quale pertanto rimandiamo anche su questo punto, per approfondimenti specifici.

La prima linea di tendenza che sottolineiamo, è il diffuso stato – per la stragrande maggioranza delle Regioni – di avanzamento nel quale si trovano i progetti esecutivi.

Allo stesso tempo occorre ricordare che – come è stato già evidenziato nella relazione dello scorso anno – l'avvio della seconda triennalità ha subito uno slittamento che ha determinato alcune criticità specie per la prima fase di attuazione del triennio.

Gli elementi di difficoltà risultano ancora trasversali a tutte le Regioni, e perciò riassumibili secondo alcuni punti principali:

- difficoltà nell'esperire in tempi brevi le gare per l'aggiudicazione a terzi della gestione dell'intervento;
- difficoltà legate alla mancanza di personale amministrativo all'interno degli enti locali interessati a dare attuazione ai progetti;
- difficoltà a lavorare in modo realmente integrato con le altre istituzioni coinvolte.

Provando anche a raccontare in maniera più dettagliata alcune di queste situazioni elencate, riportiamo ad esempio quanto detto dalla Regione Campania, e che rappresenta in una qualche maniera l'altro tassello “mancante”, in merito alle modalità di gestione degli interventi.

Se infatti è l'affidamento indiretto a terzi (per lo più cooperative – come vedremo meglio successivamente dalla elaborazione delle schede periodiche), la forma di gestione più diffusa dei progetti e che come abbiamo appena visto rappresenta allo stesso uno dei nodi critici, residuale risulta la gestione diretta dell'ente pubblico.

«Quest'ultima osservazione evidenzia la permanenza di una insufficiente presenza di figure professionali sociali negli enti pubblici titolari dei piani adeguatamente attrezzate per gestire le esigenze dei nuovi, seppur non più originali, servizi» (Campania).

L'elenco iniziale delle criticità trova poi una sua specificazione anche in Regioni che hanno adottato – come il Friuli-Venezia Giulia – strutture ad hoc (i “Punti Monitor”, costituiti da una unità operativa con sede presso l'ente gestore dei fondi *ex lege* 285/97: il personale può essere interno o a contratto e che ha funzioni di supporto tecnico e professionale al referente di ambito per la legge 285/97 nel merito delle attività di monitoraggio degli interventi di cui ai Piani Territoriali), che pure complessivamente hanno dimostrato di funzionare positivamente; le difficoltà emerse appaiono perciò particolarmente emblematiche e significative.

Nella relazione inoltre si legge che

alcune criticità emerse nell'operatività concreta della rete dei PM e di quella degli strumenti informatizzati adottati sono state individuate in una certa difficoltà nel garantire gli impegni alle scadenze concordate e programmate, nella non sempre chiara attribuzione di responsabilità nella determinazione dei servizi e dei progetti che accompagnano il sistema a rete per la numerosità delle figure e delle responsabilità dallo stesso previste; nella disomogeneità che caratterizza sia le competenze di base dei tecnici dei PM che i compiti di fatto richiesti loro nella quotidianità unitamente alle modalità di rapporto che gli stessi hanno con l'ente gestore della legge 285/97.

Infine, accanto alla carenza di risorse umane evidenziata come detto in larghissima maggioranza delle Regioni, in taluni casi si rinvenivano ostacoli organizzativi pratici: «Il terzo fattore più citato riguarda le difficoltà logistiche, principalmente quelle legate al reperimento e all'allestimento di spazi idonei alla realizzazione delle attività» (Emilia-Romagna).

Un ultimo elemento che un discreto gruppo di regioni ha messo in evidenza tra le positività dei piani territoriali, è quello del complesso rapporto con il mondo della scuola, ritenuto da molti come centrale per la buona riuscita degli interventi, ma spesso rimasto più nelle intenzioni che non concretamente realizzato.

Si legge: «L'analisi delle schede mette in luce alcuni elementi che possono caratterizzare in termini positivi la progettualità in base alla legge 285/97 del 2002; da sottolineare in particolare la consapevolezza dell'importanza di un coinvolgimento attivo della scuola sia in relazione ai contenuti delle specifiche attività, sia come partner attivo in tutte le fasi progettuali» (Bolzano).

2.5 Analisi
e considerazioni
sulle scelte fatte
dalla Regione/Provincia
autonoma
per l'attuazione
del primo triennio
della legge 285/97

Un gruppo molto ristretto di Regioni ha dedicato una parte della loro relazioni all'analisi delle scelte compiute per l'attuazione del primo triennio della legge.

Ovviamente occorre ricordare che tutti i precedenti rapporti nazionali da noi redatti contengono informazioni, riflessioni circa il primo triennio, di tutte le Regioni.

Non pare possibile, in questa occasione, vista appunto la esiguità della informazioni a noi pervenute, elaborare un quadro che abbia "valenza nazionale" rispetto a questo specifico punto.

Allo stesso tempo, occorre segnalare che tra queste, le relazioni di due Regioni (Emilia-Romagna e Abruzzo) contengono un elaborato sul punto molto dettagliato e analitico; è possibile leggere alcuni elementi di riflessione e valutazione che si estendono dall'ambito della programmazione, a quello della documentazione, della verifica e del monitoraggio, delle modalità di finanziamento a quella della rendicontazione delle spese.

Il Piemonte e il Lazio fanno un breve accenno.

Fatte perciò queste considerazioni, ci pare opportuno rinviare direttamente alla lettura dei pezzi redatti dalle Regioni citate, che certamente risulteranno utili e interessanti.

Aggiungiamo poi che Trento scrive che, durante il periodo di interesse «si stanno disponendo gli elementi necessari a una valutazione d'insieme sulle progettualità finanziate [...] Ci si riserva a questo proposito di inviare appena disponibili i risultati più significativi desunti dalle relazioni di rendicontazione sulla prima annualità (in fase di ultimazione) scadenza giugno 2004 e quelle emersi negli incontri di verifica e di monitoraggio in itinere già programmati nel corso dei prossimi mesi».

Segnaliamo anche che Bolzano, nel settembre del 2003, ha redatto, sotto la forma di pubblicazione interna, il Primo rapporto di monitoraggio e valutazione sulla legge 285, *La promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nei progetti della legge 285/97*.

Il Friuli-Venezia Giulia rimanda alla pubblicazione *Già fatto? Riflessioni esperienze e buone prassi del primo triennio della legge 285/97*, allegata alla relazione regionale. Questa pubblicazione si aggiunge perciò alle altre già segnalateci dalle Regioni nei precedenti anni e che riteniamo utile elencare qui nuovamente per ragioni di completezza.

- Regione Emilia-Romagna Assessorato alle Politiche sociali, immigrazione, progetto giovani, cooperazione internazionale, *Ricomincio da tre. Un confronto delle esperienze sulla L. 285/97 in Emilia-Romagna*, Edizioni Junior, 2002;



- Regione Lombardia, *Bilancio dell'attuazione del primo triennio. La legge 285/97 in Lombardia fattori di successo e criticità nel primo triennio*;
- Regione Marche, Assessorato ai servizi sociali, *Le 'buone pratiche' della L. 285/97 nelle Marche. Approfondimenti sulle tipologie di interventi previste dagli articoli della legge*, Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, 2003;
- Regione Umbria, *La legge 285/97 in Umbria: monitoraggio dei piani territoriali - Aprile 2001 - Aprile 2002*, report interno;
- Regione Veneto, Assessorato alle Politiche Sociali Volontariato e Non Profit, *Nuove politiche regionali oltre la legge 285/97: il percorso verso le famiglie, l'infanzia e l'adolescenza*, I Sassolini di Pollicino, 2002.

3. Un primo bilancio del secondo triennio

Dal punto di vista dei bilanci in merito all'andamento della seconda triennalità della legge, occorre dire che in diversi casi per le Regioni non è stato possibile elaborare dati significativi poiché gli strumenti di valutazione d'insieme delle progettualità realizzate – come già accennato nel capitolo 2 – sono in corso di predisposizione.

Allo stesso tempo molte Regioni hanno articolato le loro considerazioni secondo vari livelli e in modi e contenuti anche molto differenti gli uni dagli altri.

La maggior parte delle Regioni ha comunque tentato di mettere a confronto l'esperienza elaborata nel corso del primo triennio con quella del secondo.

Sotto questo aspetto, sono stati messi in evidenza, ad esempio, la positiva spirale di aumento delle risorse finanziarie e il miglioramento delle competenze professionali prodotto dalla legge 285.

Come già ricordato nella parte 2, alcune Regioni hanno citato l'importanza e il valore che il caso del cofinanziamento dei progetti 285 ha apportato: abbiamo già riportato il dato della Regione Veneto, che ha raggiunto il livello del 45% dei casi di implementazione dei progetti da altre forme di finanziamento.

Aggiungiamo qui che «Come per la precedente triennalità si può affermare quindi che il finanziamento della legge 285/97 ha indotto, di fatto, la ricerca e la messa in campo di ulteriori risorse, in misura anche superiore alla precedente triennalità» (dalla relazione del Veneto).

Molto diffusa è poi la consapevolezza della occasione che la legge ha offerto per lo sviluppo delle competenze delle risorse professionali coinvolte: «un'annotazione particolare deve essere inoltre riservata alle nuove prassi praticate da tutti i soggetti coinvolti e in particolare dalle figure professionali che, attraverso percorsi formativi, organizzati a supporto dell'attuazione degli interventi, hanno approfondito la

conoscenza dei fenomeni sociali e potenziato le tecniche e le metodologie operative a vantaggio della qualità del servizio offerto» (Sardegna).

Ma è – come già in passato – sul versante culturale, della promozione del territorio, dei diritti dell’infanzia che il patrimonio della legge 285 continua a ricevere riconoscimenti e valutazioni diffusamente positivi.

«Si può dire, approssimando, che la 285 ha dunque intercettato un minore emiliano romagnolo su 5. È indubbiamente un risultato forte, un segno di quanto la 285 sia presente e visibile in Regione» (Emilia-Romagna); e ancora «complessivamente, dunque, possiamo dire che la legge 285 non è stata per le politiche regionali una legge di sperimentazione e innovazione, ma una legge che ha creato un nuovo sistema, permettendo alle stesse normative regionali precedenti di poter attuare parte delle loro finalità che per carenza di fondi erano rimaste solo sulla carta» (Abruzzo).

Altre considerazioni del medesimo tenore: «l’impatto della 285/97 nel territorio campano sia in termini di offerte e opportunità ai ragazzi e alle loro famiglie, sia con l’avvio di servizi, non può che definirsi rilevante. Se a ciò, poi, si aggiunge l’espandersi di nuovi e alternativi processi culturali e la coscienza comunitaria delle nuove esigenze e richieste espresse dai minori per l’attuazione della 285/97, diviene notevole» (Campania).

Molto interessanti, di nuovo nella logica dello sviluppo e della prosecuzione degli interventi in favore dell’infanzia e dell’adolescenza, sono le considerazioni che emergono dalle relazioni in merito al tipo di valutazioni possibili.

Se da una parte, infatti si afferma che le valutazioni complessive saranno possibili soltanto nel lungo periodo, anche in ragione della tipologia “promozionale” degli interventi realizzati con la legge 285 (e aggiungiamo noi anche in considerazione del fatto che si tratta di progetti che hanno avuto potenzialmente una durata complessiva di 6 anni), allo stesso tempo si riflette anche sul significato profondo della piena attuazione della legge.

«La legge 285/97 ha costituito un’occasione preziosa, ma la stessa potrà dirsi pienamente sfruttata soltanto se le “reti” e le sinergie create a livello territoriale mostreranno una stabilità nel tempo, diventeranno prassi condivise e continueranno a operare anche oltre finanziamenti aggiuntivi e scelte “ad hoc”, per assicurare un livello stabile di qualità della vita dei minori della Regione» (Piemonte).

Riprendendo poi le prime considerazioni emerse in merito all’avvenuta integrazione, in numerose Regioni, tra la programmazione della legge 285 con quella della legge 328/00, possiamo evidenziare il

richiamo esplicito che le Regioni fanno all'esperienza della legge 285: «Risulta strategico non disperdere l'esperienza che la legge 285/97 ha permesso di avviare ma al contrario rivisitarla non solo mantenendola viva nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza ma in tutti i processi che vedano come centrale la costruzione di una rete integrata per rispondere ai bisogni del territorio, mobilitandone tutte le risorse presenti, secondo logiche di partecipazione, interdipendenza e responsabilizzazione» (Valle d'Aosta).

E ancora si propone, per il raggiungimento di tale obiettivo di porre molta cura:

- nel favorire processi partecipativi;
- nel sostenere i soggetti maggiormente sensibili presenti in diversi settori (amministratori locali, funzionari, educatori, operatori sociosanitari, dirigenti, insegnanti, dirigenti scolastici, responsabili di cooperative, volontari, ecc.) per renderli veicoli di sensibilizzazione e promozione;
- nel rendere tali percorsi sempre meno sporadici e sempre più costanti, continuativi e coerenti.

Restano infine da segnalare i casi di particolari difficoltà che alcune Regioni ancora incontrano nell'applicazione della legge.

Al di là, infatti, delle considerazioni ora espresse legate alla futura prosecuzione delle attività, si riscontrano casi dove l'applicazione del secondo triennio risulta essere ancora in uno stadio non di avanzamento; citiamo ad esempio la Regione Calabria: «Per quanto concerne le attività del secondo triennio e stata attivata solo una parte minima di progettazione e solo da qualche ambito, costituendo grossi ostacoli da superare le procedure di affidamento dei servizi che per la quasi totalità non sono gestiti direttamente dai Comuni titolari dei progetti».

3.1 Proposte emerse di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio regionale

Anche in questo caso possiamo dire che le valutazioni fatte dalla Regioni nelle loro relazioni trovano elementi sia di trasversalità e di convergenza su alcuni punti focali. Allo stesso tempo le proposte emerse si intrecciano con i bilanci, le valutazioni, le positività e le criticità che sono emerse in maniera ricorrente in vari punti delle relazioni e in tal senso pensiamo di averne già dato conto.

Ad ogni modo, a titolo esemplificativo e riassuntivo, possiamo mettere in evidenza i seguenti obiettivi che le Regioni si stanno dando anche la programmazione futura:

- valorizzare e incrementare il lavoro di rete tra i diversi attori coinvolti e i differenti partners istituzionali e non;

- individuare strumenti di valutazione, di percorso e di risultato, e forme comunicative adeguate per far conoscere all'esterno obiettivi e attività proposte;
- coinvolgere nelle attività non solo gli "utenti" in carico ai servizi sociali, ma estendere le iniziative a tutta la popolazione minori del territorio e agli adulti;
- formare équipes multidisciplinari composte da insegnanti, operatori sociali e esperti per rilevare e affrontare in modo più esaustivo le problematiche emergenti dei minori;
- focalizzare l'attenzione per una cultura della normalità e del benessere quotidiano;
- rafforzare il sistema integrato dei servizi;
- raggiungere una maggiore flessibilizzazione dei servizi;
- superare il limite dell'autoreferenzialità.

4. La nuova programmazione della legge 285/97

Uno degli aspetti certamente più complessi e articolati in merito all'applicazione della legge 285, rappresenta la situazione della nuova programmazione.

In particolare, vi sono alcune modifiche "chiave" rispetto allo sfondo che aveva accompagnato il cammino della 285 negli anni precedenti: ci riferiamo all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, che come detto più volte attribuisce competenza esclusiva alle Regioni in materia di politiche sociali.

Allo stesso tempo, un altro passaggio già evidenziato, è costituito dall'applicazione della legge 328/00 sul sistema integrato dei servizi sociali e la conseguente creazione del fondo nazionale per le politiche sociali.

4.1 Le nuove leggi regionali

La novità più rilevante verificatasi durante il periodo di interesse di questa rilevazione è l'avvenuta emanazione delle prime leggi regionali sulle politiche sociali in forza della citata riforma costituzionale.

Ci riferiamo in particolare alla Regione Emilia-Romagna e alla Regione Piemonte.

Il Consiglio regionale del Piemonte ha varato la legge n. 1 del 2004, recante "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali".

La Regione Emilia-Romagna ha invece approvato la legge regionale n. 2 del 2003.

Si tratta – come è stato sottolineato – di una scelta non scontata, tant'è vero che in altre Regioni si è, almeno fino a oggi, sostanzialmente ignorata la legge di riforma o si sono assunte prospettive a essa non coerenti.

La legge regionale 2\03 richiama l'importanza che riveste il tema dell'integrazione e del coordinamento fra i diversi settori della vita sociale e fra le diverse politiche, per mettere in atto una politica sociale che faccia della promozione e della prevenzione uno dei suoi cardini: le linee guida regionali per la costruzione dei primi piani di zona hanno pertanto stimolato una progettualità in grado di avviare forme di integrazione fra le politiche sociali, sanitarie, educative e formative, del lavoro, culturali, urbanistiche e abitative.

Particolarmente significativo è poi il *Progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva*, approvato dalla Regione Friuli nel corso del 2003.

Dalla relazione della Regione si legge che

il *Progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva* della Regione Friuli-Venezia Giulia, come già ricordato, conferma la scelta strategica della pianificazione regionale e locale per la definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ad alta integrazione sociosanitaria, già anticipata con gli accordi di programma attuativi della 285/97.

Il progetto obiettivo regionale ha per oggetto:

- Il bambino fin dalle problematiche del concepimento, l'evento nascita, lo sviluppo, l'adolescenza fino al passaggio all'età adulta;
- La donna con particolare riferimento alla maternità e al suo ruolo di madre;
- La coppia in relazione alla procreazione e alle funzioni genitoriali;
- I servizi sanitari e sociali.

Segnaliamo poi che nel periodo di interesse della seguente relazione anche la Puglia ha adottato leggi regionali di attuazione della legge 328/00.

In particolare, la Regione Puglia ha approvato la legge regionale 25 agosto 2003 n. 17, *Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia*.

Fra le Regioni, poi, che hanno adottato leggi regionali in materia di politiche sociali prima dei mutamenti ora descritti, citiamo in particolare il caso della Basilicata che ben esprime il tipo di passaggio e di evoluzione che si è verificata in quelle regioni rispetto alla creazione di un "welfare locale": attraverso questo strumento di programmazione, si è sancito uno storico passaggio da un modello di welfare assistenziale e anacronistico, basato unicamente su trasferimenti monetari statali e su una gestione dei servizi sociali di tipo atomistico, a un innovativo e moderno sistema di welfare basato sul principio di *governance* locale della rete dei servizi sociali e sull'imprescindibile concetto di progettazione e gestione concertata degli interventi.

4.2 La situazione dei fondi

Come anticipato, nel corso dell'anno 2003, procedendo all'applicazione del meccanismo del fondo unico nazionale per le politiche sociali, le Regioni hanno ricevuto i fondi da parte dello Stato in maniera non vincolata.

Su questo punto sono poche le informazioni che le Regioni restituiscono in merito; del resto la questione si trova a cavallo, rispetto al periodo di interesse della rilevazione, tra la fine dell'applicazione della seconda triennialità e l'avvio della nuova programmazione.

La Regione Abruzzo sottolinea però che «nel frattempo, nell'anno 2003, la Giunta regionale dell'Abruzzo non ha rifinanziato la legge legge 285/1997, riservandosi di rifinanziarla con la quota del fondo nazionale politiche sociali che sarà trasferito alla Regione Abruzzo nell'anno 2004».

Nella relazione del Piemonte, nell'affermare che la nuova programmazione non ha visto al momento l'assunzione di atti formali, si ricorda che «per l'anno 2003 non sono pervenuti alla Regione fondi statali esplicitamente vincolati all'attuazione della 285/97, poiché le risorse destinate all'attuazione di interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza sono confluite nel Fondo nazionale per le politiche sociali, istituito *ex lege* 328/00».

Del resto, la questione che sotto vari aspetti emerge ripetutamente come centrale da tutte le relazioni resta quella della prospettiva da dare al rapporto tra i piani di zona e i piani della 285 (o dell'area infanzia).

Possiamo citare, in questo contesto la soluzione adottata dalla Regione Toscana; «è da evidenziare che la Regione ha ravvisato la necessità di individuare quote percentuali del fondo sociale, nazionale e regionale, destinate alla promozione e al sostegno delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza evitando il rischio che un fondo sociale indiviso compromettesse la continuità degli interventi avviati nelle zone sociosanitarie.

Altro esempio importante è quello della Basilicata:

Relativamente all'area infanzia e adolescenza, le risorse trasferite alla Regione Basilicata per l'attuazione della legge 285/97 sono state integrate ai fondi previsti dalla legge 328/00, concorrendo così alla formazione del fondo destinato al finanziamento dei piani sociali di zona.

L'integrazione delle risorse ha favorito l'avvio tempestivo del complesso meccanismo di gestione associata e partecipativa del sistema di interventi previsti dai Comuni nei piani di zona, evitando sovrapposizioni nel finanziamento di specifici settori e programmi di intervento e garantendo continuità, fra la prima e la seconda triennialità, ai progetti *ex lege* 285/97».

Su questo punto rimandiamo comunque anche a quanto già scritto nella parte 1.4 della presente relazione.

La domanda di fondo, infatti, con tutti i vari corollari che ne conseguono sotto gli aspetti organizzativi, così come quelli finanziari ora citati, è stata espressa ad esempio dalla Regione Abruzzo in questi termini:

Come operare dunque per il futuro? Far confluire la legge 285 nel piano sociale regionale, rischiando tuttavia di perdere il suo carattere di politica trasversale integrata e non solo sociale per l'infanzia? Oppure continuare a programmare i servizi e gli interventi secondo la stessa logica – che si è rivelata efficace – prevedendo però un incrocio stretto fra programmazione sociale e programmazione intersettoriale delle politiche per l'infanzia?

A queste domande il programmatore regionale sarà presto chiamato ad esprimersi.

Sarà proprio questa, del resto, la sede dove le scelte future della programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza troveranno a breve una risposta e un assetto nuovo.

Riportiamo infine qui di seguito, come già nella precedente relazione, alcune tabelle riassuntive del panorama della programmazione delle Regioni italiane, aggiornato al periodo di interesse (giugno 2002-giugno 2003).

In particolare, le tabelle tentano di restituire in maniera compiuta quello che, sulla base dei dati dalle relazioni regionali, risulta essere il quadro rispetto al gruppo di regioni che ha mantenuto la struttura operativa della legge 285/97, e di quelle che invece hanno già avviato con l'inizio della seconda triennialità un'integrazione tra la programmazione 285 e quella 328/00.

In ultimo si è tentato di dar conto di quello che risulta essere il panorama di applicazione della legge 328/00.

Tabella 1 - Regioni che hanno mantenuto la struttura operativa della legge 285/97

Regione	Approvazione piano II triennio	Approvazione piani territoriali	Termine realizzazione progetti I triennio	Termine ultimo realizzazione progetti II triennio
Abruzzo	DCR n. 26/7 del 23/01/01	Entro il 30/06/01 definite tante determinazioni dirigenziali di approvazione dei piani, quanti sono gli ambiti territoriali	31/12/02	giugno 2004
Prov. autonoma di Bolzano	DGP n. 3061 del 20/08/00 Approvazione linee di indirizzo anno 2000-2001 + DGP n. 2315 del 16/07/01 Approvazione linee di indirizzo anno 2001-2002	DGP n. 56 del 15/01/01 Approvazione progetti + DGP n. 31 del 07/01/02 Approvazione progetti	31/12/01	Il triennio data non prevista
Calabria	DGR n. 560 del 08/07/02	Nel dicembre 2002 definiti tanti Decreti dirigenziali di approvazione dei piani, quanti sono gli ambiti territoriali	31/12/02	non previsto
Emilia-Romagna	DCR n. 156 del 28/02/01	DGR n. 1671 del 31/07/01	01/09/01	maggio 2004
Friuli Venezia Giulia	DGR n. 400 del 12/02/01	Decreto n. 623 del 03/09/01	15/10/01	settembre 2004
Lazio	DGR n. 1077 del 25/07/01	Tra maggio e agosto 2002 definite tante determinazioni dirigenziali di approvazione dei piani, quante sono le province	31/12/02	non previsto
Lombardia	DGR n. 3523 del 26/02/01	Decreto n. 15854 del 29/06/01	30/09/01	dicembre 2003
Marche	DGR n. 805 del 10/04/01	DGR n. 2566 del 30/10/01	30/11/01	dicembre 2002
Piemonte	DGR n. 6-734 del 04/08/00 + DGR n. 47-1097 del 16/10/00 proroga a gennaio 2001 per presentazione piani territoriali	Tra agosto e novembre 2001 definite tante disposizioni dirigenziali di approvazione dei piani, per quante sono le Province	31/12/01	dicembre 2003 (utilizzo dei fondi posticipato al 30/06/2004)
Puglia	DGR 1876 del 11/12/01	Tra dicembre 2002 e luglio 2003 definite tante delibere di giunta di approvazione dei piani, quante sono le Province	31/12/02	dicembre 2007
Sicilia	DA n. 653 del 20/06/01	DDG n. 3282 del 20/12/01 Decreti assessorili del 2002 (elenco in banca dati) DDG 5008 del 23/12/2002	31/03/02	luglio 2005



➤➤ **Tabella 1 - segue**

Regione	Approvazione piano II triennio	Approvazione piani territoriali	Termine realizzazione progetti I triennio	Termine ultimo realizzazione progetti II triennio
Prov. Autonoma di Trento	LP n. 14 del 12/07/91 'Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento' I fondi della 285/97 sono in buona parte disciplinati da questa legge + DGP n. 1617 del 22/06/01 criteri e modalità unitari per la presentazione, l'esame e il finanziamento di progettualità per il triennio 2002-2004, relative sia a iniziative di promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi della legge 285/97 (progetti promozione), sia a quelle di prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze e alcoldipendenza correlata, ai sensi del DPR 309/90 e ss.mm. (progetti droga).	DGP n. 2646 del 12/10/01 approvazione progetti		giugno 2005
Valle D'Aosta	DGR n. 2386 del 02/07/01	DGR n. 2386 del 02/07/01 (lo stesso atto vale anche come approvazione)	31/12/02	dicembre 2005
Veneto	DGR n. 2700 del 04/08/00 criteri e priorità del II triennio + DGR n. 4197 del 22/12/00 obiettivi generali piano di intervento regionale per l'infanzia e l'adolescenza	DGR n. 971 del 20/04/01	31/12/01	dicembre 2004

Tabella 2 - Regioni che hanno attivato l'integrazione tra legge 285/97 e legge 328/00

Regione	Approvazione piano sociale o linee di indirizzo	Approvazione piani sociali di zona	Termine realizzazione progetti legge 285/97 I triennio	Termine ultimo realizzazione progetti legge 285/97 II triennio
Basilicata	Piano socio assistenziale triennio 2000/2002 acquisisce il DGR n. 1280 del 21/12/99 + DGR n. 269 del 01/08/01 Differimento termine di presentazione dei piani sociali di zona di cui al Piano socio assistenziale 2000/2002	DGR n. 2726 del 21/12/01 approvazione piani sociali di zona (che comprendono l'assegnazione del primo anno del secondo triennio per l'area infanzia e adolescenza)	31/12/02	Il triennio data chiusura progetti non prevista perché entrata in funzione la 328 con programmazione annuale



➤➤ **Tabella 2 - Regioni che hanno attivato l'integrazione tra legge 285/97 e legge 328/00**

Regione	Approvazione piano sociale o linee di indirizzo	Approvazione piani sociali di zona	Termine realizzazione progetti legge 285/97 I triennio	Termine ultimo realizzazione progetti legge 285/97 II triennio
Campania	DGR n. 1220 del 23/04/01 "linee di indirizzo II tr. 2000-2002 ai sensi della 285 + DGR 1826 del maggio 2001 Approvazione linee di indirizzo ai sensi della L. 328/00 La 1ª annualità di esecuzione del II triennio della 285/97 si è conclusa il 31/05/03 ed è stata gestita in maniera autonoma da altre progettualità in favore dell'infanzia e dell'adolescenza; la 2ª annualità del II triennio della 285/97 è stata inserita nei piani di zona	DGR n. 70/86 del 21/12/01	dicembre 2001	maggio 2003
Liguria	DGR n. 65 del 04/12/01 piano triennale dei servizi sociali anni 2002-2004		31/12/01	non prevista
Molise	In corso di predisposizione il Piano sociale regionale, nel frattempo con DGR 667 del 13/05/02 hanno approvato un programma stralcio per l'utilizzo dei fondi 285 del 2000	DGR n. 1001 del 1° settembre 2003	31/12/01	non prevista
Sardegna	LR n. 7 del 22/04/02 Legge finanziaria che ha al suo interno il piano socio assistenziale 2002 e le relative indicazioni per i progetti infanzia e adolescenza (quindi anche come ripartire i fondi 285)		31/12/02	dicembre 2004
Toscana	Piano annuale DCR n. 56 del 28/02/01 (per gli art. 5/6/7) DCR n. 77 del 28/03/01 (per gli art. 4/7) + DCR n. 118 del 05/06/01 Piano integrato sociale regionale anno 2001	Due assunzioni di impegno di spesa dei fondi 285 tra settembre e ottobre 2001	30/06/01	in Il triennialità data conclusione progetti non definita perché le risorse sono confluite nei piani di zona relativi all'attuazione della 328 quindi le regole e di parametri della 285 non sono più seguiti
Umbria	DGR n. 810 del 27/07/00 Piano socio assistenziale regionale DCR n. 759 del 20/12/99	Approvazione dei piani territoriali che rientra nell'approvazione dei piani di zona previsto dalla 328		Il triennio Termine progetti 2004

Tabella 3 - Fotografia della gestione dell'attuazione della legge 328/00

Regione	Approvazione legge e/o predisposizione disegno di legge	Approvazione piano sociale regionale
Abruzzo		Piano sociale regionale DCR n. 69/8 del 26/06/02
Basilicata		Piano socio assistenziale triennio 2000-2002 collegato al DGR n. 1280 del 21/12/99 + DCR n. 269 del 1/8/01 Differimento termine di presentazione dei piani sociali di zona di cui al Piano socio assistenziale 2000-2002
Provincia aut. di Bolzano		Piano sociale provinciale del 2000-2002 collegato al DGP del 13/12/99
Calabria	DGR n. 258 del 19/03/02 Approvazione 'Progetto di legge regionale 285/02 - Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella regione Calabria' + LR 7/2001 'organizzazione transitoria del settore dei servizi sociali'	
Campania		DGR 1826 del maggio 2001 Approvazione linee di indirizzo ai sensi della legge 328/00
Emilia-Romagna	LR n. 2 del 12 marzo 2003 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali'	Avviato un biennio di sperimentazione di costruzione e realizzazione dei piani di zona, che dovrebbe fornire le coordinate per la definizione del piano sociale regionale DCR n. 246 del 25/09/01 programma degli interventi e individuazione dei criteri di ripartizione del fondo regionale socio-assistenziale e del fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001 DGR n. 329 del 11/03/02 approvazione linee guida predisposizione e approvazione dei piani di zona 2002-2003
Friuli-Venezia Giulia		Progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva che recepisce al suo interno le indicazioni della legge 328/00
Lazio		
Liguria		DGR n. 65 del 04/12/01 "Piano triennale dei servizi sociali anni 2002-2004" + DGR 283 del 22/03/02 "Indirizzi transitori ai Comuni per l'accreditamento di strutture sociali, pubbliche e private, ai sensi del piano triennale dei servizi sociali 2002-2004"
Lombardia		DCR del 03/03/02 "Piano socio sanitario 2002-2004"
Marche		DGR 306 del 01/03/00 "Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000-2002"



Eegione	Approvazione legge e/o predisposizione disegno di legge	Approvazione piano sociale regionale
Molise		In corso di predisposizione il piano sociale regionale
Piemonte	LR 1/2004 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali".	LR n. 62 del 15/04/95 'Norme per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali' + Delibera di giunta regionale relativa ai criteri di assegnazione del fondo relativo alla legge 328/00
Puglia	LR n. 13 del 12/7/02 'Individuazione degli ambiti territoriali e disciplina per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali' (DDL 166/A)	
Sardegna		Piano socio assistenziale 1999/2001 validità estesa anche al 2002 dall'ultima legge finanziaria LR 7/2002
Sicilia	LR 31 luglio 2003 n. 10 per la tutela e la valorizzazione della famiglia	DP 04/11/02 Approvazione linee guida attuazione piano socio-sanitario
Toscana		DCR n. 118 del 05/06/01 Piano integrato sociale regionale anno 2001 + DCR n. 122 del 24/07/022 Piano sociale integrato 2002-2004
Provincia aut. di Trento		DGP n. 581 del 22/03/02 'Nuovo piano sociale e assistenziale per la Provincia di Trento 2002/2003. Linee guida e misure attuative'
Umbria		DGR n. 810 del 27/07/00 Piano socio assistenziale regionale DCR n. 759 del 20/12/99
Valle d'Aosta		LR n. 18 del 04/09/01 Piano socio - sanitario regionale 2002-2004
Veneto	DGR n. 1891 del 29/05/02 'Programma per la prima attuazione della legge 328/00 - Assegnazione dei fondi statali 2001 e anni precedenti' + Progetto di legge della giunta regionale 'Testo organico per le politiche sociali della Regione Veneto'	Piano regionale dei servizi alla persona e alla comunità 2003-2005. Politiche sanitarie, sociosanitarie e sociali della Regione Veneto negli anni 2003-2005

Le relazioni delle città riservatarie

1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97 nella città riservataria; 2. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge 285/97; 3. Primo bilancio dell'attuazione del secondo triennio; 4. La nuova programmazione della legge 285/97

1. Linee di intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97 nella città riservataria

1.1. Atti integrativi delle procedure di avvio della legge 285/97 eventualmente adottati dalla città riservataria

Per il periodo che interessa la presente relazione (giugno 2002-giugno 2003) tutte le 15 città riservatarie hanno provveduto a far pervenire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza la propria relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97 ai sensi dell'art. 9 della legge stessa.

L'80 % circa delle città hanno prodotto testi che seguono in modo più o meno fedele la bozza di indice proposto dal Centro nazionale, anche se in molti casi non è stata fornita una risposta a tutti gli argomenti richiesti. Solo in una minoranza di casi, quindi, gli elaborati non hanno seguito la scaletta. Spesso però anche in questi casi è stato possibile recuperare la maggior parte delle informazioni richieste.

Alla data del 30 giugno 2002 tutte le città riservatarie hanno concluso il primo triennio di attuazione della legge e si trovano nello svolgimento del secondo triennio. Brindisi, secondo quanto emerge anche dall'analisi delle schede di ricognizione, indica però di utilizzare i fondi relativi all'anno 2003. Le motivazioni di ciò sono illustrate più avanti in questo testo. In particolare, quattro città hanno deliberato l'avvio del II triennio tra giugno 2002 e giugno 2003 (Palermo, Catania, Cagliari, Brindisi).

Per quanto riguarda Roma si segnala che nel periodo della presente relazione sono attivi due piani cittadini: il Primo (fondi 1997-98-99) è in fase di chiusura amministrativa, il Secondo (fondi 2000-01-02) si trova in piena attuazione. Analogamente Reggio Calabria riferisce di portare avanti azioni riferite alla fase conclusiva della terza annualità del primo triennio e di aver attivato le procedure per l'attuazione del secondo triennio.

Una tendenza generale che emerge dai testi delle relazioni è l'impegno a dare continuità e valorizzazione alle esperienze attivate nel

* Eleonora Nesi, assistente sociale, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

corso del primo triennio con l'obiettivo anche di consolidarle e di dare stabilità ai servizi e alle azioni attivate nella programmazione precedente. Nel testo di Brindisi ad esempio leggiamo che «Il II Piano comunale d'interventi, perseguendo le finalità del I Piano, dà continuità a medio e lungo termine ai progetti già realizzati e più volte ricontestualizzati nel corso della prima triennalità, declinando il proprio percorso programmatico e operativo nel 2002...» (Brindisi).

Da Venezia inoltre apprendiamo che «la pianificazione della seconda triennalità della legge 285 è avvenuta lungo la linea della continuità e della valorizzazione delle esperienze risultate significative nel corso del primo triennio, sia per quanto riguarda gli aspetti innovativi sia per quanto concerne l'impatto sull'utenza». Di conseguenza, talvolta, «alcuni interventi attivati grazie alla 285 nella prima triennalità sono stati recepiti all'interno della programmazione ordinaria dell'Ente» (Venezia).

In linea di massima gli atti prodotti dalle amministrazioni cittadine riguardano l'aspetto finanziario e l'affidamento dei servizi a enti di vario tipo per la gestione dei progetti previsti anche grazie all'espletamento di gare di pubblico rilievo. Sono stati elaborati poi accordi e protocolli di intesa finalizzati alla gestione dei progetti stessi. In diverse realtà si è provveduto anche a predisporre un cofinanziamento per i progetti con una quota da parte delle amministrazioni comunali.

1.2. Altri atti pubblici adottati, oltre che per la gestione della legge 285/97, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge

Come si è verificato anche lo scorso anno molti degli interventi non strettamente connessi alla gestione della legge 285, ma relativi comunque alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, pongono l'attenzione sull'aspetto del sostegno alla famiglia e alla genitorialità. Diverse realtà rivolgono grande attenzione anche a progetti di contrasto alla povertà e al disagio tra gli adolescenti. Bologna ha prodotto «numerosi atti amministrativi che riguardano le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, sia nell'ambito del sociale sia nell'ambito dell'area dell'istruzione».

Nello specifico, tra i vari interventi fatti, è stata istituita la Consulta delle associazioni familiari «quale organismo di confronto, di valutazione e di impulso e sostegno alla realizzazione da parte del Comune di Bologna di politiche familiari rispettose del principio di sussidiarietà e dei diritti della famiglia». Sono stati poi modificati i criteri per l'accesso ai prestiti sull'onore per nuclei familiari con figli minori (*ex lege* 28/89). È stato approvato un protocollo di intesa tra il Comune di Bologna e quello di Modena per i progetti di tutela e accoglienza di soggetti minori, vittime di organizzazioni devianti dedite alla tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale per garantire la pronta accoglienza di ragazze minorenni in situazione di

pregiudizio. È stata stipulata una convenzione con l'ufficio territoriale del governo di Bologna per la realizzazione del progetto *Discosafe*, divertimento sicuro nella notte: corso di formazione per referenti per la sicurezza nei locali del divertimento notturno.

Sono inoltre da aggiungere quattro delibere per interventi di borse lavoro finalizzate all'inserimento lavorativo di adulti e giovani in difficoltà. Una risorsa per la transizione al lavoro di giovani che rifiutano i percorsi formativi scolastici e necessitano di un percorso protetto di educazione all'impegno lavorativo.

Alcune realtà segnalano di avere preso parte al progetto comunitario Urban II, iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi all'interno dell'Unione europea (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_it.htm).

In generale può valere quanto espresso dalla città di Napoli e cioè che grazie all'intensa attività di integrazione/mediazione istituzionale

al centro dell'intero processo vi è un principio chiave: costruire un sistema locale di welfare (di comunità) non solo contro i processi di esclusione, ma a favore della costruzione di un sistema di opportunità volto a promuovere la crescita e l'autonomia di tutti [...]. In primo luogo, va rilevato che la programmazione mette ordine negli interventi esistenti e in quelli da attivare e individua gli interventi minimi o essenziali, quelli che in altre parole vanno garantiti a tutti. [...] Si tratta di un sistema che progressivamente si va modificando, passando da una centratura sull'offerta ad una sulla domanda. Non va infine dimenticato che la programmazione si coniuga con una logica di valutazione e di accreditamento della qualità che costituisce un ulteriore valore aggiunto per il cittadino, sia perché può contare su prestazioni di servizio monitorate e di qualità, sia perché, per sua stessa natura, la valutazione è un elemento che garantisce la trasparenza dell'informazione e dunque stimola la partecipazione sociale in senso lato.

1.3. Modalità di raccordo territoriale nell'applicazione della legge 285/97

Nonostante il riconoscimento diffuso dell'importanza che rivestono il raccordo, il coordinamento, la condivisione e l'integrazione di metodologie, strategie, procedure e azioni inerenti l'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza si rileva ancora, in alcune realtà, la quasi completa assenza di questo aspetto.

In molte relazioni viene segnalato come il rapporto che intercorre tra la città riservataria e la Regione consista principalmente nello scambio e nella comunicazione di informazioni inerenti l'applicazione della legge 285. Ad esempio si parla dell'invio da parte della città di atti, accordi di programma, piani di intervento ecc, dati – sottoforma di schede e questionari spesso predisposti dalla Regione stessa – relazioni sullo stato di attuazione della legge e pubblicazioni.

Spesso in questi casi però si tratta di rapporti che seguono linee più formali che sostanziali.

Il raccordo generalmente diviene più consistente quando si parla di attività di formazione. Per una trattazione più approfondita di quelle che sono state le iniziative formative messe in campo dalle città si rimanda più avanti nel testo. Brevemente qui si riporta come in alcuni casi le città partecipino alle iniziative formative proposte e organizzate dalle Regioni. In Sicilia la Regione «ha avviato un programma formativo affidato al Formez a supporto delle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza *ex lege* 285, alla luce della legge 328/00. Sono coinvolti funzionari e tecnici degli enti che si occupano dell'ambito su tutto il territorio regionale» (Palermo). Roma riferisce che «i referenti del Comune sono stati coinvolti attivamente nelle iniziative di formazione proposte dalla Regione. Di rilievo è stato il corso di aggiornamento per referenti istituzionali a livello regionale, affidato al Formez, sulla programmazione, sul monitoraggio e la valutazione». Brindisi afferma che «pur ribadendo la non sostanzialità dei rapporti istituzionali, si deve sottolineare come questo raccordo sia diventato più articolato e funzionale con l'avvio delle attività di formazione per i servizi sociali dei comuni pugliesi organizzato dal Formez su incarico dell'Assessorato alla Sanità e servizi sociali della Regione Puglia e dei tavoli di lavoro per la definizione delle strategie del Piano sociale di zona in ottemperanza al Piano regionale delle politiche sociali».

Come si può vedere, spesso le Regioni si avvalgono per l'organizzazione delle loro attività formative di enti specializzati ai quali affidarne la gestione. Aspetto questo che verrà trattato più avanti. La città di Catania in proposito «rileva positivamente la partecipazione, a carico della Regione Sicilia, di tre componenti dell'Ufficio del piano ai corsi di formazione interregionale organizzati dall'Istituto degli Innocenti di Firenze».

Casi quali Palermo e Bologna segnalano inoltre la presenza di un raccordo con la Regione di appartenenza relativamente alle procedure di monitoraggio e valutazione degli interventi o dei piani territoriali che sono stati adottati. Anche per questo aspetto si rimanda alla sezione che tratta in maniera specifica il tema del monitoraggio e della valutazione. Qui si accenna solamente come «il Comune di Bologna ha definito nel proprio accordo di programma una metodologia di raccordo permanente, relativamente ai passaggi fondamentali del processo attuativo della legge, con la Provincia di Bologna e la Regione Emilia-Romagna. Tali passaggi attengono – essenzialmente – alle procedure di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dal piano territoriale». Anche in questo caso, come si vedrà più avanti, la Regione si è avvalsa di un ente specializzato ovvero dell'IRS di Milano.

40 1.4. Azioni intraprese
per favorire
la messa a regime
della legge 285/97

Le **azioni di coordinamento** rispetto ai progetti e in generale a tutto il percorso di attuazione della 285 sono, seppur a vario livello, presenti in tutte le realtà dei comuni riservatari. Le tipologie di coordinamento gestionale sono differenti a seconda dell'appartenenza ai diversi enti e organizzazioni coinvolti nell'attuazione dei piani cittadini. Ciononostante è possibile rintracciare una modalità comune dove a monte esiste uno stadio che consiste «nell'attività di programmazione realizzata in autonomia da ciascun ente e nello stesso tempo in collaborazione con gli altri enti, proprio in attuazione dello “strumento” accordo di programma» (Napoli).

Pressoché in tutti i casi si riscontra la presenza di incontri periodici tra i soggetti gestori dei progetti, tra i membri dei gruppi di coordinamento istituiti allo scopo di mantenere il raccordo tra i vari livelli della gestione delle azioni derivanti dall'attuazione della legge.

Il coordinamento avviene sia a livello istituzionale che di privato sociale e in generale tra tutti i soggetti firmatari degli accordi di programma.

Questa modalità rafforza evidentemente la gestione integrata e partecipata che risulta ormai essere un punto fermo nel sostegno alla progettazione e alla programmazione.

Le principali questioni oggetto delle attività di coordinamento spaziano dalle procedure con cui i progetti vengono affidati ai vari soggetti (avvisi pubblici, bandi ecc), al monitoraggio, verifica e valutazione degli stessi e del loro stato di avanzamento anche allo scopo di una ridefinizione in itinere, alla opportunità di inserimento di alcuni interventi targati 285 all'interno della programmazione ordinaria dell'ente (Comune di Venezia), all'integrazione delle azioni tra di loro e all'interno del contesto più ampio delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel territorio.

Spesso le attività di coordinamento sono anche finalizzate al superamento di difficoltà quali quelle economiche presenti in numerose realtà dovute a lunghi periodi di mancanza di cassa a causa dei procedimenti contabili tra città riservatarie e Ministero. È stato necessario infatti per le amministrazioni comunali porre molta attenzione alle relazioni con le organizzazioni affidatarie dei progetti che si sono trovate spesso in una pesante condizione finanziaria.

Una segnalazione a parte può essere fatta per il caso della città di Brindisi la quale segnala una forte diminuzione dell'attenzione dedicata al coordinamento e alla gestione integrata delle risorse umane, quale «strumento efficace per un processo di aggregazione, comunicazione e concertazione tra le istituzioni locali e tra queste e il Terzo settore». Questo a causa principalmente della discontinuità che il piano cittadino ha subito per una serie di complicazioni nella fase di approvazione

nonché per problematiche intercorse nell'accreditamento dei fondi da parte dell'amministrazione statale. Aspetto peraltro riferito, come descritto in più avanti, anche da numerose altre città riservatarie.

Nel caso di Brindisi ciò ha comportato, oltre la sospensione per un certo periodo dei servizi, anche l'inflessione dell'intensità e dell'efficacia del coordinamento interistituzionale.

Altro aspetto importante sono le **iniziative informative** rispetto a ciò che viene progettato e realizzato con la 285. Le azioni in tal senso sono spesso presenti anche se non sempre in maniera formale e definita. A volte, come nel caso di Napoli, già evidenziato lo scorso anno, sono stati definiti degli strumenti precisi «integrati tra loro secondo una strategia tesa a far emergere i bisogni e a rendere minimi i tempi per la risposta da parte dell'Amministrazione». Tra questi strumenti sono segnalati siti web con funzioni informative e di raccolta di dati, materiali di documentazione e promozione delle attività, momenti di incontro e condivisione, spazi informativi, campagne pubblicitarie ecc.

Un certo numero di realtà infine porta parallelamente avanti i lavori per la stesura dei Piani di zona ai sensi della legge 328/00, spesso con tavoli di zona che si sono aperti a livello centrale e circoscrizionale.

Nell'ambito delle iniziative informative vale il medesimo discorso fatto per le Regioni, ovvero che alcune città riservatarie, circa la metà, hanno preso parte alla sezione espositiva della Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che si è tenuta a Collodi nei giorni 18, 19 e 20 novembre 2002, con stand che esponevano materiale illustrativo delle varie iniziative attuate con la 285.

Per quanto riguarda le **iniziative formative** messe in atto per favorire la messa a regime della 285 si rimanda alla specifica parte più avanti nel testo.

1.5. Riparto economico delle risorse ex lege 285/97

I fondi provenienti dalla legge 285 per le città riservatarie sono stati impegnati in modo pressoché totale da tutte le realtà. Questo talvolta non corrisponde alle somme liquidate che risultano comunque essere inferiori. Ciò è dovuto nella maggior parte dei casi al mancato o ritardato accreditamento dei fondi da parte del Ministero, problema che verrà affrontato più avanti. In altri casi si tratta di difficoltà riscontrate nella gestione amministrativa da parte delle amministrazioni cittadine. Brindisi ad esempio riferisce una serie di problematiche legate alle procedure contabili che hanno causato, oltre a ritardi che si sono trascinati da un esercizio finanziario all'altro, anche la

sospensione inaspettata dei servizi alla comunità. Il gap creatosi tra la programmazione tecnica ed economica del Piano e la conseguente erogazione dei servizi al territorio e la disponibilità dei fondi, la cui gestione contabile dal maggio del 2003 doveva essere perfettamente conforme al-

le norme della contabilità di Stato, lo stato del bilancio comunale, ha determinato la mancata assunzione di responsabilità, da parte del funzionario delegato, rispetto alle continue richieste di riattivazione dei servizi da parte della collettività, all'impegno sociale assunto per la costruzione di un sistema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, all'improvvisa perdita di lavoro per molti giovani operatori che avevano investito risorse professionali e soprattutto la volontà di cambiamento. [...] I servizi sono stati riattivati dal Commissario straordinario nella sua qualità di funzionario delegato nel mese di gennaio 2004.

2. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge 285/97

2.1. Stato della documentazione di interventi/attività del piano territoriale e dei progetti esecutivi

La documentazione, intesa come raccolta sistematica delle informazioni e dei prodotti collegati ai progetti, rappresenta un passaggio fondamentale nel processo attuativo delle azioni nel sociale e in particolare in funzione del monitoraggio e della valutazione degli interventi realizzati.

È importante la diffusione delle opportunità create dall'applicazione della legge 285, soprattutto al fine di promuovere una partecipazione ampia, attiva e consapevole dei soggetti nell'attuazione delle iniziative in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Dall'analisi dei testi delle relazioni si vede che quasi tutte le città riservatarie dedicano una parte consistente del proprio lavoro alla documentazione, anche se non sempre in modo formale e strutturato. In realtà particolarmente ricche di esperienze e iniziative come Torino esistono Centri di documentazione, quali servizi di documentazione, formazione e aggiornamento permanente, e una specifica Biblioteca pedagogica. Con gli adempimenti previsti dalla legge 451/97 sono stati poi previsti osservatori cittadini capaci di mantenere e rivitalizzare le relazioni, gli strumenti e le strategie già operanti in materia di educazione. Essi si pongono anche come luoghi privilegiati dove convergono dati, informazioni, conoscenze ecc.

I materiali che generalmente sono oggetto della documentazione da raccogliere riguardano:

- campagne di informazione;
- campagne e spot pubblicitari;
- comunicati stampa;
- pubblicazioni tematiche, monografie;
- mappe delle risorse;
- opuscoli, volantini, depliant;
- manifesti, locandine;
- schede e griglie di rilevazione degli interventi;

- schede di monitoraggio, verifica e valutazione;
- relazioni e report periodici sulle attività;
- materiali illustrativi;
- video, foto, cd-rom ecc.;
- mostre;
- atti e documentazione amministrativa e contabile;
- piani di lavoro;
- verbali di riunioni;
- tabelle riassuntive;
- banche dati;
- workshop, seminari, incontri pubblici;
- articoli su quotidiani ecc.;
- news letter, siti web.

Un'attività che probabilmente ancora non è così curata e approfondita in tutte le città come la raccolta della documentazione, è la catalogazione dei materiali che ne permetta una consultazione rapida ed efficace.

La diffusione e la circolarità delle informazioni sono aspetti altrettanto importanti al fine di mettere in comune e diffondere le esperienze maturate nel corso dell'applicazione della legge 285. «La comunicazione sociale rappresenta uno strumento indispensabile per la garanzia dei diritti di cittadinanza e lo sviluppo sociale della città e, nelle grandi città, assume un valore peculiare considerato che le persone necessitano di forme di ascolto e orientamento per poter utilizzare le informazioni sui servizi e, dunque, trovare risposte alle loro specifiche esigenze.» (Napoli). Ciò generalmente avviene ancora una volta tramite strumenti quali incontri pubblici, relazioni, conferenze stampa, pagine web, divulgazione di materiali illustrativi ecc. che a loro volta verranno raccolti come documentazione di quanto fatto.

2.2. Stato delle attività di monitoraggio e verifica del piano territoriale e dei progetti esecutivi

È sempre più diffuso il principio secondo il quale le attività di monitoraggio e verifica sono parte integrante e prassi fondamentali che accompagnano il processo di progettazione e realizzazione degli interventi di tipo sociale fin dai suoi primi passi. «Non esiste lavoro sociale senza una riflessione sulle attività svolte e sui risultati conseguiti» (Napoli). Tuttavia viene riferito da alcuni il persistere della difficoltà nel distinguere la pratica della valutazione da quella del controllo, con una conseguente reticenza in taluni casi a condividere questa importante attività.

Il panorama che si osserva dall'analisi dei testi delle relazioni delle città riservatarie è molto vario. Diverse sono le modalità nelle quali si traducono nella pratica le attività di monitoraggio e valutazione. Si spazia da livelli più bassi a livelli più elevati di complessità. Dall'uso di semplici griglie da compilare e restituire, fino ad arrivare elaborati percorsi che prevedono di partire ad esempio da ricerche sui bisogni degli enti attuatori dei progetti oltre che la consulenza rispetto a questioni legate all'utilizzo degli strumenti. L'esperienza del primo triennio di attuazione della 285 ha permesso inoltre anche un ripensamento per una maggiore funzionalità degli strumenti utilizzati in precedenza.

In diverse città sono stati costituiti **gruppi di lavoro** che in maniera specifica si occupano del coordinamento di queste attività. Nell'esperienza di Napoli ad esempio «tale gruppo, si è occupato sia della progettazione del sistema di monitoraggio cittadino delle azioni interne al Piano infanzia e adolescenza, sia della raccolta, elaborazione e sistematizzazione dei dati relativi a ciascun progetto» (Napoli).

Oltre all'azione vera e propria di monitoraggio sono stati intrapresi anche per quest'anno in alcune realtà **percorsi formativi** a vario livello su queste tematiche che hanno ulteriormente arricchito il panorama delle attività svolte. Si registra a tale proposito, ancora una volta, l'attività del Comune di Napoli che, in collaborazione con l'Università degli studi, ha istituito un punto informativo, uno sportello con funzioni di orientamento, informazione, consulenza e segreteria capace di rispondere e/o re-indirizzare le varie richieste di supporto.

In alcuni casi poi sono stati attivati percorsi **condivisi con la Regione** di appartenenza. Possiamo citare i casi di Palermo e di Bologna. Quest'ultima «ha definito nel proprio accordo di programma una metodologia di raccordo permanente, relativamente ai passaggi fondamentali del processo attuativo della legge, con la Provincia di Bologna e la Regione Emilia-Romagna. Tali passaggi attengono – essenzialmente – alle procedure di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dal piano territoriale» (Bologna). La città «ha inteso aderire alla proposta della Regione Emilia-Romagna di mettere a punto uno strumento di monitoraggio e valutazione unificato su base regionale (che coinvolga quindi tutte le Province) in grado di restituire una visione d'assieme il più possibile omogenea della situazione. (...) Ciò ha comportato la partecipazione al tavolo interprovinciale governato dalla Regione e coordinato dall'Istituto per la ricerca sociale di Milano, ed è sfociato, nell'ottobre del 2002, nell'assunzione di una scheda di monitoraggio e valutazione condivisa» (Bologna).

Alcune realtà che hanno lavorato in collaborazione con la Regione sotto alcuni aspetti hanno invece preferito svolgere un percorso autonomo per altri profili. Bologna, ad esempio, mentre ha collabora-

to con la Regione per quanto riguarda il monitoraggio, ha scelto invece un percorso autonomo rispetto a quello regionale per quanto attiene la valutazione allo scopo di dare meglio conto della specificità del Comune capoluogo «che quindi presenta tempi di attuazione e modalità di gestione del piano diverse dalle province.» (Bologna). Si tratta di una ricerca quantitativa basata su un set di indicatori desunti dal bando che ha dato l'avvio al piano triennale nel 2000 e verificati tramite interviste in profondità ai soggetti gestori dei progetti.

Questo esempio ci permette di evidenziare anche che un numero consistente di città riservatarie ha affidato o attuato le attività di monitoraggio e valutazione in collaborazione con **soggetti** o enti da esse **incaricati**. Venezia si è avvalsa della Fondazione CUOA «soggetto che già svolge tale attività su incarico della Regione Veneto per i propri progetti. La Fondazione CUOA inoltre fa parte del gruppo di coordinamento della legge 285/97 della Regione Veneto» (Venezia). Bologna, Genova e altre hanno invece affidato il compito all'Istituto per la ricerca sociale IRS di Milano. Napoli ha incaricato, come già accennato, il Dipartimento di Sociologia dell'Università degli studi di Napoli "Federico II", «nell'ambito di una specifica e più ampia azione progettuale volta anche alla modifica della strumentazione esistente, di supportare le attività di rilevazione dei dati. Tutti i referenti di progetto, dunque, sono stati contattati da un tutor del Dipartimento, che si è occupato della compilazione delle schede di monitoraggio, fornendo all'occorrenza le necessarie delucidazioni e/o collaborazioni alla sistematizzazione dei dati richiesti» (Napoli). Il Comune di Roma ha unito un monitoraggio sullo stato di avanzamento degli interventi, condotto dal Comitato interdipartimentale operativo (CIO) del Comune, ad azioni valutative sia per il livello degli enti promotori che per quello cittadino e ancora a una valutazione finale complessiva (ancora in corso al tempo della presente relazione) sull'attuazione del primo e del secondo Piano affidata all'Istituto di scienze e tecnologie della cognizione del Consiglio nazionale delle ricerche.

Per quanto riguarda le **modalità** adottate per il monitoraggio e la valutazione si vede come in più di una città si è posta particolare attenzione all'individuazione di indicatori per la rilevazione di informazioni omogenee e alla definizione il più possibile puntuale dei dati da rilevare (risorse utilizzate, quantità di destinatari e loro tipologia ecc), delle attività svolte e del loro stato di avanzamento, della tipologia ed entità della rete dei soggetti coinvolti nell'attuazione dei progetti ecc.

Tra gli strumenti più frequentemente utilizzati troviamo:

- schede/questionari da compilarsi con cadenze temporali diverse (in itinere ed ex post);

- griglie;
- schemi comuni di relazioni;
- reports;
- incontri di raccordo tra istituzioni, operatori, utenza, ecc;
- interviste (ai soggetti gestori dei progetti ecc);
- focus group.

Come già si è accennato il grado di complessità che si riscontra è molto vario e in generale dipende da quanto il monitoraggio e la valutazione vengono “pensati” già nelle fasi di progettazione e elaborazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi.

Un obiettivo auspicabile, come riporta la città di Napoli, è che si possa realizzare la «promozione della convergenza dei sistemi differenziati di monitoraggio e valutazione esistenti, in un unico meta-sistema, governato dall'amministrazione comunale e in essa incardinato. In altre parole, si intende accompagnare l'amministrazione nella complessa, ma necessaria evoluzione della prospettiva della “valutazione delle politiche” in quella della “politica della valutazione”» (Napoli).

Elementi emersi

Anche le attività di monitoraggio e valutazione risentono inevitabilmente di un fattore che influenza **negativamente** gran parte del lavoro che scaturisce dall'implementazione della legge e che viene riferito in modo trasversale praticamente da tutte le città riservatarie. Si tratta del problema che si riscontra, purtroppo non per la prima volta quest'anno, della discontinuità e dei ritardi nei tempi dei finanziamenti e l'incertezza sugli importi assegnati per ogni annualità. Appare perciò evidente che i ritardi e le difficoltà che si incontrano nell'attuazione dei progetti e dei servizi attivati vengono subiti anche dalle attività di monitoraggio e valutazione. Si parlerà più approfonditamente di questo complesso aspetto più avanti.

Tra gli elementi **positivi** si segnalano: lo sforzo sempre maggiore di dedicare attenzione e risorse al monitoraggio e alla valutazione delle attività poste in essere, la pratica diffusa di condurre tali attività in collaborazione con altri soggetti, siano essi enti appositamente incaricati di svolgere questo compito oppure la Regione stessa di appartenenza delle città con la quale cercare di condividere strumenti e linguaggi.

Diffusione e circolarità delle informazioni

In diversi casi gli esiti delle attività di monitoraggio e valutazione, specie nei casi dove è stato svolto un lavoro più approfondito ed elaborato, vengono riportati nella redazione di rapporti o relazioni conclusive, che costituiscono riferimenti utili alla definizione dei successivi piani d'intervento anche in vista del percorso verso l'implemen-

tazione della legge 328/00, che alcune città devono ancora affrontare *in toto* o in parte.

Bologna, che come abbiamo già detto ha scelto di condividere con la Regione l'attività di monitoraggio, ha trasmesso il suo rapporto nel mese di giugno 2003 alla Regione stessa la quale lo ha inserito nel proprio documento conclusivo, il quale è stato a sua volta presentato e diffuso in occasione di un convegno pubblico.

2.3 Struttura, caratteristiche ed evoluzione del piano territoriale di intervento

Il piano territoriale si pone sempre più come uno strumento operativo che contribuisce alla costruzione di un sistema composto da una pluralità di progetti, funzioni e protagonisti istituzionali, del privato sociale e della società civile. Ciò si inserisce nel processo di implementazione della legge 328/00, promovendo azioni per l'infanzia e l'adolescenza basate sull'analisi demografica e sociale dei **bisogni territoriali**, sulla concertazione e sull'integrazione istituzionale e interistituzionale. In molti casi si fa più forte la responsabilità condivisa degli **attori firmatari** degli accordi di programma, una responsabilità allargata anche al privato sociale che collabora e co-progetta più direttamente rispondendo anche a standard di accreditamento e certificazione di qualità.

Le amministrazioni comunali spesso quindi assumono un ruolo fondamentale di coordinamento e di regia del sistema allargato di governo locale che richiede competenze professionali, di mediazione, organizzative e gestionali e il supporto di adeguati gruppi tecnici/operativi che intervengono, a vari livelli. I gruppi tecnici di cui si parla svolgono un ruolo delicato di raccolta e analisi di istanze provenienti dai vari attori. Inoltre «l'opzione strategica della partecipazione democratica della società civile alla progettazione delle politiche va considerata come un processo progressivo e non come un obiettivo realizzato una volta per tutte, considerato che il coinvolgimento delle istituzioni centrali e periferiche, così come delle rappresentanze della società civile, sono un primo passo concreto verso la programmazione partecipata» (Napoli). È evidente infatti come sia necessario l'impegno convergente dei servizi comunali, del mondo della scuola, delle altre amministrazioni pubbliche, delle "risorse civiche" offerte dalle associazioni, dal volontariato, dalle realtà del privato sociale ecc.

In diverse città riservatarie si rileva dunque la presenza di "cabine di regia", intese come strutture che promuovono, governano e coordinano la realizzazione dei Piani e la loro attuazione, ne verificano la congruenza tra azioni e obiettivi, valorizzano le buone prassi, esercitano con vari mezzi e modalità funzioni di monitoraggio e verifica, favoriscono le sinergie ecc. Questi gruppi tecnici di coordinamento

contribuiscono anche a una migliore e più organica gestione del processo di decentramento per il quale le circoscrizioni/municipi hanno sempre maggiore autonomia operativa.

A livello generale le tipologie delle attività ricomprese nei piani territoriali seguono principalmente due linee: da una parte la promozione di iniziative sulla “normalità”, tendenti a migliorare il rapporto tra la città e le nuove generazioni grazie alla promozione del benessere, dall'altra l'impegno a consolidare azioni che intervengono sul disagio.

La tendenza è quella di raggiungere gli obiettivi previsti nei piani territoriali sia, come è stato più volte ricordato, dando continuità e assicurando il consolidamento degli interventi attuati nel primo triennio prevedendone anche la continuazione là dove non è stato possibile giungere alla loro conclusione, sia attraverso l'attivazione di servizi e azioni innovative.

Per quanto riguarda i **finanziamenti** alcune realtà hanno esplicitamente previsto una quota di fondi comunali che vanno ad aggiungersi alle somme stanziare dalla 285, quasi sempre nella misura del 10% del finanziamento totale. Bologna invece segnala che «è da tenere presente che esiste per la quasi totalità dei progetti un cofinanziamento indiretto che non compare nei report economici, in quanto quasi tutti i progetti si inseriscono all'interno delle attività di associazioni strutturate e sviluppano sinergie sia con le altre attività delle associazioni che con l'apparato amministrativo delle stesse».

Poche città riservatarie forniscono nei testi delle relazioni inviate informazioni rispetto al raccordo sia con il sistema cittadino dei servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza che con le normative regionali in materia. È comunque diffusa la tendenza a potenziare la collaborazione, l'integrazione e le sinergie con esperienze e soggetti dello stesso territorio tramite ad esempio la calendarizzazione di incontri e riunioni. Da segnalare infine è la realizzazione del progetto *Andar per mare* promosso dall'amministrazione comunale di Napoli d'intesa con il CONI con il quale «ha inteso altresì valorizzare il mare come straordinaria risorsa sociale e culturale e ciò richiamando da vicino i percorsi integrati avviati con il progetto *Nisida*, ovvero la valorizzazione di una piccola isola di origine vulcanica, che, tra Napoli e Pozzuoli, di fronte al promontorio di Coroglio, chiude a oriente il suggestivo arco dei Campi Flegrei e che, per una beffa del sistema sociale attuale, è stata preservata intatta nel tempo dalla presenza su di essa di un carcere per ragazzi. Nel citato progetto si sono configurate significative esperienze integrate di recupero delle aree agricole e a “verde” dell'isola, una sorta di cantiere ecologico aperto e polivalente».

2.4. Individuazione delle positività e delle criticità nello stato di attuazione del piano territoriale di intervento

Tra le positività emerse in modo più evidente nell'attuazione dei piani territoriali di intervento si evidenziano spesso aspetti che possono essere ricondotti alla continua motivazione alla reciproca integrazione, alla concertazione e al confronto fra i diversi soggetti, come più volte ricordato. Ciò offre la possibilità di un sempre maggiore riconoscimento esterno e di un miglioramento grazie anche alla valorizzazione di aspetti come la concretezza, la fattibilità, la visibilità dei piani, l'innovatività dei servizi, la verificabilità e la flessibilità operativa, la messa in rete ecc. Questo però non è sempre realizzabile a causa del gap che spesso esiste tra la pianificazione a lungo termine e l'esecutività annuale unita, tra l'altro, all'erogazione dei fondi statali non funzionale alle fasi del piano (Brindisi). Ciò talvolta porta alla frammentarietà degli eventi dovuta alla possibile interruzione dei servizi.

Tra le criticità sullo **stato di avanzamento delle azioni** si vede che spesso vi sono stati ritardi nell'avvio di parte degli interventi. È ipotizzabile quindi il conseguente slittamento della loro conclusione con ripercussioni spesso anche sulla gestione dell'intero piano. Nel caso di Roma si riscontra contemporaneamente anche il problema opposto ovvero la «conclusione ravvicinata di alcuni interventi municipali, prevedibilmente prima dell'approvazione di un eventuale nuovo piano finanziato dalla legge 285/97 e comunque senza che sia ancora visibile una chiara prospettiva sulle risorse finanziarie disponibili».

In una certa misura influisce anche il fatto che sia stato o meno possibile ottenere cofinanziamenti da altre programmazioni (europee, regionali, locali ecc).

Positivi tuttavia sono il fatto che ormai la 285 sia un elemento permanente e un punto di riferimento obbligato delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nelle città. «Il lavoro di rete, lo sforzo di concertazione, le sinergie, nonché la capacità progettuale (...) costituiscono senza dubbio aspetti rilevanti del processo di attuazione della legge (Roma)».

Il decentramento, in diversi casi, di parte delle risorse finanziarie alle circoscrizioni/municipi ha favorito un maggiore coinvolgimento di operatori sociali e di settori del privato sociale e una maggiore adesione ai problemi dei singoli territori. In particolare sui temi del monitoraggio e della valutazione così come sulla gestione si è potuto riscontrare un buon coinvolgimento dei soggetti istituzionali e non, anche tramite la stipula di specifici protocolli operativi.

In merito al **coinvolgimento dei fruitori/destinatari** delle iniziative mentre da una parte risulta più facile raggiungere la fascia dell'infanzia, con attività prevalentemente ludico-ricreative, sportive, tea-

trali, musicali e di supporto scolastico, dall'altra è più difficile coinvolgere gli adolescenti. È necessario infatti pensare forme di aggregazione molto flessibili, fortemente aderenti ai desideri e alle esigenze dei destinatari. Anche il coinvolgimento degli adulti nelle azioni di sostegno alla genitorialità (in particolare per i genitori degli adolescenti) incontra frequenti difficoltà principalmente per i seguenti fattori:

- il sovraccarico che la famiglia quotidianamente deve tollerare e che spesso rende difficoltoso trovare lo spazio da dedicare a queste attività;
- la minore esperienza maturata dagli operatori in quest'area nello sviluppo delle «capacità di animatori e conduttori dei gruppi degli adulti, rinunciando alla trasmissione asimmetrica del sapere, favorendo piuttosto il confronto tra di loro, l'apprendimento tra pari, la condivisione e la valorizzazione della ricchezza dell'esperienza che si compie nella pratica educativa» (Cagliari).

Talvolta si registra infatti la difficoltà nel «rendere i genitori “auto-organizzati” coinvolgendoli nella realizzazione autonoma di attività dedicate alla propria famiglia e ad altre famiglie insieme. Il progetto *famiglia protagonista* è stata una sperimentazione molto interessante con risultati positivi ma di “nicchia”, non “efficienti” da un punto di vista del bilancio tra “risorse investite” e “risultati raggiunti”. Più facile invece il coinvolgimento nelle più “classiche” proposte di incontri per genitori, se messi in condizione di partecipare fornendo loro il servizio di baby-sitting» (Torino).

In alcuni casi si evidenziano criticità anche nel coinvolgimento degli insegnanti nei momenti formativi per i troppi impegni che gravano su di essi. La città di Torino riporta come «dall'esperienza passata si è rilevato che col “crescere” dell'ordine di scuola “decrese” la partecipazione alla formazione, ossia sono tendenzialmente più coinvolgibili gli educatori dei nidi d'infanzia che non gli insegnanti delle scuole medie».

A livello delle **risorse umane** infine sono stati coinvolti prevalentemente soggetti provenienti dal privato sociale (animatori, educatori, psicologi, pedagogisti ecc.) e in misura un po' inferiore risorse provenienti dal settore pubblico (Comune, ASL ecc). Sempre più di frequente viene utilizzata la figura del mediatore principalmente per l'aspetto culturale in ambito scolastico.

Per quanto riguarda il tema delle **risorse finanziarie utilizzate in funzione di quelle percepite** ci troviamo di fronte a una questione

di notevole importanza a cui non possiamo non dedicare una riflessione.

L'elemento della discontinuità e dei ritardi nei tempi di accreditamento e riaccreditamento dei finanziamenti e dell'incertezza sugli importi per ogni annualità è stato riportato anche nelle relazioni precedenti a questa e rimane un fattore comune praticamente a tutti i testi anche per quest'anno. Ciò pone di fronte alla scelta di farsi carico o meno delle spese da sostenere rispetto agli enti attuatori anticipando propri fondi nelle more del riaccreditamento delle somme da parte dello Stato. «Al fine di garantire la continuità degli interventi si è ritenuto necessario liquidare con anticipazioni sul bilancio comunale anche il 27% non riaccreditato nonché quota parte dei fondi 2001 relativi ad attività già svolte e per le quali erano state emesse le relative fatture» (Firenze). «La maggioranza dei progetti che sono stati attivati entro l'anno 2001 e i soggetti attuatori – quasi totalmente appartenenti alle realtà del no profit, quindi non in grado di poter anticipare somme senza indebitarsi con le banche – stavano lavorando da quasi un anno gratuitamente» (Firenze). Il senso di responsabilità delle amministrazioni e la reale disponibilità dei singoli enti hanno fatto sì che si verificassero situazioni diversificate. In alcuni casi si è dovuto optare per la sospensione delle attività dei servizi, il loro slittamento nel tempo, l'annullamento, la riduzione del finanziamento affidato.

Questo problema è stato fatto presente più volte dalle stesse città riservatarie agli organi tecnici e politici centrali tramite l'azione dell'ANCI, ma anche quest'anno viene evidenziato come non vi siano stati miglioramenti nelle modalità di gestione di questo aspetto, né alcun risultato soddisfacente.

All'interno di questa quanto mai complessa situazione un ulteriore caso particolare è quello di Brindisi. Questa città indica (vedi analisi del prossimo capitolo sulla ricognizione periodica) di attingere ai fondi dell'anno 2003 pur trovandosi nello svolgimento del secondo triennio di attuazione della 285. «La mutevolezza delle scelte politiche, la costruzione di modalità di raccordo e di relazione con la Regione Puglia e con la Provincia, le difficoltà riscontrate nell'applicazione delle procedure del sistema delle spese delegate relativamente alla rendicontazione, sono fattori che hanno determinato prima la discontinuità e successivamente l'interruzione dei progetti e quindi l'erogazione dei servizi alla cittadinanza». L'unica possibilità concreta affinché il Commissario straordinario potesse riattivare i servizi è stata infatti quella di utilizzare fondi statali 2003 nell'impossibilità di utilizzare quelli degli anni precedenti bloccati e non ancora spesi.

2.5. Analisi e considerazioni sulle scelte fatte dalla città riservataria per l'attuazione del primo triennio della legge 285/97 alla luce della concreta esperienza di realizzazione del Piano territoriale di intervento

Iniziare a progettare secondo la 285 ha significato lavorare abbandonando modelli di intervento sull'emergenza a favore di una politica locale che faciliti positive condizioni di crescita per i minori. Indubbiamente, la domanda di aiuto espressa che perviene ai servizi riguarda un gran numero di soggetti in condizioni di bisogno di diverso genere e gravità che comunque ledono il diritto del minore a crescere in un contesto sano dove sia favorito il suo sano sviluppo. Tutti, però, hanno bisogno di opportunità necessarie per un idoneo processo di crescita e di costruzione di personalità. L'implementazione della legge è stata dunque finalizzata ad attivare modalità trasversali di sostegno ai minori e alle loro famiglie, tali da ridurre il ricorso a interventi riparatori o sostitutivi del nucleo familiare e soprattutto mirati al superamento di prestazioni parcellizzate che hanno caratterizzato gli interventi in precedenza (Reggio Calabria). Gli interventi di programmazione sono stati inquadrati in un'ottica interattiva e relazionale in cui il livello locale ha assunto il ruolo centrale nelle articolazioni di reti formali e informali, che sempre più spesso sono chiamate a entrare in un rapporto di partnership con il pubblico nella produzione ed erogazione di beni e servizi per il benessere della collettività. Si tratta di una programmazione sociale impostata per la prima volta, secondo i dettami della legge, nel contesto della normalità più che sulla patologia conclamata e sulla marginalità, sulla generalità della popolazione e non solo sui soggetti a rischio, sui bisogni dei minori oltre che sui rischi di devianza e/o di emarginazione. La messa in rete dei servizi e l'interazione tra queste reti ha attivato una strategia di connessione e di partecipazione, con la conseguente condivisione di un modello operativo tra le diverse competenze istituzionali e del privato sociale (Reggio Calabria). Lo stato di attuazione delle politiche sociali realizzate con la 285 coincide quindi con la nascita e lo sviluppo della logica di programmazione e di progettazione degli interventi, con la messa in rete delle competenze tra diversi soggetti istituzionali, con la valorizzazione del protagonismo degli enti cittadini nel ruolo di governo dell'insieme delle risorse presenti a livello territoriale e con il superamento della frammentarietà del dialogo dentro e tra gli attori istituzionali in gioco.

Per quanto attiene le sinergie istituzionali sviluppate, sono stati realizzati tavoli di confronto, coordinamento e negoziazione con l'obiettivo di definire i ruoli e le forme della collaborazione. Il lavoro di programmazione e progettazione delle amministrazioni comunali è stato rafforzato in larga parte tramite lo strumento dell'accordo di programma che ha permesso l'avvio di una nuova modalità di collaborazione territoriale tra soggetti pubblici. Sostanzialmente, la legge ha posto la base del futuro assetto organizzativo del moderno welfare, come poi delineato dalla legge 328/00 (Napoli).

Tra le principali **linee di intervento e priorità** si evidenziano:

- il sostegno al ruolo genitoriale nei compiti educativi, favorendo lo sviluppo di relazioni genitori-figli positive e valorizzando le risorse della famiglia;
- la partecipazione alla vita civile e sociale, ai momenti ludici e di aggregazione, favorendo una coscienza civile in grado di contrastare forme di violenza, abuso ed emarginazione;
- il miglioramento della qualità della vita quotidiana attraverso attività di promozione dell'agio;
- il contrasto attraverso interventi di prevenzione dei percorsi del disagio;
- promozione di stili di vita alternativi alle scelte di percorsi di devianza che possono produrre, tra già tanti effetti, anche insuccessi e abbandono scolastico;
- misure alternative all'istituzionalizzazione dei minori;
- azioni per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro di adolescenti che hanno avuto difficoltà nei percorsi scolastici;
- interventi rivolti all'inserimento nel tessuto sociale di minori extracomunitari;
- azioni che sappiano mettere in relazione tra di loro tutti gli interventi affinché godano di un effetto "moltiplicatore";
- azioni di formazione per l'aumento delle competenze professionali;
- diffusione delle "buone pratiche" affinché diventino patrimonio comune a tutti i soggetti coinvolti e non nella gestione degli interventi.

Tutto questo è stato realizzato attraverso numerose tipologie di azioni, tra cui: attività ricreative e per il tempo libero, azioni di socializzazione presso centri d'incontro, centri diurni, centri di aggregazione che costituiscono un punto di riferimento per le famiglie oltre che per i minori, sportelli di ascolto, ludobus, educativa di strada, risanamento di aree in stato di abbandono ecc.

Le caratteristiche fondamentali delle azioni poste in essere, vedono al primo posto i progetti volti alla sperimentazione di servizi innovativi, ma sostanzialmente sullo stesso livello si rilevano i progetti volti al mantenimento e/o sviluppo di interventi già avviati e la realizzazione di servizi di base non esistenti sul territorio.

In molte realtà, ma non in tutte come sarebbe auspicabile, le linee di intervento e le priorità sono state individuate a seguito di un'**analisi** del contesto territoriale, della natura dei **bisogni**, delle offerte in termini di servizi e azioni già presenti sui territori. Ogni realtà ha svolto

questa analisi a vari livelli, più o meno approfonditi, coinvolgendo di volta in volta strutture quali osservatori, commissioni tematiche e altri tipi di gruppi di lavoro. Dove possibile si è cercato anche di tenere conto dei bisogni espressi dalla popolazione infantile e adolescenziale in particolar modo in quei luoghi dove maggiormente erano evidenti il disagio e la assai limitata offerta dei servizi esistenti (Reggio Calabria).

In gran parte dei testi delle relazioni sono state espresse **analisi e valutazioni** positive sui risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati. Un consistente numero di progetti è stato rifinanziato nel secondo triennio e in diversi casi si è arrivati alla messa “a sistema” cioè alla presa in carico da parte dell’ente locale in maniera stabile del servizio creato. In generale molte delle linee guida adottate nel primo triennio sono state trasferite nel secondo cercando di dare continuità a quanto prodotto e apportando, ove possibile, gli aggiustamenti ritenuti necessari per migliorare laddove l’esperienza aveva evidenziato carenze. Le eventuali difficoltà emerse nel corso degli anni infatti hanno reso necessario riorientare e ridefinire la progettazione degli interventi e, in alcuni casi, completare la formalizzazione delle intese associative, nella piena condivisione dell’opportunità di estendere lo sviluppo dei servizi/progetti “di punta” all’intero territorio cittadino, con pieno utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.

La legge 285 infine, come già detto, ha contribuito a inserire elementi di innovazione nelle prassi esistenti nei servizi pubblici anche rispetto alle pratiche di **valutazione e verifica** dei progetti e delle attività. Non sono considerate pertanto come forme di controllo o di adempimento burocratico, ma come attività articolate connesse alla programmazione attraverso le quali si verificano i benefici raggiunti in rapporto alle risorse impegnate e agli obiettivi prefissati, nonché le risorse attivate per il raggiungimento dei risultati stessi (Napoli).

3. Primo bilancio dell’attuazione del secondo triennio

3.1. Valutazioni a livello di città riservatarie

Come più volte ricordato, nel passaggio dal primo al secondo triennio di applicazione della legge 285 si è generalmente privilegiato la continuità tra i due periodi sia per quanto riguarda le modalità di programmazione e progettazione sia per ciò che concerne i progetti messi in atto confermando per molti aspetti l’impianto metodologico già collaudato e garantendo quindi la continuità delle principali azioni progettuali. Questo consolidamento di alcuni degli interventi, grazie a un attento percorso di monitoraggio e valutazione, ha comportato in diversi casi un aumento di qualità degli stessi. Inoltre, l’esperienza acquisita nei primi anni di applicazione della 285 e nella gestione dei suoi interventi è stata preziosa nella preparazione e nella stesura dei nuovi piani territoriali e dei piani di zona previsti dalla legge 328/00.

Il lavoro di rete si è sviluppato nella logica della co-progettazione, ormai prassi consolidata in gran parte dei territori. «La complessità dei bisogni di cui sono portatori i vari attori del sistema socio-educativo ha richiesto la costruzione di un'organizzazione comune tra i vari soggetti istituzionali coinvolti nelle azioni afferenti a tale sistema (Comuni, ASL, scuole, associazionismo ecc.) così come ha imposto il potenziamento del lavoro di rete e lo sviluppo di metodologie innovative e sempre più appropriate. Sono stati dunque privilegiati i percorsi integrati che, alla luce della complessità dei bisogni evidenziati, impediscano una progettazione degli interventi “rigida” e permettano un continuo adeguamento alle mutate esigenze» (Napoli). Appare importante evidenziare come elemento positivo che il rapporto con il mondo della scuola si è rafforzato sempre di più, pur non senza difficoltà, creando rapporti di collaborazione sempre più proficui.

Rispetto al conseguimento degli **obiettivi** prefissati molte città dichiarano espressamente di ritenersi soddisfatte di quanto raggiunto. Il grado di approfondimento delle attività di verifica che sottende a queste affermazioni varia da realtà a realtà ma è possibile affermare a livello generale che c'è un discreto livello di raggiungimento degli obiettivi.

Facendo una breve panoramica delle tipologie di interventi maggiormente messi in atto troviamo: il sostegno alla genitorialità, la promozione di attività per città sempre più sostenibili per i bambini e le bambine (dal contrasto al degrado ambientale e sociale agli spazi di gioco e di incontro ai percorsi di partecipazione diretta ecc.), la prevenzione delle varie forme di violenza e di sfruttamento dei bambini, l'adeguamento degli ospedali per l'accoglienza dei piccoli pazienti, la deistituzionalizzazione dei minori, la sperimentazione di servizi innovativi rivolti in particolare all'area dell'educativa territoriale, la promozione di una reale cittadinanza attiva per tutti e in particolare per gli adolescenti, integrazione scolastica per i minori stranieri ecc.

3.2. Proposte emerse di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio cittadino

Da attività più o meno strutturate di monitoraggio e valutazione dei risultati ottenuti dai progetti precedentemente avviati e da un'analisi dei bisogni sul territorio sono emerse in diverse aree varie indicazioni e spunti per il miglioramento della qualità della vita dei minori. Molte spesso sono scaturite da iniziative caratterizzate da un alto grado di sperimentaltà. Uno degli aspetti su cui maggiormente viene posta l'attenzione nei territori cittadini è quello della necessità di un lavoro più intenso sui progetti a favore degli adolescenti. Le relazioni di diverse città infatti indicano come fondamentale la progettazione, la riqualificazione e il potenziamento dei servizi dedicati a questa fascia di età per una maggiore autonomia, responsabilità, coinvolgimento e partecipazione, per un “protagonismo positivo”

oltre che a favore della loro salute fisica e mentale. È utile creare le condizioni perché gli adolescenti si sentano supportati nella creazione di legami e relazioni significative con adulti e coetanei anche nell'ottica dell'affrontare le varie forme di disagio che si possono presentare tra i ragazzi, quali ad esempio la dispersione scolastica. La città di Torino tra le altre cose ha proposto la creazione di luoghi di ritrovo informali, ovvero non basati su attività rigidamente strutturate. Un modo per permettere loro di esprimersi e sperimentarsi con maggiore autonomia valorizzando il tempo extra-scolastico con attività che vanno dal doposcuola tradizionale a esperienze di animazione culturale. Bologna invece è tra quelle che hanno realizzato iniziative di connessione, transizione e avviamento al lavoro per adolescenti in condizioni di disagio.

Altro elemento su cui è stato messo l'accento in più di un testo è la promozione e lo sviluppo di città e ambienti urbani sempre più sostenibili per i bambini e le bambine, affinché possano sviluppare un solido senso di appartenenza al proprio territorio.

Lavoro di rete e flessibilità ancora una volta sembrano essere le parole chiave per una buona riuscita delle azioni attivate secondo le indicazioni appena descritte.

4. La nuova programmazione della legge 285/97

4.1. Conferme e modificazioni nelle scelte programmatiche della città riservataria per la pianificazione del secondo periodo di attuazione della legge 285/97

Il decreto di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno finanziario 2003, sottoscritto il 18 aprile 2003, conferma l'assegnazione diretta alle città riservatarie della quota del 30% del fondo istituito con la legge 285. Ancora per quest'anno si tratta di fondi vincolati a favore dei minori, a differenza delle Regioni che già dal 2003 hanno visto confluire i fondi all'interno del fondo unico indistinto.

In merito agli aspetti inerenti la nuova programmazione della legge 285 non tutte le città riservatarie hanno fornito risposte nei loro testi. In alcuni casi inoltre si è trattato di informazioni non particolarmente dettagliate.

Oltre al fatto che alcune città si trovano in uno stato più avanzato rispetto ad altre per quanto riguarda la nuova progettazione e che quindi è difficile riscontrare omogeneità, possiamo affermare che la nuova programmazione della legge ha «tenuto conto e cercato di capitalizzare il bagaglio conoscitivo pregresso esaltando gli aspetti di complementarità delle singole programmazioni» (Catania).

«L'esperienza della legge 285 risulta quindi preziosa per la programmazione dei piani di zona. La legge 328 ha infatti, nel suo impianto, un "gigantesco debito di riconoscenza nei confronti della legge 285"» (Roma).

In linea di massima vale quanto è stato detto nella parte della presente relazione sul bilancio del primo triennio e la transizione al secondo periodo di applicazione della legge. In particolare: la tendenza diffusa a dare continuità ovvero a favorire la prosecuzione e il consolidamento di interventi e servizi attivati con le precedenti programmazioni, e l'orientamento a prevedere iniziative che vadano a colmare quei vuoti di attenzione che restano nei confronti dei bisogni dei bambini e degli adolescenti, il riconoscimento delle loro istanze e l'esigenza di partecipazione allo sviluppo della società, il miglioramento della qualità della vita, la costruzione di legami sociali e di percorsi di integrazione sociale.

Alcuni aspetti di grande rilievo nella valutazione complessiva possono essere così sintetizzati:

- creazione di nuovi servizi;
- sperimentazione di nuovi modelli o strategie di lavoro;
- congruenza con i bisogni dei territori;
- impatto sull'utenza e sull'opinione pubblica;
- sinergie istituzionali sviluppate;
- messa in rete degli interventi e dei servizi.

Un altro livello di interesse è quello rispetto al ciclo di vita dei progetti, in sostanza:

- la correttezza degli adempimenti;
- la trasparenza della gestione;
- l'efficienza/efficacia delle azioni.

Le strategie e le linee di lavoro sono per lo più (esplicitamente) "ispirate" e suggerite dall'esperienza della 285 (Bologna): la logica di rete e di integrazione dei servizi e dei soggetti (pubblici e privati) impegnati nelle funzioni socio-educative secondo una metodologia di con-partecipazione, il potenziamento delle attività di deistituzionalizzazione dei minori, il sostegno al nucleo familiare (inteso come sistema portatore di bisogni complessivi) anche sotto il profilo di una formazione specifica, il potenziamento di azioni per e con gli adolescenti, la condivisione tra insegnanti e genitori di un "patto educativo", la promozione di centri di ascolto all'interno delle scuole, oltre che il potenziamento di spazi educativi extrascolastici.

Nella fase della nuova programmazione della 285 emerge, quindi, l'importanza di garantire strutture adeguate e professionalità per la gestione delle azioni e dei progetti, anche individuando apposite "regie", ambiti di governo e di responsabilità. Sempre più importante

appare l'adeguata formazione e la qualificazione delle competenze professionali degli operatori. In quest'ottica si verifica anche un mutamento nella concezione del ruolo dell'operatore pubblico che quindi non è più considerato "controllante" ma partecipativo rispetto alle dinamiche di gestione.

Ancora una volta risulta indispensabile l'analisi approfondita del contesto e dei bisogni del territorio, così come la mappatura delle risorse esistenti a livello locale e in particolare delle singole articolazioni (municipi, circoscrizioni ecc.) che presentano caratteristiche ben diverse le une dalle altre anche all'interno di una stessa realtà urbana.

Ulteriore aspetto di rilievo è la corretta gestione dei flussi informativi e la circolarità delle informazioni.

4.2. I tempi e i modi della nuova programmazione della 285 nella città riservataria

I tempi sono largamente condizionati dalle azioni di implementazione della legge 328/00, diverse nei tempi e nei modi da città a città. Oltre a ciò influiscono in misura rilevante i tempi degli effettivi accrediti delle somme di denaro destinati alle città riservatarie provenienti direttamente dallo Stato, problema questo già affrontato precedentemente in questo testo. Ciò comporta notevoli slittamenti e ritardi nell'avvio e nella prosecuzione delle attività nella loro fase operativa.

4.3. Il raccordo della nuova programmazione della legge 285/97 con le politiche per l'infanzia e l'adolescenza della Regione

Dalle relazioni inviate dalle città riservatarie non emergono molte informazioni in merito ai rapporti tra la nuova programmazione 285 e le altre politiche per l'infanzia e l'adolescenza all'interno delle Regioni. In ogni caso vale quanto già affermato in precedenza e cioè che i rapporti tra le città e le Regioni spaziano in una gamma che va dalla totale assenza di qualunque tipo di interazione (ad eccezione dell'invio delle informazioni strettamente necessarie da parte della città riservatarie), alla costruzione di complesse procedure di raccolta e analisi dei dati qualitativi e quantitativi relativi all'applicazione della legge.

La ricognizione periodica*

1. Le Regioni e le Province autonome; 2. Gli ambiti e le Città riservatarie

La ricognizione periodica che con cadenza annuale fornisce il quadro relativo allo stato di attuazione della legge 285/97 è stata effettuata anche per l'anno che va dal 30 Aprile 2002 alla stessa data dell'anno successivo, ma con dei cambiamenti sia nei contenuti della scheda di rilevazione che nella modalità di trasmissione dei dati.

Per quel che riguarda i contenuti si è provveduto a una revisione della scheda di ricognizione, con l'obiettivo di renderla quanto meno onerosa dal punto di vista dell'impegno per gli operatori chiamati alla compilazione, ferme restando le informazioni imprescindibili per una corretta analisi dello stato di attuazione ed evoluzione della legge 285/97.

Per la modalità di trasmissione dei dati si è sperimentato un innovativo sistema di acquisizione attraverso un archivio elettronico. In pratica si è cercato di superare il tradizionale sistema di invio postale della scheda cartacea compilata, con la creazione di un sito web, attraverso il quale tutti gli operatori abilitati (ciascuno dotato di nome utente e password), accedendo a una maschera di immissione dati (graficamente e formalmente identica a quella cartacea) e semplicemente salvando i dati immessi, andavano ad aggiornare in tempo reale l'intero archivio. Aver predisposto un simile flusso informativo centralizzato ha permesso ai ricercatori del Centro nazionale di documentazione di avere costantemente sotto controllo la situazione dei dati sia in termini di copertura territoriale che di coerenza interna.

La risposta degli operatori a questa innovazione è stata del tutto soddisfacente, se si tiene presente che l'uso di questo nuovo metodo di trasmissione dei dati, oltre a rappresentare una novità, presupponeva una familiarità, seppur minima, con l'uso di internet e di database on line.

Più in particolare, per quel che riguarda le schede di rilevazione di livello regionale, eccezion fatta per Umbria e Calabria che non hanno inviato in alcun modo i dati, per le altre Regioni e Province autonome si è avuto un invio telematico dei dati ad esclusione di Liguria,

* Enrico Moretti e Marco Zelano, statistici, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Sicilia e Sardegna che hanno fatto l'invio cartaceo. Ottimo il livello di copertura per le schede relative alle città riservatarie. Tutte hanno inviato i dati e solamente la città di Roma non ha effettuato l'invio on line. Per quel che riguarda le schede di ricognizione a livello di ambito, la situazione è eterogenea sia dal punto di vista della copertura territoriale che della modalità di trasmissione. Gli ambiti della Toscana e delle Marche hanno dichiarato di non essere in grado di compilare le schede di ricognizione poiché per la programmazione e la progettazione fanno già riferimento esclusivamente alla legge 328/00 e non è quindi possibile scorporare solo i dati riferiti all'applicazione della legge 285/97. La Sardegna ha comunicato di non poter procedere all'invio delle schede relative agli ambiti territoriali in quanto non ha predisposto gli atti di indirizzo per la ripartizione del fondo. Per il resto delle Regioni il livello di risposta è piuttosto alto e tolta la Calabria dove gli ambiti rispondenti sono solamente 1 su 14, per le altre realtà regionali il livello medio di risposta si attesta intorno all'80%. Tra gli ambiti rispondenti la quota di quanti hanno inviato la scheda in maniera telematica è pari al 57,9%.

1. Le Regioni e le Province autonome

Introduzione

La scheda di rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285 di livello regionale pur essendo stata rivista, come detto in premessa, ha mantenuto la struttura della rilevazione precedente. Le informazioni richieste sono state divise in tre sezioni. Nella prima parte vengono richieste informazioni di riepilogo, nella seconda lo stato di attuazione della legge e nella terza infine il livello di raccordo della legge 285 con altre norme. La scheda inoltre contiene delle indicazioni preliminari nonché delle indicazioni di metodo sulle modalità di compilazione. Si è cercato di facilitare il compito dei compilatori inserendo, in ogni domanda dove fosse necessario, una nota che invitava i compilatori a rispettare i vincoli numerici.

Un primo elemento da segnalare rispetto alla ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285/97 relativa al periodo 30 Aprile 2002 – 30 Aprile 2003 è che non tutte le Regioni e le Province autonome interessate hanno fornito risposta (Umbria e Calabria non hanno inviato in alcun modo la scheda di rilevazione).

Si è già fatta menzione del buon livello di risposta delle Regioni, e bisogna evidenziare anche la buona qualità della compilazione dei questionari. All'interno delle 19 schede pervenute, infatti, solo in pochi casi si hanno delle mancate risposte, inoltre, nella gran parte dei casi ampie risultano le specificazioni che completano le risposte alle domande in cui era richiesto un approfondimento delle tematiche evidenziate.

1.1 Informazioni di riepilogo

Nella precedente rilevazione si era già sottolineato come le varie Regioni abbiano avuto atteggiamenti eterogenei nell'approccio alla programmazione legata alla 285 e questo ha portato a elaborare piani e progetti di durata diversa e con fasi di avvio eterogenee. Al 30 Aprile 2003 ci sono ancora due Regioni (Puglia e Sardegna) che dichiarano di far riferimento, nei dati presenti in scheda, alla prima triennalità e quindi attingono a fondi del triennio 1997-1999. Rispetto alla rilevazione precedente i dati mostrano il passaggio alla seconda triennalità di Basilicata, Calabria e Molise che si allineano quindi alla situazione di tutte le altre Regioni, eccezion fatta per la Provincia autonoma di Bolzano che dichiara di attingere ai fondi del 2003.

Il mutato e aumentato numero di ambiti presenti sul territorio negli anni di monitoraggio della legge, è sintomatico della volontà delle Regioni di correggere il tiro laddove l'aver concepito ambiti territorialmente troppo ampi fosse di impedimento per una adeguata promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nell'anno di rilevazione ne risultano 354, numero che non è variato significativamente rispetto alla precedente rilevazione dato che solo due Regioni dichiarano di aver apportato modifiche agli ambiti territoriali.

Il livello di definizione degli ambiti territoriali è, per 7 Regioni, provinciale e in 8 casi di zona socio sanitaria o di comuni associati. Si tratta quindi, nella gran parte dei casi, di aree di dimensioni medio-piccole e per questo motivo ben in 16 Regioni, all'interno degli ambiti, non operano dei sub-ambiti.

L'organizzazione territoriale che ciascuna Regione si è data è un elemento da tener presente rispetto alle capacità progettuali delle Regioni stesse, che risultano, come già evidenziato nelle precedenti relazioni piuttosto eterogenea. Per una corretta interpretazione dei dati è bene precisare però che il semplice dato sul numero di progetti approvati non può restituirci un quadro veritiero dell'effettiva capacità progettuale di una Regione. Un singolo progetto molto articolato, ad esempio, che si rivolge a una utenza molto ampia, può risultare molto più efficace in termini di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di molti piccoli progetti poco strutturati. Le informazioni relative a ogni singolo progetto sono contenute nella banca dati aggiornata a cura del Centro nazionale di documentazione.

La scheda di rilevazione periodica permette quindi considerazioni di carattere più strettamente contabile. Ciò che si rileva è che i progetti approvati dagli ambiti e relativi alla seconda triennalità sono pari a 2.857. In particolare Sicilia (447 progetti), Campania (395) e Piemonte (278) sono le Regioni con il più alto numero di progetti approvati.

1.2 Lo stato
di attuazione
della legge

Sono 11 le Regioni e le Province autonome che dichiarano di aver stabilito il termine ultimo per la realizzazione dei piani territoriali di intervento della legge 285, solo 2 quelle che pur non avendo stabilito il termine hanno previsto una data e in 5 casi non è stato stabilito il termine ultimo e neanche una data di previsione.

Relativamente allo stato di attuazione della legge nell'anno oggetto di analisi, non sono state effettuate frequenti modifiche né alle quote di riparto del fondo assegnate agli ambiti (solo due Regioni dichiarano di averlo fatto), né ai piani territoriali (le Regioni sono 3). Un terzo delle Regioni e delle Province autonome dichiarano però di aver apportato modifiche ai progetti esecutivi, segno evidente che in corso d'opera è stato necessario apportare dei correttivi.

Le deliberazioni di Giunta regionale sono lo strumento amministrativo più frequentemente adottato dalle Regioni relativamente allo stato di attuazione delle legge 285 (10 Regioni), mentre le disposizioni dirigenziali vengono adottate in 7 Regioni. Solo in un caso si è fatto ricorso a Deliberazioni di Consiglio regionale.

Accanto ad atti relativi all'attuazione della legge 285 sono stati spesso adottati atti pubblici relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito della legge. Sono ben 15 le Regioni che dichiarano di averlo fatto attraverso atti che mirano a integrare e soddisfare esigenze contingenti nelle varie realtà. Per alcune Regioni (Emilia-Romagna in particolare) si registra un elevato numero di atti pubblici. Solo per fare qualche esempio, in Abruzzo, tra le altre iniziative, si è deliberato un programma di promozione e sostegno dell'affido familiare da realizzare nei 35 Enti di ambito sociale e in un altro caso si sono previste norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali forme nuove di riduzione in schiavitù e in Piemonte e Molise l'istituzione dell'osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza ai sensi della legge 451/97.

Come le rilevazioni degli anni precedenti avevano messo in evidenza, risulta frequente il ricorso da parte delle Regioni a un gruppo tecnico di lavoro con funzioni di supporto all'attuazione delle legge. Sono 6 le Regioni che dichiarano di non aver costituito un gruppo tecnico e tra quelle che lo hanno formato (13 Regioni), anche per questo periodo di rilevazione, il gruppo è stato costituito, più frequentemente, in un periodo precedente quello della rilevazione ma si è riunito nell'anno considerato.

Le tematiche che vengono affrontate nelle riunioni tecniche riguardano: lo stato di avanzamento dei progetti, i percorsi formativi, l'utilizzo di economie della precedente annualità, il corso di formazio-

ne per la valutazione del piano regionale di attuazione e dei piani territoriali, la verifica e la valutazione dei progetti della seconda triennialità.

Sono 14 le Regioni che dichiarano di aver effettuato iniziative informative sugli argomenti più diversi tra i quali ricordiamo: il raccordo tra la prima e la seconda triennialità, attività di valutazione dei progetti e organizzazione di giornate sull'infanzia e l'adolescenza.

Rimane forte l'attenzione per il tema della formazione che viene richiamata esplicitamente nella legge (Art. 2, comma 2) dove si parla di «attività di scambio e formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza». Le Regioni che dichiarano di aver stanziato quote di finanziamento della legge per attività formative sono 16 e la percentuale del fondo destinata a queste iniziative è pari al 5%, massimo utilizzabile secondo le indicazioni della legge stessa.

Tra le Regioni che hanno stanziato un finanziamento per attività formative, la gran parte di queste (12 Regioni) dichiarano di aver adottato iniziative formative con i fondi della 285/97 a livello regionale, su argomenti quali progettazione su infanzia e adolescenza, sostegno alle famiglie, abuso e maltrattamento minorile, monitoraggio e valutazione di interventi e servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il fatto che 6 Regioni dichiarino di effettuare iniziative formative con altri fondi che non siano quelli delle 285, dimostra l'importanza e l'attenzione data dalle Regioni a questi eventi formativi.

Uno o più riunioni regionali sono lo strumento attraverso il quale 6 Regioni dichiarano di aver attivato iniziative di raccordo dei piani territoriali e 7 Regioni dei progetti esecutivi. Stesso numero di Regioni relativamente a piani e progetti dichiarano di non aver attivato alcun tipo di iniziativa.

Le iniziative di monitoraggio/verifica dei piani sono svolte per lo più (8 Regioni) con il coordinamento dell'Osservatorio/centro regionale sull'infanzia, mentre in 8 casi si dichiara di non effettuare nessun tipo di verifica dei piani. Questo non succede per quel che riguarda i progetti esecutivi, il cui mancato monitoraggio avviene solo in 2 Regioni (Molise e Basilicata), mentre le attività di monitoraggio sono coordinate per lo più dalle Regioni e dalle Province (in 5 Regioni). L'attività di monitoraggio e verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi oltre a essere espressamente richiesto dalla legge all'art. 8 (Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico), diventa un importante momento di controllo sulle reale efficacia degli interventi che si stanno intraprendendo alla luce degli obiettivi che ci si era prefissati. Per quel che riguarda i piani territoriali, gli strumenti maggiormente utilizzati per realizzare le iniziative di monitoraggio sono

questionari o schede cartacee e le rendicontazioni economico-finanziarie (per 7 Regioni), nonché database informatizzati e riunioni periodiche tra i referenti/responsabili dei piani (5 Regioni). Per il monitoraggio dei progetti esecutivi gli strumenti sono maggiormente diversificati, pur rimanendo l'uso dei questionari quello maggiormente utilizzato (10 Regioni), insieme a database informatizzati, rendicontazioni economico-finanziarie e riunioni periodiche tra i referenti (8 Regioni).

La predisposizione di strumenti di raccolta e catalogazione della documentazione prodotta dai progetti e dai piani accomuna la gran parte delle Regioni, fanno eccezione il Lazio e la Lombardia.

Per 5 Regioni non si sono verificate iniziative di valutazione per quel che riguarda i piani, mentre in 2 Regioni per i progetti esecutivi. Le iniziative di valutazione, laddove vengono svolte, sono affidate, nella gran parte dei casi, a funzionari o a una commissione di esperti regionali. È evidente, quindi, la tendenza a far sì che l'intero processo progettuale, dalla sua ideazione alla sua valutazione, rimanga, almeno in maniera preferenziale, tutto interno alle realtà territoriali.

L'importanza dei momenti di valutazione sul percorso progettuale che si sta intraprendendo sono facilmente intuibili, e se nelle precedenti rilevazioni veniva dichiarato dalle Regioni un preponderante uso di attività valutative ex ante, segno evidente che la fase progettuale era ancora in fase di sviluppo, per quest'anno di rilevazione cresce il numero di Regioni che dichiarano di effettuare una valutazione in itinere ed ex post, sia per quel che riguarda i piani territoriali ma soprattutto per i progetti esecutivi. La valutazione per 7 Regioni ha riguardato la qualità erogata, e quindi si è cercato di capire come l'offerta riuscisse a soddisfare la domanda, ma anche, viceversa, come la domanda percepiva l'offerta (anche in questo caso 7 Regioni dichiarano di aver realizzato una simile attività di valutazione).

1.3 Raccordo della legge 285 con le altre norme

In una specifica sezione della ricognizione è stato chiesto alle Regioni come stanno organizzando o hanno già organizzato la loro programmazione alla luce della legge 328.

Rispetto alla precedente rilevazione dove si evidenziava un sostanziale equilibrio tra le Regioni che avevano dichiarato di aver adottato norme di recepimento della 328 (le Regioni erano 10) e quelle che non lo avevano fatto (9 Regioni), per quest'anno la situazione è praticamente identica visto che le Regioni che hanno adottato le norme passano a 11 e scendono a 8 quelle che non lo hanno ancora fatto.

Il rapporto tra i piani territoriali della legge 285 e i piani di zona della 328 è piuttosto diversificato nelle varie realtà regionali.

Per 7 Regioni (erano 4 nella precedente rilevazione), infatti, esiste un piano unico che riguarda entrambi. In due casi esiste un piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli della 285 con i relativi finanziamenti e in 4 Regioni esistono due piani separati. Da segnalare che per il Friuli-Venezia Giulia i piani sono separati solo in ragione della diversa temporalità della normativa regionale e che per la Provincia autonoma di Bolzano la legge 328 non ha efficacia.

L'ultimo dato da evidenziare è relativo all'eventuale programmazione delle legge 285 fatta in concomitanza ad altre leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Sono 10 le Regioni che dichiarano di avere una programmazione di questo tipo rispetto alle 12 della precedente rilevazione. L'oggetto degli atti emanati riguarda solo per fare qualche esempio: programma annuale di assistenza minorile e piano sociale, adozione, recepimento della legge 476/98 (linee guida regionali, protocollo con enti autorizzati, informatizzazione banca dati affido familiare), accreditamento strutture tutelari per minori, abuso e maltrattamento, norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento.

2. Gli Ambiti e le Città riservatarie

Introduzione

Come per la scheda di rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285 di livello regionale anche per le schede di rilevazione a livello di ambito e di città riservataria c'è stata una revisione che, però, di fatto non ha modificato la struttura della rilevazione precedente. Anche per queste schede le informazioni richieste sono state divise in tre sezioni. Nella prima parte vengono richieste informazioni di riepilogo, nella seconda informazioni relative alla situazione dei progetti esecutivi e nella terza informazioni sul livello di attività. Si è già detto come sia stata dedicata particolare attenzione alla compilazione sia attraverso indicazioni di metodo, che attraverso note che vincolassero il compilatore al rispetto della coerenza di alcuni dati di tipo numerico.

Le schede di rilevazione, inoltre, pur riferendosi ad aggregati territoriali diversi sono identiche dal punto di vista dei contenuti e per questo motivo si è deciso di trattarle congiuntamente. Abbiamo già menzionato nella premessa l'ottimo tasso di risposta per quel che riguarda le schede di rilevazione per le città riservatarie (15 su 15), mentre non così alto risulta il livello della risposta per gli ambiti, per i quali si è raggiunto un tasso di risposta del 60% circa, che permette comunque alcune considerazioni rispetto allo stato di attuazione e avanzamento della legge.

2.1 Informazioni di riepilogo

Com'era lecito aspettarsi dall'analisi fatta per le schede di livello regionale, si conferma l'avanzamento di tutti i livelli territoriali verso la seconda triennalità e in alcuni casi si attinge a fondi del 2003. Tutte le Città riservatarie si trovano nello svolgimento della seconda triennalità. La sola città di Brindisi indica di attingere ai fondi 2003 nonostante sia nel secondo periodo di applicazione della 285. Ciò è spiegato da motivazioni burocratiche e amministrative che la città ha fornito nel dettaglio della situazione all'interno del testo della propria relazione. Si rimanda dunque alla parte del presente documento riguardante l'analisi dei testi delle relazioni delle città riservatarie. Per quanto concerne gli ambiti, ben 187 sui 202 rispondenti dichiarano di trovarsi nella seconda triennalità, mentre 10 attingono a fondi del 2003.

L'approvazione del piano territoriale di intervento per la seconda triennalità è stata dichiarata da tutte le città riservatarie e dal 96% circa degli ambiti. Per 7 ambiti non c'è stata questa approvazione e non è stata stabilita neanche una data entro il quale effettuarla.

Per quanto riguarda il numero di progetti esecutivi approvati dagli ambiti il confronto con il dato fornito dalle Regioni non è ovviamente fattibile a causa della non risposta da parte di un consistente numero di ambiti. Per quel che riguarda le città il numero di progetti esecutivi approvati è pari a 587, con Roma che da sola dichiara un numero di progetti pari al 23,8% del totale, seguita da Torino con il 15,4%. Sia a livello di ambito che di città i progetti approvati rappresentano più frequentemente una prosecuzione o delle nuove iniziative e solo nel 12% dei progetti approvati dagli ambiti e nel 5% di quelli delle città i progetti rappresentano una trasformazione.

2.2 La situazione dei progetti esecutivi

Il numero di interventi/azioni in cui è strutturato un progetto esecutivo sono un indicatore del grado di articolazione e complessità del progetto stesso, pur non rappresentando un dato capace di evidenziare l'efficacia dei progetti rispetto agli obiettivi prefissati. Le distribuzioni di frequenza dei progetti esecutivi approvati dagli ambiti e dalle città riservatarie secondo il numero di interventi hanno un andamento in larga parte sovrapponibile.

Si può rilevare dal grafico come le città riservatarie tendano a elaborare progetti con un numero più limitato di interventi rispetto agli ambiti, il che emerge notando che la spezzata relativa alla distribuzione di frequenza dei progetti degli ambiti risulta sempre più in alto rispetto a quella delle città, eccezion fatta per i progetti con un numero di interventi inferiore a 2.

I progetti esecutivi approvati e attivati alla data del 30 aprile 2003 sono 475 per le città riservatarie e 1.752 per gli ambiti e per questi progetti quindi sta partendo la fase operativa. Per le città risul-

ta particolarmente alta l'incidenza dei progetti approvati ma non ancora attivati o addirittura annullati (115 e 15 rispettivamente) sul totale dei progetti esecutivi approvati.

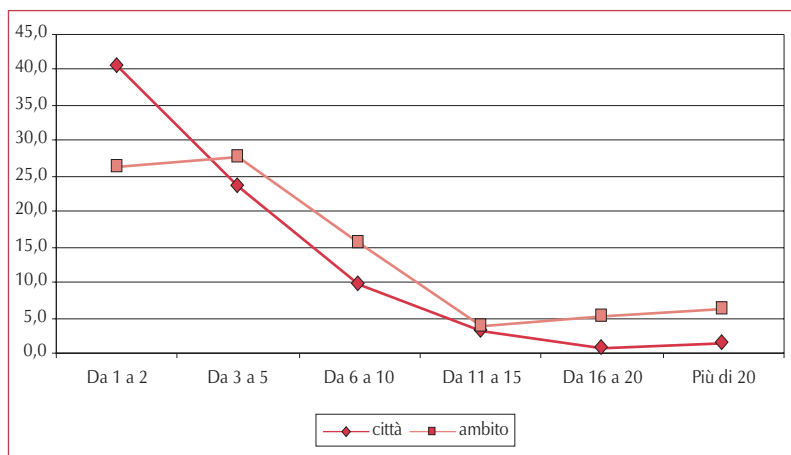
I progetti esecutivi attivati in più del 60% dei casi si trovano almeno in fase operativa avanzata sia a livello di ambito che di città, e mentre per le città l'8,6% dei progetti risulta concluso, per gli ambiti questa quota è pari al 12,7%. Il fatto che il 45% circa di ambiti e il 50% delle città dichiarino di aver attivato tra il 75% e il 100% degli interventi previsti nei progetti sta a indicare uno stato di avanzamento dei progetti ampiamente soddisfacente.

Il numero di destinatari dei progetti esecutivi attivati è generalmente non elevato, e nella gran parte dei casi (poco meno dell'80%) in numero inferiore a 500 unità, sia che si parli di progetti di ambito che di città riservataria.

I fruitori dei progetti sono per circa due terzi minori, comprendendo minori con disagio, sia per i progetti di ambito che per le città. Il resto dei progetti attivati si riferisce ad adulti, genitori e a operatori sociali con quote al di sotto del 10% per tutte le categorie citate.

Per quel che riguarda l'età dei minori destinatari dei progetti, non ci sono differenze sostanziali all'interno delle classi d'età in cui è stata suddivisa la fascia degli 0-17enni, se non una leggera prevalenza dei progetti che coinvolgono minori di età compresa tra i 6 e i 13 anni. Da tener presente una quota di progetti attivati, che si aggira intorno al 10% che coinvolge ragazzi e adulti con più di 17 anni.

Figura 1 - Progetti esecutivi approvati dalle Città riservatarie e dagli ambiti per numero di interventi (valori %)



Il personale che presta la propria opera affinché i progetti siano portati avanti è composto per lo più di operatori specializzati ma anche di volontari. La gran parte dei progetti impegna un numero di risorse al di sotto delle 50 unità, ma con differenze significative se si distingue tra progetti di ambito e di città riservataria. Mentre, infatti, meno di 10 operatori sono impegnati nel 54,9% dei progetti attivati dalle città, per gli ambiti questa quota scende al 32,8%.

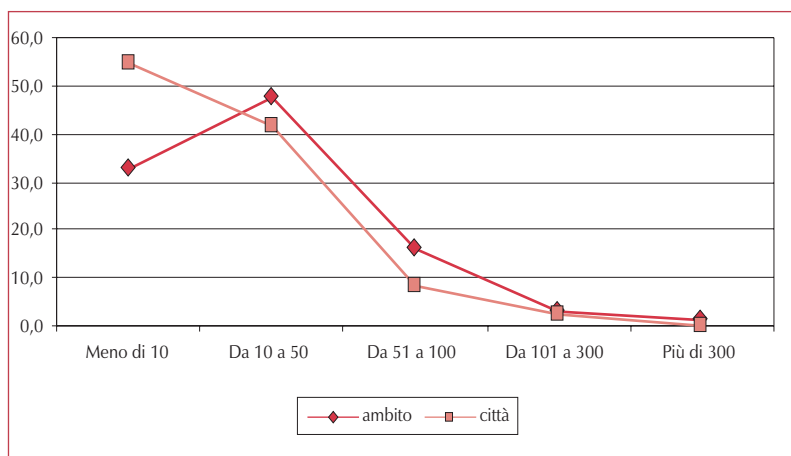
Da segnalare, infine, 18 progetti di ambito per i quali viene dichiarato un numero di operatori superiore a 300, mentre nessun progetto di città riservataria arriva a un numero di operatori così alto.

La gestione dei progetti attivati è affidata a terzi per il 38,2% dei progetti di ambito, che per questo tipo di progetti risulta quello più frequente, mentre per il 42,9% dei progetti attivati dalle città, la gestione viene affidata con un convenzionamento mediante gara. Singolare il fatto che alcuni ambiti e città dichiarino di aver attivato i progetti ma non abbiano ancora stabilito a chi affidarne la gestione.

Le cooperative (particolarmente tra i progetti delle città) e le associazioni sono gli enti più frequentemente preposti alla gestione dei progetti attivati. Meno frequente il ricorso a liberi professionisti, mentre si ricorre a una combinazione di più figure professionali, dato che era lecito aspettarsi vista la complessità con cui vengono spesso concepiti i progetti.

Le quote di finanziamento percepite dagli ambiti e dalle città riservatarie sono superiori a più del 50% per circa il 70% dei progetti

Figura 2 - Progetti attivati secondo le risorse umane impegnate nella realizzazione (valori %)



esecutivi attivati. In particolare, per le città si ha una percentuale rilevante (57,1%) di progetti che hanno ricevuto praticamente la totalità del finanziamento. Inoltre, per queste ultime, risulta interessante che per il 71,6% dei progetti attivati non ci siano quote di cofinanziamento aggiuntive ma una quota residuale di progetti (6,5%) ha quote di cofinanziamento compreso tra il 75% e il 100%.

Per i progetti attivati a livello di ambito la distribuzione dei progetti secondo le quote di cofinanziamento aggiuntivo ricevute risulta piuttosto omogenea.

Quote di cofinanziamento per ambiti	% progetti
Nessun cofinanziamento	25,6
Meno del 25%	24,9
Tra il 25% e il 50%	20,9
Tra il 50% e il 75%	18,0
Tra il 75% e il 100%	10,6
Totale	100,0

2.3 Il livello di attività

Nella terza sezione del questionario si passa a un'analisi sullo stato di attuazione della legge 285 da un punto vista tecnico, ossia come gli ambiti e le città riservatarie si sono orientate, anche da un punto di vista burocratico, affinché si rendesse realizzabile l'attuazione dei progetti esecutivi.

Sia gli ambiti che le città riservatarie dichiarano di aver adottato atti pubblici relativi all'attuazione della legge, attraverso atti di indirizzo (delibere e regolamenti) ma più frequentemente con atti di gestione (determine e disposizioni dirigenziali) e infine con protocolli e accordi di programma.

L'abitudine a incontri tra gli enti firmatari gli accordi di programma sono largamente diffusi sia tra ambiti che per le città riservatarie, per entrambi i livelli circa l'80% dei rispondenti dichiara una simile modalità operativa.

Le riunioni tecniche sono lo strumento attraverso le quali – nel 70% dei casi circa – vengono attivate iniziative di raccordo a livello di città riservataria e di ambito. Per quanto riguarda gli ambiti si segnala anche un frequente ricorso a riunioni politiche.

Per gli incontri di confronto tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi, nonostante città e ambito siano livelli territoriali con diversa ampiezza demografica e territoriale, le indicazioni fornite nell'anno di monitoraggio sono piuttosto simili.

Sono frequenti gli incontri con le circoscrizioni o i comuni, con i distretti scolastici e le scuole, nonché le AUSL e l'associazionismo. Per

entrambi i livelli risulta bassa la quota di enti che dichiarano di non effettuare incontri di confronto (2 città riservatarie e 14 ambiti).

Più della metà degli ambiti e la quasi totalità delle città (12 su 15) dichiarano di effettuare iniziative informative, sulle attività che i progetti prevedono, attraverso interventi su stampa, radio e tv locali. Oltre a questo mezzo di informazione che risulta il più diretto per la facilità con cui può raggiungere la popolazione, è frequente la creazione di pagine web, nonché l'organizzazione di incontri pubblici o la stampa e la diffusione del documento del Piano territoriale.

Alla fase di programmazione e a quella di diffusione delle informazioni riguardanti le finalità degli interventi previsti nei progetti, segue un'importante fase legata al monitoraggio e alla verifica sull'andamento dei progetti. Si tratta di un momento cruciale nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi che ci si era prefissati al momento della programmazione degli interventi. È in questa fase infatti che è ancora possibile apportare modifiche e correzioni ai progetti, laddove si evidenzia la necessità di farlo. Si tratta, quindi, di una fase tanto importante quanto quella della progettazione iniziale. Nonostante questo una città e 21 ambiti dichiarano di non effettuare nessuna iniziativa di verifica. Negli altri casi le verifiche sono affidate (per 12 città e il 44,6% degli ambiti) a una commissione di esperti o funzionari del Comune, che per gli ambiti sono quelli del Comune capofila. Non è infrequente, inoltre il ricorso a una ditta specializzata o a dei consulenti. Gli strumenti attraverso i quali si concretizza l'attività di monitoraggio sono piuttosto differenziati riferendosi alle città piuttosto che agli ambiti. Per le città riservatarie i questionari e le schede cartacee insieme alle rendicontazioni economico-finanziarie sono lo strumento maggiormente utilizzato, mentre per gli ambiti, oltre a questi, comunque molto impiegati, si fa un largo uso di riunioni periodiche tra i responsabili dei progetti (75 ambiti su 100) e una analisi periodica della documentazione anche attraverso una produzione di rapporti intermedi o in progress.

Il percorso di crescita e sviluppo del progetto passa anche attraverso la sua valutazione, la quale diventa una prassi secondo le indicazioni che la stessa legge 285 introduce. All'interno della progettazione, la valutazione rappresenta lo spazio finalizzato a riconoscere, nelle azioni intraprese per l'infanzia, l'impatto nonché l'efficacia degli interventi per renderli più rispondenti ai bisogni, non solo in termini quantificabili numericamente (numero di utenti coinvolti). Inoltre questo momento di valutazione non va inteso come una semplice forma di controllo o un adempimento burocratico, ma un momento di crescita che rende partecipi e consapevoli tutti i soggetti operanti. In questa ottica il fatto che sia largamente indicata da città e ambiti

un'attività valutativa in itinere e meno frequentemente una ex post dimostra un'attenzione alle indicazioni e allo spirito della legge molto diffusa.

Infine, 2 città riservatarie e 51 ambiti dichiarano di non aver effettuato nessuna attività valutativa nell'anno di ricognizione oggetto di analisi, dato che non contrasta con quanto detto, poiché non è comunque infrequente l'attività valutativa ex post, che ovviamente può essere fatta solo al termine del percorso progettuale. Come per le attività di verifica, tra gli ambiti e le città che effettuano attività valutativa, si ricorre per lo più a una commissione di esperti del comune o a una ditta specializzata.

L'attività valutativa, inoltre, pone la sua attenzione sia sul lato dell'offerta del servizio, ossia sul tipo di qualità offerto agli utenti potenziali ed effettivi, sia su ciò che gli utenti percepiscono come possibilità di servizi che il progetto potenzialmente può offrire.

Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo 30 aprile 2002-30 aprile 2003 – Livello Regione

Le Regioni e le Province autonome

Tabella 1 - Regioni e Province autonome secondo la triennalità a cui fanno riferimento

Regioni	Triennalità		
	1 ^a triennalità (fondi statali 97, 98 e 99)	2 ^a triennalità (fondi statali 2000, '01 e '02)	Fondi 2003
Piemonte	–	X	–
Valle d'Aosta	–	X	–
Lombardia	–	X	–
Provincia autonoma di Bolzano	–	–	X
Provincia autonoma di Trento	–	X	–
Veneto	–	X	–
Friuli-Venezia Giulia	–	X	–
Liguria	–	X	–
Emilia-Romagna	–	X	–
Toscana	–	X	–
Umbria*	–	X	–
Marche	–	X	–
Lazio	–	X	–
Abruzzo	–	X	–
Molise	–	X	–
Campania	–	X	–
Puglia	X	–	–
Basilicata	–	X	–
Calabria*	–	X	–
Sicilia	–	X	–
Sardegna	X	–	–
Totale	2	18	1

* il dato si riferisce a quanto riportato nella precedente rilevazione (anno 2002)

Tabella 2 - Regioni e Province autonome secondo il numero di ambiti territoriali (escluse le città riservatarie)

Regioni	Ambiti
Piemonte	8
Valle d'Aosta	1
Lombardia	11
Provincia autonoma di Bolzano	8
Provincia autonoma di Trento	13
Veneto	21
Friuli-Venezia Giulia	19
Liguria	17
Emilia-Romagna	9
Toscana	34
Umbria*	12
Marche	24
Lazio	5
Abruzzo	4
Molise	2
Campania	42
Puglia	5
Basilicata	15
Calabria*	14
Sicilia	67
Sardegna	23
Totale	354

* il dato si riferisce a quanto riportato nella precedente rilevazione (anno 2002)

Tabella 3 - Livello di definizione territoriale degli ambiti (risposta multipla)

Livello	v.a.
Zone/distretti sociosanitari	5
Province	7
Comunità montane	0
Aziende ASL	0
Comuni associati	3
Altro	5

Tabella 4 - Regioni e Province autonome che hanno ambiti al cui interno operano di fatto dei sub-ambiti

Regioni	Operano dei sub-ambiti	
	Sì	No
Piemonte	–	x
Valle d'Aosta	–	x
Lombardia	–	x
Provincia autonoma di Bolzano	–	x
Provincia autonoma di Trento	–	x
Veneto	–	x
Friuli-Venezia Giulia	–	x
Liguria	–	x
Emilia-Romagna	x	–
Toscana	–	x
Umbria	n.d.	n.d.
Marche	–	x
Lazio	–	x
Abruzzo	x	–
Molise	–	x
Campania	–	x
Puglia	–	x
Basilicata	–	x
Calabria	n.d.	n.d.
Sicilia	–	x
Sardegna	x	–
Totale	3	16

n.d. = non disponibile

Tabella 5 - Regioni, Province autonome e città riservatarie secondo il numero di progetti approvati nei piani territoriali

Regioni	Progetti approvati:	
	Dagli ambiti	Dalle città riservatarie
Piemonte	278	89
Valle d'Aosta	^(a) 8	–
Lombardia	^(b) 233	46
Provincia autonoma di Bolzano	^(c) 20	–
Provincia autonoma di Trento	^(d) 14	–
Veneto	^(e) 249	10
Friuli-Venezia Giulia	^(f) 219	–
Liguria	82	20
Emilia-Romagna	^(g) 44	33
Toscana	^(h) 110	26
Umbria	⁽ⁱ⁾ 47	–
Marche	151	–
Lazio	^(j) 131	138
Abruzzo	138	–
Molise	26	–
Campania	^(k) 395	44
Puglia	179	47
Basilicata	69	–
Calabria	^(l) 216	36
Sicilia	^(m) 447	80
Sardegna	35	18
Totale	3.091	587

Dal confronto tra quanto indicato in riferimento al numero dei progetti approvati nei piani territoriali all'interno della presente relazione rispetto a quella precedente (anno 2002) si riscontrano alcune differenze: di seguito vengono forniti i principali approfondimenti.

- (a) il dato fornito quest'anno è il risultato di una verifica comunicata successivamente al periodo di interesse della presente rilevazione
- (b) il dato fornito quest'anno è il risultato di una verifica comunicata successivamente al periodo di interesse della presente rilevazione
- (c) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (29) in quanto l'approvazione dei progetti avviene per ogni singolo anno di attuazione della legge 285
- (d) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (17) poiché si sono verificati accorpamenti di alcuni progetti
- (e) il dato fornito quest'anno è il risultato di una verifica comunicata successivamente al periodo di interesse della presente rilevazione
- (f) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (207) poiché si sono verificate divisioni di alcuni progetti
- (g) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (46) poiché si sono verificati accorpamenti di alcuni progetti
- (h) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (314) poiché si riferisce ai progetti per il solo anno 2002
- (i) il dato fornito quest'anno è il risultato di una verifica comunicata successivamente al periodo di interesse della presente rilevazione
- (l) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (302) in quanto l'approvazione dei progetti avviene per ogni singolo anno di attuazione della legge 285
- (m) il dato fornito quest'anno è il risultato di una verifica comunicata successivamente al periodo di interesse della presente rilevazione
- (n) il dato si riferisce a quanto riportato nella precedente rilevazione (anno 2002)

Tabella 6 - Regioni e Province autonome secondo il numero di progetti approvati nei piani territoriali dagli ambiti e la triennalità di riferimento

Regioni	Progetti approvati		
	1 ^a triennalità (fondi statali 97, 98 e 99)	2 ^a triennalità (fondi statali 2000, '01 e '02)	Fondi 2003
	Piemonte	0	278
Valle d'Aosta	0	8	0
Lombardia	0	233	0
Provincia autonoma di Bolzano	0	0	20
Provincia autonoma di Trento	0	14	0
Veneto	0	249	0
Friuli-Venezia Giulia	0	219	0
Liguria	0	82	0
Emilia-Romagna	0	44	0
Toscana	0	110	0
Umbria*	0	47	0
Marche	0	151	0
Lazio	0	131	0
Abruzzo	0	138	0
Molise	0	26	0
Campania	0	395	0
Puglia	179	0	0
Basilicata	0	69	0
Calabria*	0	216	0
Sicilia	0	447	0
Sardegna	35	0	0
Totale	214	2.857	20

* il dato si riferisce a quanto riportato nella precedente rilevazione (anno 2002)

Tabella 7 - Regioni e Province autonome secondo il termine ultimo per la realizzazione dei Piani territoriali di intervento della legge 285/97

Regioni	Termine ultimo stabilito:		
	Sì	No, ma data prevista	No, data non prevista
Piemonte	x	-	-
Valle d'Aosta	-	x	-
Lombardia	x	-	-
Provincia autonoma di Bolzano	x	-	-
Provincia autonoma di Trento	x	-	-
Veneto	x	-	-
Friuli-Venezia Giulia	x	-	-
Liguria	-	-	x
Emilia-Romagna	-	x	-
Toscana	x	-	-
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	x	-	-
Lazio	-	-	x
Abruzzo	x	-	-
Molise	-	-	x
Campania	x	-	-
Puglia	-	-	x
Basilicata	-	-	x
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	x	-	-
Sardegna	n.r.	n.r.	n.r.
Totale	11	2	5

n.d. = non disponibile

n.r. = non risposta

Tabella 8 - Sono state apportate modifiche a:

	sì	no	n.r.
Piani territoriali	3	14	2
Progetti esecutivi	7	10	2
Ambiti territoriali di intervento	2	11	6
Quote di riparto del fondo assegnate agli ambiti	2	10	7

Tabella 9 - Relativamente allo stato di attuazione della legge 285/97 sono state adottate:

	sì	no	n.r.
Deliberazioni di Consiglio regionale	1	13	5
Deliberazioni di Giunta regionale	10	9	0
Disposizioni dirigenziali e/o circolari	7	6	6

Tabella 10 - Sono state adottati altri atti pubblici relativi alle politiche per l'infanzia collegabili o coerenti con lo spirito della legge?

Regioni	Adottati altri atti pubblici per l'infanzia:		
	Sì	No	n.r.
Piemonte	x	–	–
Valle d'Aosta	–	x	–
Lombardia	–	–	x
Provincia autonoma di Bolzano	–	x	–
Provincia autonoma di Trento	x	–	–
Veneto	x	–	–
Friuli-Venezia Giulia	x	–	–
Liguria	x	–	–
Emilia-Romagna	x	–	–
Toscana	x	–	–
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	x	–	–
Lazio	x	–	–
Abruzzo	x	–	–
Molise	x	–	–
Campania	x	–	–
Puglia	x	–	–
Basilicata	–	x	–
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	x	–	–
Sardegna	x	–	–
Totale	15	3	1

n.d. = non disponibile

Tabella 11 - È stato costituito un gruppo tecnico di lavoro di supporto all'attuazione della legge 285/97?

Regioni	Gruppo tecnico costituito		
	No	Sì, in un periodo precedente	Sì, nel periodo considerato dalla rilevazione
Piemonte	-	x	-
Valle d'Aosta	-	x	-
Lombardia	-	x	-
Provincia autonoma di Bolzano	-	-	x
Provincia autonoma di Trento	-	-	x
Veneto	-	-	x
Friuli-Venezia Giulia	x	-	-
Liguria	-	x	-
Emilia-Romagna	-	x	-
Toscana	-	x	-
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	x	-	-
Lazio	x	-	-
Abruzzo	-	x	-
Molise	-	x	-
Campania	-	x	-
Puglia	x	-	-
Basilicata	x	-	-
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	-	-	x
Sardegna	x	-	-
Totale	6	9	4

n.d. = non disponibile

Tabella 12 - Nel periodo considerato il gruppo tecnico si è riunito?

Regioni	Gruppo tecnico si è riunito	
	Si	No
Piemonte	x	-
Valle d'Aosta	x	-
Lombardia	-	x
Provincia autonoma di Bolzano	x	-
Provincia autonoma di Trento	x	-
Veneto	x	-
Friuli-Venezia Giulia	-	-
Liguria	-	x
Emilia-Romagna	x	-
Toscana	x	-
Umbria	n.d.	n.d.
Marche	-	-
Lazio	-	-
Abruzzo	x	-
Molise	-	x
Campania	-	x
Puglia	-	-
Basilicata	-	-
Calabria	n.d.	n.d.
Sicilia	x	-
Sardegna	-	-
Totale	9	4

n.d. = non disponibile

Tabella 13 - Sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?

Regioni	Iniziative informative	
	Si	No
Piemonte	x	-
Valle d'Aosta	-	x
Lombardia	x	-
Provincia autonoma di Bolzano	x	-
Provincia autonoma di Trento	x	-
Veneto	x	-
Friuli-Venezia Giulia	x	-
Liguria	-	x
Emilia-Romagna	x	-
Toscana	x	-
Umbria	n.d.	n.d.
Marche	x	-
Lazio	-	x
Abruzzo	x	-
Molise	-	x
Campania	x	-
Puglia	x	-
Basilicata	x	-
Calabria	n.d.	n.d.
Sicilia	x	-
Sardegna	n.r.	n.r.
Totale	14	4

n.d. = non disponibile

n.r. = non risposta

Tabella 14 - Sono state stanziati dalla Regione quote di finanziamento della legge per attività formative?

Regioni	Finanziamento per attività formative stanziato:		
	No	No, non ancora definito se verrà stanziata	Si
Piemonte	-	-	x
Valle d'Aosta	-	-	x
Lombardia	-	-	x
Provincia autonoma di Bolzano	x	-	-
Provincia autonoma di Trento	-	-	x
Veneto	-	-	x
Friuli-Venezia Giulia	-	-	x
Liguria	-	-	x
Emilia-Romagna	-	-	x
Toscana	-	-	x
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	x	-	-
Lazio	-	-	x
Abruzzo	-	-	x
Molise	-	-	x
Campania	-	-	x
Puglia	-	-	x
Basilicata	x	-	-
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	-	-	x
Sardegna	-	-	x
Totale	3	0	16

n.d. = non disponibile

Tabella 15 - Sono state adottate iniziative formative con i fondi della legge 285/97 (art. 2 comma 2) o con altri fondi (risposta multipla)

	Iniziative formative	Operatori partecipanti
	Fondi della L. 285/97	
No	4	-
Si, a livello nazionale	4	115
Si, a livello interregionale	3	134
Si, a livello regionale	12	1.592
	Altri fondi	
Si	6	1.126
No	10	-
<i>n.r.</i>	3	-

n.r. = non risposta

Tabella 16 - Sono state attivate iniziative, coordinate a livello regionale, di raccordo dei piani territoriali e dei progetti esecutivi (risposta multipla)

Iniziative di raccordo	Piani territoriali	Progetti esecutivi
No	6	7
Si, con una o più riunioni regionali	6	7
Si, con una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti	3	2
Si, con una o più riunioni politiche in qualche ambito	0	0
Si, con una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti	5	6
Si, con una o più riunioni tecniche in qualche ambito	1	2
Si, altro	1	0

Tabella 17 - Sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi (risposta multipla)

Iniziative di monitoraggio	Piani territoriali	Progetti esecutivi
No	8	2
Si, coordinate dalla Regione	3	5
Si, coordinate dall'Osservatorio/centro regionale sull'infanzia	8	3
Si, coordinate dai Comuni dell'ambito territoriale	3	3
Si, coordinate da altro soggetto	0	5

Tabella 18 - Con quali strumenti sono state realizzate iniziative di monitoraggio/verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi (risposta multipla)

Strumenti	Piani territoriali	Progetti esecutivi
Questionari - Schede cartacee	7	10
Database informatizzato	5	8
Rapporti intermedi, progress	4	4
Rendicontazione economico-finanziarie	7	8
Riunioni periodiche tra amministratori	0	1
Riunioni periodiche tra referenti/responsabili	5	8
Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	1	1
Analisi periodica della documentazione	4	7
Altro	1	1

Tabella 19 - È stata attivata una forma di raccolta e catalogazione dei documenti e del materiale prodotto dai progetti e dai piani?

Catalogazione	v.a.
No e non è prevista	2
Non ancora, anche se prevista	3
Si, gestita autonomamente a livello regionale	7
Si, gestita autonomamente a livello di ambito	2
Si, gestita a livello regionale in collaborazione col Centro nazionale	0
Si, gestita a livello di ambito in collaborazione col Centro nazionale	0
Si, gestita da Centro nazionale	1
Altro	3
n.r.	1

n.r. = non risposta

Tabella 20 - Sono state attivate iniziative di valutazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi?

Valutazione	Piani territoriali	Progetti esecutivi
No	5	2
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti regionali	5	5
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	2	1
Si, affidate all'Osservatorio/Centro regionale di documentazione sull'infanzia	1	2
Si, affidate ad altro soggetto	1	4
n.r.	5	5

n.r. = non risposta

Tabella 21 - Sui Piani territoriali e sui Progetti esecutivi quale attività valutativa è stata realizzata?

Attività valutativa	Piani territoriali	Progetti esecutivi
Ex ante	6	7
In itinere	6	7
Ex post	3	4
Nessuna	0	1
n.r.	4	0

n.r. = non risposta

Tabella 22 - È stata realizzata una valutazione della:

	Si
Qualità erogata	7
Qualità percepita	7
Altro tipo di qualità	4
n.r.	1

n.r. = non risposta

Tabella 23 - Sono state adottate a livello regionale norme di recepimento della legge 328/2000?

Regioni	Si	No
Piemonte	x	-
Valle d'Aosta	-	x
Lombardia	x	-
Provincia autonoma di Bolzano	-	x
Provincia autonoma di Trento	-	x
Veneto	-	x
Friuli-Venezia Giulia	x	-
Liguria	x	-
Emilia-Romagna	x	-
Toscana	x	-
Umbria	n.d.	n.d.
Marche	x	-
Lazio	-	x
Abruzzo	-	x
Molise	x	-
Campania	x	-
Puglia	x	-
Basilicata	-	x
Calabria	n.d.	n.d.
Sicilia	x	-
Sardegna	-	x
Totale	11	8

n.d. = non disponibile

Tabella 24 - Qual è il rapporto tra i piani territoriali della legge 285/97 con i piani di zona della legge 328/2000?

Rapporto	v.a.
Esiste un unico piano per entrambe	7
Esiste un unico piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli della legge 285 con relativi finanziamenti	2
Esistono due piani separati	4
Altro	5

Tabella 25 - La programmazione delle legge 285/97 a livello regionale e di ambito avviene in concomitanza ad altre programmazioni-leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza?

Regioni	Sì	No	n.r.
Piemonte	x	-	-
Valle d'Aosta	-	x	-
Lombardia	x	-	-
Provincia autonoma di Bolzano	x	-	-
Provincia autonoma di Trento	x	-	-
Veneto	x	-	-
Friuli-Venezia Giulia	-	x	-
Liguria	-	x	-
Emilia-Romagna	x	-	-
Toscana	x	-	-
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	-	-	x
Lazio	x	-	-
Abruzzo	-	x	-
Molise	-	-	x
Campania	-	x	-
Puglia	-	x	-
Basilicata	-	x	-
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	x	-	-
Sardegna	x	-	-
Totale	10	7	2

n.d. = non disponibile

Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo 30 aprile 2002-30 aprile 2003 – Livello città riservatarie

Le città riservatarie

Tabella 1 - Città riservatarie secondo la triennalità a cui si fa riferimento

Città riservatarie	Triennalità		Fondi 2003
	1 ^a triennalità (fondi statali 97, 98 e 99)	2 ^a triennalità (fondi statali 2000, '01 e '02)	
Torino	–	x	–
Milano	–	x	–
Venezia	–	x	–
Genova	–	x	–
Bologna	–	x	–
Firenze	–	x	–
Roma	–	x	–
Napoli	–	x	–
Bari	–	x	–
Brindisi	–	–	^(a) x
Taranto	–	x	–
Reggio Calabria	–	x	–
Catania	–	x	–
Palermo	–	x	–
Cagliari	–	x	–
Totale	0	14	1

(a) si veda la parte della presente Relazione al Parlamento riguardante l'analisi dei testi delle relazioni delle città riservatarie

Tabella 2 - Città riservatarie secondo l'eventuale approvazione del piano territoriale di intervento per la seconda triennalità

Città riservatarie	Approvazione		
	Sì	No, ma data prevista	No, data non prevista
Torino	x	–	–
Milano	x	–	–
Venezia	x	–	–
Genova	x	–	–
Bologna	x	–	–
Firenze	x	–	–
Roma	x	–	–
Napoli	x	–	–
Bari	x	–	–
Brindisi	x	–	–
Taranto	x	–	–
Reggio Calabria	x	–	–
Catania	x	–	–
Palermo	x	–	–
Cagliari	x	–	–
Totale	15	0	0

Tabella 3 - Progetti esecutivi approvati dalle città riservatarie

Città riservatarie	progetti esecutivi approvati		di cui rappresentano:		
	v.a.	%	una prosecuzione	una trasformazione	nuove iniziative
Torino	89	15,4	54	5	30
Milano	46	7,9	10	3	33
Venezia	10	1,7	3	5	2
Genova	20	3,5	9	3	8
Bologna	33	5,7	4	2	27
Firenze	26	4,5	10	3	13
Roma	138	23,8	80	0	58
Napoli	44	7,6	37	0	7
Bari	25	4,3	21	0	4
Brindisi	8	1,4	8	0	0
Taranto	14	2,4	11	0	3
Reggio Calabria	36	6,2	13	0	23
Catania	54	9,3	20	3	31
Palermo	26	4,5	14	6	6
Cagliari	18	3,1	9	1	8
Totale	587	100,0	303	31	253

Tabella 4 - Città riservatarie secondo il numero di progetti approvati nei piani territoriali e della 2ª triennialità

Città riservatarie	Il triennialità (fondi statali 2000, '01 e '02)
Torino	^(a) 89
Milano	46
Venezia	10
Genova	20
Bologna	33
Firenze	^(b) 26
Roma	138
Napoli	44
Bari	25
Brindisi	^(c) 8
Taranto	14
Reggio Calabria	^(d) 36
Catania	54
Palermo	26
Cagliari	18
Totale	587

Dal confronto tra quanto indicato in riferimento al numero dei progetti approvati nei piani territoriali all'interno della presente relazione rispetto a quella precedente (anno 2002) si riscontrano alcune differenze: di seguito vengono forniti i principali approfondimenti.

(a) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (97) poiché si sono verificati accorpamenti di alcuni progetti

(b) il dato differisce da quello fornito nella precedente rilevazione (25) poiché si sono verificate divisioni di alcuni progetti

(c) I progetti sono da attribuirsi al II triennio di programmazione anche se materialmente finanziati con i fondi 2003 si veda a tal proposito la parte della presente Relazione al Parlamento riguardante l'analisi dei testi delle relazioni delle Città riservatarie

(d) il dato fornito quest'anno è il risultato di una verifica comunicata successivamente al periodo di interesse della presente rilevazione

Tabella 5 - Progetti esecutivi approvati dalle città riservatarie accorpati o divisi

Città riservatarie	Progetti	
	accorpati	divisi
Torino	n.r.	n.r.
Milano	5	0
Venezia	0	0
Genova	1	1
Bologna	0	0
Firenze	0	0
Roma	4	16
Napoli	0	0
Bari	1	0
Brindisi	0	0
Taranto	0	0
Reggio Calabria	0	0
Catania	0	0
Palermo	1	3
Cagliari	0	0

n.r. = non risposta

Tabella 6 - Progetti esecutivi approvati dalle città riservatarie secondo il numero di interventi /azioni

Interventi	Progetti	
	v.a.	%
Non specificabile	129	22,3
Da 1 a 2	234	40,4
Da 3 a 5	136	23,5
Da 6 a 10	57	9,8
Da 11 a 15	18	3,1
Da 16 a 20	4	0,7
Più di 20	9	1,6
Totale	587	100,0

Tabella 7 - Progetti esecutivi delle città riservatarie secondo l'eventuale attivazione

Attivazione	progetti esecutivi
Attivati dall'approvazione del piano al 30/04/03	475
Attivati nel periodo 30/04/02 - 30/04/2003	236
Non ancora attivati al 30/04/2003	115
Annullati al 30/04/2003	15

Tabella 8 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la fase in cui si trovano

Fasi	Progetti	
	v.a.	%
In fase di avvio	42	9,5
In fase iniziale	54	12,2
In fase operativa	106	23,9
In fase operativa avanzata	154	34,8
In fase finale	81	18,3
Conclusi	38	8,6
Totale	475	100,0

Tabella 9 - Città riservatarie secondo la quota di interventi/azioni attivati

Città riservatarie	Interventi attivati			
	meno del 25%	tra il 25% ed il 50%	tra il 50% ed il 75%	tra il 75% ed il 100%
Torino	–	–	–	x
Milano	–	–	x	x
Venezia	–	–	–	x
Genova	–	–	–	x
Bologna	–	–	–	x
Firenze	–	–	–	x
Roma	–	–	–	x
Napoli	–	–	–	x
Bari	–	–	x	–
Brindisi	–	x	–	–
Taranto	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Reggio Calabria	x	–	–	–
Catania	–	–	x	–
Palermo	–	–	–	x
Cagliari	–	x	–	–
Totale	1	2	3	8

n.r. = non risposta

Tabella 10 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo il numero di fruitori/destinatari coinvolti

N° destinatari	Progetti	
	v.a.	%
1-100	236	49,7
101-500	113	23,8
501-1.000	54	11,4
1.001-3.000	52	10,9
3.001 e oltre	20	4,2
Totale	475	100,0

Tabella 11 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo l'età prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti

Classi d'età	Progetti	
	v.a.	%
0-5 anni	57	12,9
6-10 anni	67	15,1
11-13 anni	94	21,2
14-17 anni	103	23,3
18-30 anni	24	5,4
Più di 30 anni	37	8,4
Non c'è età prevalente	93	21,0
Totale	475	100,0

Tabella 12 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti

Tipologia di fruitori	Progetti	
	v.a.	%
Minori	244	55,1
Minori (poveri, disagio, devianti...)	113	25,5
Adulti	5	1,1
Adulti, genitori	60	13,5
Adulti operatori sociali, educativi...	30	6,8
Istituzioni (pubbliche, privato sociale)	7	1,6
Non c'è tipologia prevalente	16	3,6
Totale	475	100,0

Tabella 13 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo le risorse umane impegnate nella realizzazione dei progetti

N° di operatori/volontari	Progetti	
	v.a.	%
Meno di 10	243	54,9
Da 10 a 50	184	41,5
Da 51 a 100	38	8,6
Da 101 a 300	10	2,3
Più di 300	0	0,0
Totale	475	100,0

Tabella 14 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la forma di gestione

Gestione	Progetti	
	v.a.	%
Diretta da parte dell'ente pubblico	48	10,8
Convenzione mediante gara	190	42,9
Affidamento a terzi	172	38,8
Non ancora stabilita	7	1,6
Altro	58	13,1
Totale	475	100,0

Tabella 15 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo l'ente gestore (in convenzione o affidamento)

Ente gestore	Progetti	
	v.a.	per 100 progetti attivati
Cooperative	141	24,5
Associazioni	135	23,5
Imprese	5	0,9
Liberi professionisti	16	2,8
Ad un insieme di soggetti tra quelli elencati	122	21,2
Altro	39	6,8

Tabella 16 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la quota di risorse finanziarie già percepite

Quote di finanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Meno del 25%	128	28,9
Tra il 25% ed il 50%	52	11,7
Tra il 50% ed il 75%	42	9,5
Tra il 75% ed il 100%	253	57,1
Totale	475	100,0

Tabella 17 - Progetti esecutivi attivati dalle città riservatarie secondo la quota di cofinanziamento aggiuntivo (stima)

Quote di finanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Nessun cofinanziamento	317	71,6
Meno del 25%	109	24,6
Tra il 25% e il 50%	17	3,8
Tra il 50% e il 75%	3	0,7
Tra il 75% e il 100%	29	6,5
Totale	475	100,0

Tabella 18 - Da parte del Comune sono stati adottati atti relativi all'attuazione della legge 285/97?

Atti adottati	v.a.
No	-
Si, atti di indirizzo (delibere, regolamenti)	53
Si, atti di gestione (determine, disposizioni dirig.)	739
Si, protocolli e accordi di programma	13

Tabella 19 - Tra gli enti che hanno firmato gli accordi di programma sono stati effettuati incontri?

Incontri	v.a.
Si	11
No	3
n.r.	1

n.r. = non risposta

Tabella 20 - Tra i progetti esecutivi sono state attivate iniziative di raccordo coordinate a livello di città riservataria? (risposta multipla)

Iniziative di raccordo	v.a.
No	3
Si, con una o più riunioni in Regione	3
Si, con una o più riunioni politiche nella città riservataria	3
Si, con una o più riunioni tecniche nella città riservataria	11
Si, con altro	2

Tabella 21 - Tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi sono stati effettuati incontri di confronto? (risposta multipla)

Incontri di confronto	v.a.
No	2
Si, con i Comuni limitrofi	1
Si, con le Circoscrizioni, quartieri	9
Si, con la Provincia	2
Si, con la Prefettura	6
Si, con l'ex Provveditorato - Distretti scolastici - Scuole	9
Si, con le AUSL	9
Si, con i Centri per la Giustizia minorile	8
Si, con i Tribunali per i minorenni	5
Si, con l'associazionismo - Cooperazione sociale - ONLUS	9
Si, con altro	3

Tabella 22 - Sono state effettuate iniziative informative? (risposta multipla)

Iniziative informative	v.a.
No	0
Si, con riunioni di lavoro aperte in ogni quartiere	3
Si, con incontri pubblici in ogni quartiere	5
Si, con riunioni di lavoro aperte in qualche quartiere	5
Si, con incontri pubblici in qualche quartiere	4
Si, con interventi su stampa, radio e Tv locali	12
Si, con creazione di pagine Web	7
Si, con stampa e diffusione del documento del piano territoriale	4
Si, con l'apertura di uno sportello/ufficio informativo sulla legge	5
Si, con altro	2

Tabella 23 - Sono state effettuate iniziative di monitoraggio/verifica? (risposta multipla)

Iniziative di monitoraggio	v.a.
No	1
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila	12
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro ente firmatario dell'accordo di programma	3
Si, affidate all'Osservatorio comunale sull'infanzia	1
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	5
Si, affidate ad altro soggetto	2
n.r.	1

n.r. = non risposta

Tabella 24 - Quali strumenti sono stato utilizzati per effettuare iniziative di monitoraggio/verifica? (risposta multipla)

Strumenti	v.a.
Questionari - Schede cartacee	14
Database informatizzato	4
Rapporti intermedi, progress	9
Dossier, diari di bordo	7
Rendicontazioni economico-finanziarie	10
Riunioni periodiche tra amministratori	4
Riunioni periodiche tra responsabili dei progetti	11
Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	5
Analisi periodica della documentazione	10
Altro	1

Tabella 25 - Sui progetti esecutivi sono state attivate iniziative di valutazione? (risposta multipla)

Valutazione	v.a.
No	2
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila	10
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro ente firmatario dell'accordo di programma	3
Si, affidate all'Osservatorio comunale sull'infanzia	3
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	4
Si, affidate ad altro soggetto	2
n.r.	1

n.r. = non risposta

Tabella 26 - Sui progetti esecutivi quale attività valutativa è stata realizzata? (risposta multipla)

Attività valutativa	v.a.
Ex ante	8
In itinere	11
Ex post	5
Nessuna	0
n.r.	3

n.r. = non risposta

**Tabella 27 - Sui progetti esecutivi è stata realizzata una valutazione della:
(risposta multipla)**

	Si
Qualità erogata	10
Qualità percepita	9
Altro tipo di qualità	3

**Tabella 28 - Le risorse umane coinvolte nella realizzazione del piano
e dei progetti, hanno partecipato ad attività formative?
(risposta multipla)**

Attività formative	v.a.
No	3
Si, nazionali finanziate con l'Art. 2 comma 2	5
Si, interregionali finanziate con l'Art. 2 comma 2	3
Si, regionali finanziate con l'Art. 2 comma 2	5
Si, specifiche per la città	5
Si, altro	2
n.r.	1

n.r. = non risposta

**Tabella 29 - Rispetto al nuovo piano territoriale cittadino della legge 285/97,
qual è il raccordo tra città riservatarie e Regione?**

Raccordo	v.a.
Non previsto	0
Non definito	2
Comunicazione alla regione	8
Si, regionali sugli argomenti	0
Approvazione del piano da parte della Regione	4
Altro	0
n.r.	1

n.r. = non risposta

Tabella 1 - Ambiti secondo la triennalità a cui fanno riferimento per Regione

Regioni	N° di ambiti rispondenti	Triennalità		Fondi 2003
		1ª triennalità (fondi statali '97, '98 e '99)	2ª triennalità (fondi statali 2000, '01 e '02)	
Piemonte	8	0	8	0
Valle D'Aosta	–	–	–	–
Lombardia	8	0	8	0
Provincia autonoma di Bolzano	4	0	1	3
Provincia autonoma di Trento	1	0	1	0
Veneto	20	0	19	1
Friuli-Venezia Giulia	19	0	19	0
Liguria	10	1	7	2
Emilia-Romagna	7	0	6	1
Toscana	–	–	–	–
Umbria	8	0	7	1
Marche	–	–	–	–
Lazio	3	0	3	0
Abruzzo	4	0	4	0
Molise	–	–	–	–
Campania	28	0	26	2
Puglia	4	4	0	0
Basilicata	15	0	15	0
Calabria	1	0	1	0
Sicilia	62	0	62	0
Sardegna	–	–	–	–
Totale	202	5	187	10

– : dati non pervenuti

Tabella 2 - Ambiti secondo l'eventuale approvazione del piano territoriale di intervento per la seconda triennialità per Regione

Regioni	Approvazione		
	Sì	No, ma data prevista	No, data non prevista
Piemonte	8	0	0
Valle D'Aosta	–	–	–
Lombardia	8	0	0
Provincia autonoma di Bolzano	1	3	
Provincia autonoma di Trento	1	0	0
Veneto	20	0	0
Friuli-Venezia Giulia	19	0	0
Liguria	9	0	1
Emilia-Romagna	7	0	0
Toscana	–	–	–
Umbria	8	0	0
Marche	–	–	–
Lazio	3	0	0
Abruzzo	4	0	0
Molise	–	–	–
Campania	26	1	1
Puglia	3	1	0
Basilicata	15	0	0
Calabria	1	0	0
Sicilia	60	0	2
Sardegna	–	–	–
Totale	193	2	7

– : dati non pervenuti

Tabella 3 - Progetti esecutivi approvati dagli ambiti per Regione

Regioni	Progetti esecutivi approvati		di cui rappresentano:		
	v.a.	%	una prosecuzione	una trasformazione	nuove iniziative
Piemonte	278	13,2	57	102	119
Valle D'Aosta	-	-	-	-	-
Lombardia	223	10,6	98	16	109
Provincia autonoma di Bolzano	12	0,6	3	0	9
Provincia autonoma di Trento	14	0	0	0	14
Veneto	221	10,5	65	37	119
Friuli-Venezia Giulia	219	10,4	61	39	119
Liguria	58	2,8	37	7	14
Emilia-Romagna	37	1,8	32	4	1
Toscana	-	-	-	-	-
Umbria	67	3,2	48	4	15
Marche	-	-	-	-	-
Lazio	59	2,8	38	7	14
Abruzzo	138	6,5	49	3	86
Molise	-	-	-	-	-
Campania	145	6,9	90	8	47
Puglia	127	6,0	n.i.	n.i.	n.i.
Basilicata	69	3,3	17	0	52
Calabria	4	0,2	3	0	1
Sicilia	430	20,4	144	39	247
Sardegna	-	-	-	-	-

- : dati non pervenuti

Tabella 4 - Progetti esecutivi approvati dagli ambiti secondo il numero di progetti accorpati o divisi

Regioni	Progetti	
	Accorpati	Divisi
Piemonte	1	0
Valle D'Aosta	–	–
Lombardia	3	2
Provincia autonoma di Bolzano	1	1
Provincia autonoma di Trento	–	–
Veneto	4	1
Friuli-Venezia Giulia	0	20
Liguria	0	10
Emilia-Romagna	0	2
Toscana	–	–
Umbria	0	0
Marche	–	–
Lazio	3	0
Abruzzo	1	3
Molise	–	–
Campania	48	29
Puglia	0	0
Basilicata	28	0
Calabria	0	0
Sicilia	36	28
Sardegna	–	–

– : dati non pervenuti

Tabella 5 - Progetti esecutivi approvati dagli ambiti secondo il numero di interventi /azioni di cui sono formati

Interventi	Progetti	
	v.a.	%
Non specificabile	302	15,0
Da 1 a 2	525	26,2
Da 3 a 5	558	27,8
Da 6 a 10	316	15,7
Da 11 a 15	76	3,8
Da 16 a 20	104	5,2
Più di 20	126	6,3
Totale*	2.007	100,0

* questo totale è inferiore a quella della tabella 3, poiché non tutti gli ambiti non hanno fornito il dato

Tabella 6 - Progetti esecutivi approvati dagli ambiti secondo l'eventuale attivazione

Attivazione	Progetti
Attivati dall'approvazione del piano al 30/04/03	1.752
Attivati nel periodo 30/04/02 - 30/04/03	1.071
Non ancora attivati al 30/04/2003	222
Annullati al 30/04/2003	16

Tabella 7 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo la fase in cui si trovano

Fasi	Progetti	
	v.a.	%
In fase di avvio	142	8,1
In fase di iniziale	136	7,8
In fase operativa	337	19,2
In fase operativa avanzata	672	38,4
In fase finale	242	13,8
Conclusi	223	12,7
Totale	1.752	100,0

Tabella 8 - Ambiti secondo la quota di interventi/azioni attivati per Regione

Regioni	Interventi attivati				n.i.
	meno del 25%	tra il 75% ed il 100%	tra il 25% ed il 50%	tra il 50% ed il 75%	
Piemonte	0	1	0	7	1
Valle D'Aosta	-	-	-	-	-
Lombardia	0	0	1	7	0
Provincia Autonoma di Bolzano	0	1	3	0	0
Provincia Autonoma di Trento	1	0	0	0	0
Veneto	0	1	4	12	3
Friuli-Venezia Giulia	0	0	8	8	3
Liguria	0	1	2	5	1
Emilia-Romagna	0	0	0	6	1
Toscana	-	-	-	-	-
Umbria	0	0	0	6	2
Marche	-	-	-	-	-
Lazio	0	1	1	0	1
Abruzzo	0	1	0	3	0
Molise	-	-	-	-	-
Campania	0	0	4	24	0
Puglia	2	0	1	0	1
Basilicata	0	0	0	0	15
Calabria	0	1	0	0	0
Sicilia	23	11	9	9	10
Sardegna	-	-	-	-	-
Totale	26	18	33	87	38

n.i. = non indicato

- = dati non pervenuti

Tabella 9 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo il numero di fruitori/destinatari coinvolti

N° destinatari	Progetti	
	v.a.	%
1-100	755	43,1
101-500	583	33,3
501-1.000	190	10,8
1.001-3.000	127	7,2
Oltre 3.000	97	5,5
Totale	1.752	100,0

Tabella 10 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo l'età prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti

Classi d'età	Progetti	
	v.a.	%
0-5 anni	183	10,4
6-10 anni	437	24,9
11-13 anni	359	20,5
14-17 anni	227	13,0
18-30 anni	59	3,4
Più di 30 anni	143	8,2
Non c'è età prevalente	344	19,6
Totale	1.752	100,0

Tabella 11 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti

Tipologia di fruitori	Progetti	
	v.a.	%
Minori	952	54,3
Minori (poveri, disagio, devianti...)	255	14,6
Adulti	63	3,6
Adulti, genitori	162	9,2
Adulti operatori sociali, educativi...	125	7,1
Istituzioni (pubbliche, privato sociale)	34	1,9
Non c'è tipologia prevalente	161	9,2
Totale	1.752	100,0

Tabella 12 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo le risorse umane impegnate nella realizzazione dei progetti

N° operatori volontari	Progetti	
	v.a.	%
Meno di 10	574	32,8
Da 10 a 50	830	47,4
Da 51 a 100	278	15,9
Da 101 a 300	52	3,0
Più di 300	18	1,0
Totale	1.752	100,0

Tabella 13 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo la forma di gestione

Gestore	Progetti	
	v.a.	%
Diretta da parte dell'ente pubblico	408	23,3
Convenzione mediante gara	385	22,0
Affidamento a terzi	670	38,2
Non ancora stabilita	33	1,9
Altro	256	14,6
Totale	1.752	100,0

Tabella 14 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti affidati a terzi secondo l'ente gestore (in convenzione o affidamento)

Ente gestore	Progetti	
	v.a.	per 100 progetti attivati
Cooperative	580	33,1
Associazioni	235	13,4
Imprese	12	0,7
Liberi professionisti	177	10,1
Ad un insieme di soggetti tra quelli elencati	245	14,0
Altro	88	5,0

Tabella 15 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo la quota di risorse finanziarie già percepite

Quote di finanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Meno del 25%	164	9,4
Tra il 25% ed il 50%	346	19,7
Tra il 50% ed il 75%	632	36,1
Tra il 75% ed il 100%	610	34,8
Totale	1.752	100,0

Tabella 16 - Progetti esecutivi attivati dagli ambiti secondo la quota di cofinanziamento aggiuntivo (stima)

Quote di cofinanziamento	Progetti	
	v.a.	%
Nessun cofinanziamento	448	25,6
Meno del 25%	436	24,9
Tra il 25% ed il 50%	367	20,9
Tra il 50% ed il 75%	316	18,0
Tra il 75% ed il 100%	185	10,6
Totale	1.752	100,0

Tabella 17 - Da parte dell'ente capofila dell'ambito sono stati adottati atti relativi all'attuazione della legge 285/97?

Atti adottati	numero complessivo di atti
No	-
Sì, atti di indirizzo (delibere, regolamenti)	442
Sì, atti di gestione (determine, disposizioni dirig.)	3.812
Sì, protocolli e accordi di programma	211

n.b.: 34 ambiti non hanno risposto a questa domanda

Tabella 18 - Tra gli enti che hanno firmato gli Accordi di programma sono stati effettuati incontri?

Incontri	v.a.	per 100 ambiti
Sì	145	82,9
No	30	17,1
n.r.	27	-
Totale	203	100,0

Tabella 19 - Tra i progetti esecutivi sono state attivate iniziative di raccordo coordinate a livello di ambito territoriale?

Iniziative di raccordo	v.a.	per 100 ambiti
No	17	8,4
Si, con una o più riunioni in Regione	38	18,8
Si, con una o più riunioni politiche nell'ambito territoriale	96	47,5
Si, con una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale	149	73,8
Si, con altro	26	12,9
<i>n.r.</i>	22	-

Tabella 20 - Tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi sono stati effettuati incontri di confronto?

Iniziative di confronto	v.a.	per 100 ambiti
No	14	6,9
Si, con i Comuni	147	72,8
Si, con le Province	48	23,8
Si, con le Comunità Montane	17	8,4
Si, con la Prefettura	18	8,9
Si, con l'ex Provveditorato - Distretti scolastici - Scuole	112	55,4
Si, con le Ausl	122	60,4
Si, con i Centri per la Giustizia minorile	67	33,2
Si, con i Tribunali per i minorenni	28	13,9
Si, con l'associazionismo - Cooperazione sociale - ONLUS	124	61,4
Si, con altro	30	14,9
<i>n.r.</i>	29	-

Tabella 21 - Sono state effettuate iniziative informative?

Iniziative informative	v.a.	per 100 ambiti
No	19	9,4
Si, con riunioni di lavoro aperte in ogni Comune	50	24,6
Si, con incontri pubblici in ogni Comune	34	16,7
Si, con riunioni di lavoro aperte in qualche Comune	90	44,3
Si, con incontri pubblici in qualche Comune	56	27,6
Si, con interventi su stampa, radio e Tv locali	103	50,7
Si, con creazione di pagine Web	45	22,2
Si, con stampa e diffusione del documento del piano territoriale	71	35,0
Si, con l'apertura di uno sportello/ufficio in ogni Comune	22	10,8
Si, con l'apertura di uno sportello/ufficio in qualche Comune	22	10,8
Si, con altro	38	18,7
<i>n.r.</i>	22	-

Tabella 22 - Sono state effettuate iniziative di monitoraggio/verifica?

Iniziative di monitoraggio	v.a.	per 100 ambiti
No	21	10,4
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila dell'ambito	90	44,6
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro ente firmatario dell'accordo di programma	21	10,4
Si, affidate all'Osservatorio/Centro provinciale/zonale sull'infanzia	19	9,4
Si, affidate all'Osservatorio/Centro regionale sull'infanzia	20	9,9
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	36	17,8
Si, affidate ad altro soggetto	53	26,2
<i>n.r.</i>	24	-

Tabella 23 - Quali strumenti sono stati utilizzati per effettuare iniziative di monitoraggio/verifica?

Strumenti	v.a.	per 100 ambiti che hanno iniziative di monitoraggio
Questionari - Schede cartacee	98	54,1
Database informatizzato	35	19,3
Rapporti intermedi, progress	76	42,0
Dossier, diari di bordo	58	32,0
Rendicontazione economico-finanziarie	100	55,2
Riunioni periodiche tra amministratori	53	29,3
Riunioni periodiche tra responsabili dei progetti	137	75,7
Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	28	15,5
Analisi periodica della documentazione	87	48,1
Altro	16	8,8
<i>n.r.</i>	24	-

Tabella 24 - Sui progetti esecutivi sono state attivate iniziative di valutazione?

Valutazione	v.a.	per 100 ambiti
No	51	25,2
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila dell'ambito	71	35,1
Si, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro ente firmatario dell'accordo di programma	21	10,4
Si, affidate all'Osservatorio/Centro provinciale/zonale sull'infanzia	10	5,0
Si, affidate all'Osservatorio/Centro regionale sull'infanzia	6	3,0
Si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	26	12,9
Si, affidate ad altro soggetto	40	19,8
<i>n.r.</i>	27	-

Tabella 25 - Sui progetti esecutivi quale attività valutativa è stata realizzata?

Attività valutativa	v.a.	per 100 ambiti che hanno iniziative di valutazione
Ex ante	44	29,1
In itinere	116	76,8
Ex post	64	42,4
Nessuna	3	2,0
<i>n.r.</i>	24	-

Tabella 26 - Sui progetti esecutivi è stata realizzata una valutazione della:

	si	no
Qualità erogata	103	16
Qualità percepita	83	23
Altro tipo di qualità	13	33

Tabella 27 - Le risorse umane coinvolte nella realizzazione dei piano e dei progetti, hanno partecipato ad attività formative?

Attività formative	v.a.	per 100 ambiti
No	39	19,3
Si, nazionali finanziate con l'Art. 2 comma 2	32	15,8
Si, interregionali finanziate con l'Art. 2 comma 2	21	10,4
Si, regionali finanziate con l'Art. 2 comma 2	68	33,7
Si, specifiche di ambito territoriale	72	35,6
Si, altro	32	15,8
<i>n.r.</i>	28	-

I progetti
nel 2003

IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE
DELLA LEGGE

34
trentaquattro

Avvertenza: le relazioni delle Regioni e delle città riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/97 (giugno 2002-giugno 2003) sono riprodotte nel cdrom allegato; le citazioni riportate nel testo sono tra virgolette basse o in corpo minore.

La documentazione dei progetti e la nuova banca dati*

1. struttura della nuova banca dati 285; 2. Soggettario legge 285;
3. Modalità di raccolta dei materiali per l'implementazione della nuova banca dati 285

La legge 285/97 (art. 8 comma 1) attribuisce al Centro nazionale funzioni di documentazione, che si sono concretizzate nella realizzazione di una prima *Banca dati sui progetti e le esperienze realizzate a favore dell'infanzia e dell'adolescenza*. La Banca dati relativa al primo triennio di applicazione della legge (1997-1999) si è chiusa di fatto nel 2003 e contiene circa 28.000 schede. Le informazioni ricavabili per quanto riguarda la tipologia dei progetti e degli interventi si possono considerare in linea generale attendibili e complete, in quanto derivano dalla schedatura dei piani territoriali di intervento di tutti gli ambiti territoriali e delle città riservatarie. Relativamente alla completezza della documentazione va sottolineato, invece, che eventuali lacune informative sono da imputarsi essenzialmente alla mancata comunicazione da parte delle Regioni e degli ambiti o a cambiamenti intervenuti nel corso della realizzazione dei progetti non comunicati.

Con il suo patrimonio di informazioni la banca dati rappresenta sicuramente un importante canale di comunicazione e un forte punto di riferimento per i suoi utenti, operatori dei servizi, politici e studiosi. Alla Banca si può accedere dalle pagine web del sito del Centro nazionale www.minori.it.

Nel corso del 2003 si è anche proceduto alla progettazione della nuova banca che documenta l'attività svolta nel secondo triennio dalle Regioni, Province autonome e città riservatarie.

La banca dati è stata realizzata utilizzando il medesimo software della prima triennalità, ma opportunamente modificato. Attualmente è in corso la catalogazione dei materiali che pervengono al Centro secondo le modalità presentate poco più avanti.

Per offrire all'utente un raccordo fra la banca dati della prima triennalità e la nuova si è previsto di realizzare nel modulo web un'interfaccia di ricerca comune alle due banche dati, che ne permetta l'interrogazione in base agli elementi che determinano una conti-

* Antonella Schena, P.O. Documentazione, editoria e biblioteca, Istituto degli Innocenti.

nuità tra la prima triennalità e la seconda, cioè un'interrogazione per Comune, al fine di ritrovare tutti i progetti relativi a un determinato territorio – rappresentato dal Comune poiché gli ambiti hanno cambiato la loro conformazione – e per tipologia ex articolato legge 285/97, in modo da ritrovare cosa è stato e viene realizzato in base ad un determinato comma della legge.

Nel progettare e realizzare la nuova Banca dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promosse a livello in base alla 285, contenente la documentazione relativa al finanziamento della seconda triennalità della legge (2000-2002), si è dovuto necessariamente considerare gli elementi che hanno caratterizzato l'attuazione delle politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza in questi anni nel nostro Paese, sia per quanto riguarda il livello nazionale che quello regionale. Il quadro che emerge risulta molto più complesso e articolato rispetto alla prima triennalità, essendo intervenuta l'approvazione della nuova legge quadro 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e la riforma del Titolo V della Costituzione. Era infatti impossibile, nel documentare gli interventi realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza in base alla legge 285 del nuovo triennio, non tenere conto delle modalità di programmazione effettuate dalle Regioni in base alla 328. In alcuni casi ormai non è più possibile distinguere i fondi assegnati dalla 285 da quelli complessivamente messi a disposizione dalle Regioni in materia di infanzia e adolescenza, poiché il fondo regionale risulta indistinto. Inoltre si è dovuto tenere conto della diversificazione temporale e metodologica di attuazione della legge da parte delle Regioni nel secondo triennio.

La nuova banca si caratterizza per la centralità assegnata al progetto esecutivo rispetto al documento, come era invece nella prima triennalità. Pur rimanendo una banca dati di tipo documentale, si è ritenuto che l'Archivio progetti costituisse l'asse su cui far ruotare le informazioni presenti nella banca dati, il nucleo con il maggiore valore informativo per determinare quanto e cosa viene fatto per la programmazione di interventi a livello locale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, in base alla legge. Per questo nell'Archivio progetti è stato inserito un campo che gestisce il contenuto dei progetti attraverso le tecniche e la terminologia usata per il trattamento dei documenti, in modo da consentire un recupero semantico di tipo controllato, più specifico e preciso di quanto fosse previsto nella prima triennalità. Nella prima banca dati, infatti, la ricerca per argomento poteva essere effettuata solo in base alla Tipologia prevalente ex-articolato 285, secondo gli articoli e i commi della legge, o per Tipologia del manuale 285, secondo raggruppamenti tematici non formalizzati in base ai quali si trovano suddivisi nel primo manuale di progettazione i possibili ambiti di intervento.

1. Struttura della nuova banca dati 285

Gli archivi

La documentazione presente nella banca dati è caratterizzata da un'ampia varietà di tipologie documentarie; in essa infatti confluiscono le informazioni su persone e enti coinvolti nelle varie fasi di applicazione della legge 285, i materiali, di diverso tipo, relativi alle attività realizzate sulla base della stessa legge, le risorse per esse impiegate e molte altre informazioni che illustrano le diverse fasi di applicazione della legge.

Al fine di rendere meglio fruibile tale varietà di informazione, la banca dati è stata strutturata in quattro grandi archivi contenenti schede informative differentemente organizzate per ognuno di essi; da ogni singolo archivio è però possibile effettuare la “navigazione” tra le principali voci, in modo da accedere da una scheda facente parte di un archivio a un'altra di un diverso archivio con estrema facilità.

I quattro archivi sono:

- Regioni/Province autonome/ambiti territoriali/città riservatarie;
- Progetti e Subprogetti;
- Enti e persone;
- Documenti.

ARCHIVIO REGIONI/PROVINCE AUTONOME/AMBITI TERRITORIALI/CITTÀ RISERVATARIE

L'archivio comprende le schede delle Regioni, delle Province autonome, delle Città riservatarie e delle relative suddivisioni territoriali sulle quali opera la legge. L'archivio della Banca dati relativa alla prima triennalità contiene circa 350 schede; per il nuovo archivio sono previste circa 400 schede informative. Per ognuno di questi enti e di queste partizioni del territorio nazionale vengono fornite informazioni specifiche: sono indicate le linee programmatiche adottate e l'importo dei fondi finanziari stanziati per attuare la legge sul proprio territorio, i criteri di ripartizione dei fondi, i criteri di valutazione e gli strumenti di verifica dei diversi interventi. In questo archivio è stato inserito un nuovo campo *Riferimento di legge*, nel quale sono previste due opzioni di scelta: 285 o 285 e altro. In questo modo è possibile determinare se il finanziamento è riferibile soltanto alla 285, oppure è determinato anche da altri fondi regionali. Tale informazione viene ulteriormente specificata nei campi relativi al finanziamento dove vengono distinti i finanziamenti regionali complessivi dei progetti da quelli specifici della legge 285. In questo modo è possibile determinare, se il dato è presente nelle fonti, quanto risulta complessivamente assegnato per i progetti infanzia e adolescenza e quanti sono quelli realizzati in base alla 285. Si ipotizza tuttavia che questo dato specifico non sarà più estraibile dalle fonti per quelle

Regioni che hanno ormai il fondo indistinto. In questi casi risulterà riempito soltanto il campo relativo al *Finanziamento regionale Progetti infanzia e adolescenza* e non quello specifico *Finanziamento regionale L. 285*. I finanziamenti sono ripartiti in base agli anni della seconda triennalità: 2000, 2001, 2002. Inoltre si è previsto che le informazioni relative agli ambiti possano essere suddivise anche in Subambiti, poiché alcune zone hanno una dimensione territoriale e programmatica così vasta da potere essere analizzata secondo aggregati ancora più analitici, che abbiamo definito come subambiti. Alle schede sono inoltre allegate, attraverso link ipertestuali, tavole statistiche che riportano i dati ISTAT sulla popolazione delle varie zone territoriali, relativi agli anni di applicazione della legge.

ARCHIVIO PROGETTI E SUBPROGETTI

L'archivio raccoglie le schede delle iniziative progettate e attuate attraverso la legge, inviate al Centro da rilevatori che operano sul territorio regionale. Le schede sono suddivise tra Progetti e Subprogetti, mentre nella prima triennalità l'archivio risultava suddiviso in Progetti e Interventi. Questa diversa struttura è determinata dall'esperienza svolta per l'implementazione della prima banca dati e da alcuni elementi intervenuti nella programmazione delle politiche, a cui prima facevamo riferimento, che hanno evidenziato la difficoltà molto spesso ad avere elementi sufficienti per la determinazione della scheda interventi. Il progetto resta quindi lo snodo informativo della banca dati e per questo motivo è stato attribuito all'archivio progetti la maggiore ricchezza informativa, prevedendo anche la possibilità di suddividere i progetti in subprogetti, per quelle regioni in cui la progettazione avviene in aree così vaste, al cui interno è possibile individuare ulteriori nuclei di progettazione. Degli interventi realizzati viene tenuta comunque memoria attraverso due campi che documentano il numero di interventi complessivi realizzati in base a quel determinato progetto e le diverse tipologie di interventi realizzati.

L'archivio della prima banca dati ha raccolto 2.865 progetti a loro volta articolati in 6.926 interventi. Per quanto riguarda il secondo triennio sono invece previsti circa 4.000 progetti, poiché vengono inclusi anche i progetti regionali e non soltanto quelli finanziati dalla 285 (la regione Sardegna, ad esempio, presenta 290 progetti interamente regionali, cioè non finanziati in modo esclusivo dalla legge 285). Si è previsto l'inserimento di un nuovo campo (Collegamento con precedente triennalità) per determinare l'eventuale collegamento di un progetto con la precedente triennalità. Anche nel caso dei progetti sono stati inseriti i campi relativi al finanziamento dei pro-

getti sia in base al finanziamento regionale che per quello specifico legge 285. Inoltre è stato inserito un campo contenente il costo complessivo di un progetto finanziato dal livello regionale e anche con il concorso di altri finanziamenti pubblici o privati.

Ogni progetto contiene una esaustiva descrizione delle azioni programmate e offre numerose possibilità di recupero dell'informazione utilizzando come chiavi di ricerca:

- Titolo;
- Territorio;
- Enti titolari o gestori del progetto;
- Destinatari;
- Comuni coinvolti;
- Soggetti istituzionali/non istituzionali;
- Tipologia ex articolato (cioè la possibilità di visualizzare tutti i progetti che fanno riferimento a un determinato comma della legge).

Nella nuova banca dati sono stati aggiunti due nuovi campi Tipologia progetto e Termine di Thesaurus per permettere il recupero semantico (per argomento) del contenuto dei progetti secondo una terminologia di tipo controllato che afferisce al Thesaurus infanzia, adolescenza, utilizzato per la ricerca nelle altre banche dati del Centro nazionale, e secondo una struttura di tipo preordinato che ha dato luogo alla costruzione di un apposito Soggettario L. 285 illustrato poco più avanti.

ARCHIVIO ENTI E PERSONE

Si tratta di un archivio anagrafico, identico a quello della precedente triennalità, che raccoglie tutte le informazioni relative agli enti e alle persone coinvolte nei progetti in qualità di titolari/gestori o di referenti politici, amministrativi, o tecnici oppure autori di documenti presenti nel relativo archivio. Per la prima triennalità le schede sono state oltre **12.000**; per la seconda triennalità si prevede un numero analogo. In particolare, le schede "Persone" comprendono l'ente di appartenenza, la qualifica all'interno dell'ente, il ruolo rivestito dalla persona rispetto alla legge 285. La scheda di ogni singola "Persona" è collegata ai progetti in cui è coinvolta, oppure alla scheda catalografica del documento di cui ne è responsabile intellettualmente. Le schede "Ente" contengono invece tutte le informazioni riguardanti l'indirizzo postale, l'eventuale indirizzo web e di posta elettronica, oltre alla lista delle persone a esso collegate. Anche un ente può

essere considerato autore di un documento e quindi legato a detto archivio. È inoltre possibile verificare il legame fra l'ente e i relativi progetti e subprogetti in cui è coinvolto e l'ambito territoriale e le relative Regioni di appartenenza.

ARCHIVIO DOCUMENTI

Conterrà, come per la prima triennialità, le schede catalografiche di tutti i documenti prodotti a vario livello dalle Regioni, dalle Province autonome, dagli Ambiti territoriali, dalle Città riservatarie nell'applicazione della legge. L'archivio della Banca dati prima triennialità è costituito da 6.685 documenti. Si tratta di materiale di natura diversa: delibere, piani di intervento, rendiconti finanziari, ma anche depliant, manifesti, dispense, disegni di bambini, magliette, videoregistrazioni e tutti gli altri prodotti che documentano i progetti e gli interventi realizzati durante la prima triennialità. Il materiale a stampa ritenuto più creativo e originale è stato scannerizzato e allegato al record bibliografico. Anche per la seconda triennialità si prevede tale varietà di documenti e le schede catalografiche relative ai singoli documenti saranno elaborate secondo gli standard internazionali e nazionali di catalogazione. Il recupero dell'informazione potrà avvenire per:

- Titolo;
- Autore;
- Termini di thesaurus;
- Soggetto.

2. Soggettario legge 285

Per il trattamento del contenuto dei documenti della nuova banca dati è stato elaborato uno specifico strumento di indicizzazione il *Soggettario L. 285*, che sarà anche usato per la descrizione del contenuto dei progetti. Tale strumento è costituito da stringhe di soggetto elaborate in base all'analisi della casistica dei documenti della prima triennialità, integrata dalle tematiche riscontrabili nel manuale di progettazione della 285 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità: orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1998). Le stringhe di soggetto sono costruite secondo un sistema di indicizzazione di tipo preordinato, basato cioè su una combinazione di termini di vocabolario (termini di thesaurus) che segue precise regole sintattiche e in cui ogni termine costituisce un potenziale accesso al soggetto. Tale metodo si basa sulla Guida all'indicizzazione per soggetto, realizzata

dal GRIS dell'Associazione italiana biblioteche, ed è utilizzato anche per l'indicizzazione delle altre banche dati del Centro, e dalla Biblioteca nazionale centrale di Firenze per la revisione del suo Soggettario. La terminologia utilizzata per la soggettazione proviene dal Thesaurus infanzia, adolescenza, che ai tempi della prima triennalità della legge ancora in costruzione; attualmente comprende circa 1500 voci, di cui 500 tradotte in inglese e in francese, ed è ormai completamente strutturato e in corso di pubblicazione.

Nella banca dati della prima triennalità era stato fatto uso invece di un sistema postcoordinato, fondato sull'utilizzo dei termini di thesaurus, la cui combinazione avviene soltanto al momento della ricerca, senza fondarsi su un sistema convenzionale che garantisca l'uniformità e la precisione dell'operazione di indicizzazione. La scelta di un diverso sistema di indicizzazione è stata dettata anche dal grande sviluppo avuto dall'Archivio documenti (l'unico dei quattro archivi della prima banca dati in cui fosse possibile questo tipo di interrogazione), sia a livello di quantità che a livello di varietà di materiali e di supporti.

Il Soggettario, elencando tutte le possibili stringhe di soggetto da utilizzare per il trattamento semantico dei materiali della nuova banca dati e offrendo, quindi, tutte le possibili combinazioni da legare al documento/progetto analizzato, consente all'indicizzatore un alto grado di precisione e uniformità e, al contempo, una maggiore velocità nell'indicizzazione.

All'interno del Soggettario le stringhe sono organizzate secondo il criterio degli indici ruotati per cui sotto ogni singolo termine che compone la stringa compare l'intera stringa di soggetto; i singoli termini sono ordinati alfabeticamente. Le stringhe sono inoltre disposte con una struttura a scala in modo che sia chiaro all'indicizzatore che è possibile fermarsi a qualsiasi livello e che si possa scegliere fra più opzioni. Di seguito riportiamo un'esemplificazione che possa illustrare più chiaramente quanto è stato esposto. Deve essere descritto per esempio un progetto o un documento avente come oggetto la prevenzione del disagio sociale dei minori.

All'interno del Soggettario è presente il termine "Disagio sociale", che si trova ordinato alfabeticamente e corredato della sua struttura gerarchica, in modo che ne risulti specificato il significato e l'uso. Sotto il termine trovo indicato il suo ambito tematico, il *broader term* = BT, termine più generale che rappresenta la categoria/classe di appartenenza del termine in esame; il *narrow term* = NT, termine più specifico rispetto a quello in esame; il *related term* = RT, termine correlato a quello in esame; eventualmente *use for* = UF, termine non preferito e scope note = SN, nota esplicativa.

Disagio sociale

SN Mancato adeguamento da parte di un gruppo alle norme stabilite dall'ambiente sociale di appartenenza.

Ambito tematico Società
BT [Condizioni della persona]
RT Adolescenti a rischio
RT Bambini a rischio
RT Preadolescenti a rischio

Adolescenti
Bambini e adolescenti
Preadolescenti
– Disagio sociale [p]

– Prevenzione [p]

La combinazione di questi termini secondo le regole sintattiche previste dal metodo di soggettazione e indicate all'interno del Soggettario (per es. [p] che sta a indicare il ruolo: parte o proprietà) possono dare luogo a diversi soggetti in grado di rappresentare il contenuto di altrettanti progetti o documenti:

- Adolescenti – Disagio sociale [p] – Prevenzione [p]
- Adolescenti – Disagio sociale [p]
- Bambini e adolescenti – Disagio sociale [p] – Prevenzione [p]
- Bambini e adolescenti – Disagio sociale [p]
- Preadolescenti – Disagio sociale [p] – Prevenzione [p]
- Preadolescenti – Disagio sociale [p]

L'indicizzatore dopo aver scelto il soggetto adeguato al progetto (documento) in esame dovrà completare la stringa con l'eventuale indicazione di luogo e/o forma (videocassette, depliant...). Quindi il soggetto da assegnare al documento sarà:

Bambini e adolescenti – Disagio sociale [p] – Prevenzione [p] –
Milano

Il Soggettario rappresenta quindi un archivio coerente di stringhe di soggetto che oltre a garantire l'uniformità e la condivisibilità dei dati in esso contenuti, è anche estremamente flessibile e duttile nelle sue possibilità di applicazione in contesti documentari diversi, così come richiesto dalla Banca dati 285. Dopo un periodo di necessaria sperimentazione nella nuova banca dati, ci auguriamo che il Soggettario possa essere impiegato anche in altre banche dati elaborate da

altri soggetti, quali ad esempio le Regioni nei loro centri di documentazione per l'infanzia previsti dalla legge 451, che hanno contenuti ed esigenze di documentazione analoghe, supportata eventualmente da una specifica attività formativa, con il risultato di contribuire allo sviluppo di attività documentarie fondate su principi di uniformità, trasmissibilità e accessibilità dei dati.

**3. Modalità
di raccolta
dei materiali
per l'implementazione
della nuova
Banca dati 285**

Nel corso del mese di luglio del 2003 il Centro nazionale ha avviato la fase di raccolta e di implementazione della nuova banca dati 285.

Il primo passaggio è stato quello di inviare a tutte le Regioni e Città riservatarie una lettera con la quale è stata presentata l'iniziativa, sottolineandone il significato "innovativo" (sul quale ci siamo già soffermati). È stata quindi ricordata anche la prospettiva nella quale si va a collocare questa nuova banca dati, che è quella di una progressiva integrazione con il più ampio sistema informativo sulle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza. Infine, è stata richiesta alle Regioni e ad altre istituzioni del sistema la massima collaborazione per l'attività di rilevazione e di catalogazione.

Parallelamente il Centro nazionale ha costruito una sua rete di "precatalogatori" ed esperti della materia, ai quali è stata affidata per lo più una o più Regione/Città riservataria, anche sulla base della loro residenza; si è cercato, in sostanza, di affidare a ciascun catalogatore la Regione di propria appartenenza, anche in ragione dei contatti e delle relazioni da loro intessuti già con i referenti regionali.

Individuata quindi la "rete di precatalogatori", il Centro ha fornito loro gli strumenti necessari per la raccolta e la catalogazione della documentazione e li ha "accreditati" mediante apposita comunicazione formale, presso i referenti regionali.

Tutte le Regioni e le Città riservatarie raggiunte hanno mostrato la massima collaborazione nei confronti di questa attività, fornendo il sostegno necessario alle persone incaricate dal Centro nazionale.

Lo sforzo dei referenti – così come quello dei "precatalogatori" – appare maggiormente da segnalare anche in considerazione della evidenziata modifica avvenuta nel quadro generale della programmazione sociale, alla luce della entrata in vigore della legge 328.

Va inoltre ricordato che la seconda triennialità della 285, si presenta con caratteristiche ben diverse dalla prima; si è collocata in un arco temporale molto meno marcato e allo stesso tempo molto diversificato da regione a regione. Non tutte le Regioni hanno poi adottato una programmazione triennale, preferendo ricorrere ad una programmazione annuale. Ciò dunque ha reso il compito complesso e articolato.

Riportiamo qui di seguito il quadro della documentazione raccolta al mese di giugno 2004 ricordando che tutt'oggi è in corso di svolgimento il suo completamento.

a. Situazione delle Regioni:

Regioni	Situazione
Abruzzo	Documentazione acquisita
Basilicata	Documentazione acquisita
Calabria	Documentazione acquisita
Campania	Documentazione acquisita
Emilia Romagna	Documentazione acquisita
Friuli	Documentazione acquisita
Lazio	Documentazione acquisita
Liguria	Documentazione acquisita
Lombardia	<i>In fase di acquisizione</i>
Marche	Documentazione acquisita
Molise	Documentazione acquisita
Puglia	Documentazione acquisita
Piemonte	Documentazione acquisita
Valle D'Aosta	Documentazione acquisita
Provincia Bolzano	Documentazione acquisita
Provincia Trento	Documentazione acquisita
Sardegna	Documentazione acquisita
Sicilia	Documentazione acquisita
Toscana	Documentazione acquisita
Umbria	Documentazione acquisita
Veneto	Documentazione acquisita

b. Situazione delle Città riservatarie

Città Riservatarie	Situazione
Reggio Calabria	Documentazione acquisita
Napoli	Documentazione acquisita
Bologna	Documentazione acquisita
Roma	Documentazione acquisita
Genova	Documentazione acquisita
Milano	Documentazione acquisita
Bari	Documentazione acquisita
Brindisi	Documentazione acquisita
Taranto	Documentazione acquisita
Torino	<i>In fase di acquisizione</i>
Cagliari	<i>In fase di acquisizione</i>
Palermo	Documentazione acquisita
Catania	Documentazione acquisita
Firenze	<i>In fase di acquisizione</i>
Venezia	Da contattare

Infine, possiamo mettere in evidenza che la documentazione che è stata raccolta si presenta molto diversificata, da regione a regione.

Ciò ovviamente è dovuto al fatto che ciascuna di esse si è ritrovata all'avvio della seconda triennialità con una programmazione che ha risentito principalmente dell'attuazione o meno della legge 328/00; in alcuni casi – come per la Regione Emilia-Romagna e la Regione Piemonte –, vi è stata anche la promulgazione della legge regionale di recepimento della riforma del Titolo V della Costituzione.

Ciò premesso, il panorama completo e dettagliato della situazione dei progetti 285 per la seconda triennialità sarà possibile averlo soltanto una volta completata la fase di raccolta e la fase di catalogazione dei progetti.

Ad ogni modo – e per il momento – sulla base di un primo esame della documentazione raccolta sembra emergere per la seconda triennialità della legge 285, una situazione così articolata:

- la maggior parte delle Regioni hanno impostato la seconda triennialità mantenendo il tipo di programmazione precedente e sono stati in grado di fornire al Centro documenti e progetti relativi alla legge 285;
- una parte delle Regioni ha avviato in vario modo (parallela, sostitutiva, integrativa rispetto alla legge 285) una programmazione sociale integrata, all'interno della quale sono stati comunque rinvenibili e inviati progetti dell'area infanzia" (Toscana, Campania, Liguria, Umbria, Basilicata);
- la Regione Sardegna non ha attivato la seconda triennialità e ha inviato progetti elaborati in attuazione di leggi regionali di settore.

Le attività di prevenzione del disagio dell'infanzia e dell'adolescenza e il piano di lavoro sull'abuso e il maltrattamento dell'infanzia*

1. Il lavoro svolto; 2. Attività informative e seminari; 3. Ricerca e documentazione

Non è affatto come pensate. Non esiste un dolore meraviglioso. Ma quando la vita ci mette a dura prova, dobbiamo forse arrenderci? E se decidiamo di lottare, quali armi abbiamo a nostra disposizione?
(Boris Cyrulnik, *Il dolore meraviglioso*)

Nel periodo di riferimento della presente relazione, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha collaborato con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel dare seguito all'attuazione del piano di attività sulla prevenzione del disagio e della violenza all'infanzia predisposto e avviato nel 2002.

Gli obiettivi specifici che hanno orientato il lavoro del Centro nazionale sono stati:

- sostenere la ricerca e l'individuazione di modelli e di metodologie operativi per migliorare gli interventi di prevenzione e di protezione, con un'attenzione particolare al sostegno alla genitorialità;
- favorire la diffusione delle migliori pratiche d'intervento;
- assicurare un livello omogeneo di informazione su tutto il territorio nazionale e la circolazione di un'informazione di qualità sui temi del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dell'infanzia.

Il Piano di attività è il frutto di quel continuo lavoro di scavo nella realtà che il Centro va compiendo da molti anni nello sforzo, da un lato, di dare voce alle specifiche esperienze di lavoro sul campo e, dall'altro, di riconnetterle in una cornice di senso collettiva e sovra-individuale (come richiesto dai compiti attribuitigli ex art. 8 della legge 285), che segnali al mondo adulto la direzione e la qualità del cammino che vanno compiendo le politiche sociali a fianco dei più piccoli e dei più giovani.

* Donata Bianchi, sociologa, consulente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Lo stato attuale degli interventi realizzati in Italia segnala, infatti, una triplice esigenza :

- di documentare il lavoro fatto per favorirne la conoscenza e la trasferibilità;
- di valorizzare il ruolo attivo di bambini e adolescenti nell'ideazione, attuazione e valutazione dei progetti, nello specifico, di quelli volti alla sensibilizzazione e alla trasformazione della dimensione culturale delle cause della violenza all'infanzia;
- di superare la persistente carenza conoscitiva sul fenomeno e il suo mutare nel tempo, una situazione che costituisce un limite ai fini di programmazione e di valutazione d'impatto delle strategie di prevenzione e di contrasto della violenza¹.

Le finalità e gli obiettivi enunciati sono stati perseguiti attraverso un programma di attività a medio-lungo termine articolato su tre linee di azione:

- la realizzazione di iniziative editoriali e di informazione;
- l'organizzazione di attività informative e seminari;
- l'avvio di azioni di programma di ricerca e di documentazione.

La gestione del Piano è stata affidata a un gruppo di lavoro composto dal Centro nazionale e da consulenti esterni, avente funzioni di indirizzo tecnico-scientifico e organizzativo.

1. Il lavoro svolto

1.1 Le iniziative editoriali e di informazione

Il progetto editoriale è stato costruito attorno a tre parole-chiave assunte a paradigma delle pubblicazioni:

- **ascolto** – dei bambini e delle bambine²
- **confronto** – tra gli operatori delle varie professioni
- **integrazione** – degli interventi e dei percorsi di aiuto.

¹ Il monitoraggio e i processi valutativi della progettazione, degli interventi e dei loro risultati (in altre parole, delle politiche e della *governance* locali), come già è stato affrontato in questo volume, costituiscono due dei nodi critici e dei temi di maggiore interesse da parte di amministrazioni regionali, locali ed enti impegnati nel dare attuazione al mandato della legge 285, specialmente in questa fase di attuazione e consolidamento di un nuovo sistema sociale di programmazione e politiche integrate.

² Con i termini "bambina" e "bambino" ci si riferisce a soggetti infradiciottenni ai sensi dell'art. 1 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), recepita nell'ordinamento italiano con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

Con il concetto di ascolto si è inteso fare riferimento al riconoscimento effettivo dei diritti di cittadinanza di bambini e bambine, ovvero sia che essi sono interlocutori capaci e che la loro soggettività può farsi parola. L'ascolto è la chiave che apre allo scambio tra generazioni e tra persone, è la chiave dell'incontro tra operatori appartenenti ad ambiti professionali e istituzionali differenti, chiamati a cooperare per assicurare condizioni di ascolto preventivo, protettivo e pro – attivo a quei bambini e a quelle bambine che possono trovarsi, o già si trovano, in situazioni di disagio e di rischio.

Le ricognizioni sull'attuazione della 285 ci hanno mostrato l'importanza del confronto e dell'integrazione quali componenti strutturali indispensabili affinché l'ascolto possa realmente essere esercitato. In questo ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, l'efficacia dei saperi e delle azioni è determinata fortemente dall'esistenza di una trama ricca di relazioni tra sistema giudiziario e sistemi sociale, sanitario ed educativo, istanze caratterizzate da rappresentazioni culturali, culture professionali e obiettivi istituzionali profondamente differenti e non immediatamente integrabili. La rete tra tali istanze costituisce un requisito necessario affinché l'ascolto di un minore possa tradursi in azioni tempestive e coerenti con le informazioni raccolte, specialmente se queste indicano la sussistenza di uno stato di grande sofferenza o di pericolo che richiede l'attuazione immediata di misure di sostegno alla famiglia e/o di tutela per il minore.

Da tali riflessioni è nata la scelta di orientare il segmento editoriale del Piano a due principali gruppi target:

- le bambine e i bambini;
- gli operatori dei settori sociale, educativo, sanitario e giudiziario.

I MATERIALI INFORMATIVI RIVOLTI AI BAMBINI, ALLE BAMBINE E AGLI/ALLE ADOLESCENTI

Nell'anno 2003 è stato prodotto l'opuscolo *Uscita di sicurezza*. Questo è il frutto di un laboratorio promosso dal Centro nazionale nel 2002 con il coinvolgimento di un gruppo di adolescenti, ragazzi e ragazze che hanno fatto un cammino di riflessione sul tema della violenza dando forma ad un testo scritto rivolto ai loro coetanei. Con questa esperienza il Centro ha fatto propria la raccomandazione della Sessione speciale della Nazioni unite sull'infanzia (New York, maggio 2002) di «dare voce ai ragazzi e alle ragazze perché i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze devono avere voce in capitolo, ovunque, su tutte le questioni che interessano loro (non solo su quelle che sono considerate dagli adulti di loro pertinenza)» (dal Documento dei ragazzi e delle ragazze presentato in occasione dell'UNGASS sull'Infanzia).

LE PUBBLICAZIONI PER GLI OPERATORI

La prospettiva teorica adottata per lo sviluppo dei temi da dedicare alle pubblicazioni per gli operatori è stata quella della multidisciplinarietà per valorizzare l'integrazione dei saperi, delle metodologie e degli strumenti professionali.

Il concetto di multidisciplinarietà sussume quello di coordinamento, ovverosia di lavoro di rete. Il coordinamento multidisciplinare e interistituzionale costituisce uno dei pilastri attorno ai quali costruire e rafforzare i sistemi di protezione di bambini e bambine dalla violenza.

La metafora della rete offre una chiave di lettura importante per la comprensione e la modellizzazione degli interventi da attuare in questo settore, interventi che si sviluppano in modo processuale, articolandosi su differenti livelli di prevenzione (primaria, secondaria e terziaria) e secondo una serie logica di fasi in ciascuna delle quali intervengono differenti attori e istituzioni.

Peraltro, le differenti forme di abuso costituiscono una complessa fenomenologia di eventi dalle caratteristiche specifiche in termini di: eziologia, quadri sintomatologici, dinamiche evolutive, fattori di rischio e fattori di protezione. Non è quindi possibile riferirsi in modo indifferenziato a generici interventi di prevenzione, protezione e tutela perché ogni forma richiede specifiche strategie e investe insieme anche significativamente differenti di soggetti che interagiscono, o possono interagire, con il bambino e il suo nucleo familiare³.

Per gli operatori è stata immaginata una produzione editoriale costituita da pubblicazioni ad ampia diffusione sui percorsi di intervento e l'approfondimento su tematiche di attualità.

L'architettura di ciascun volume è stata predisposta per "dare voce" ai diversi punti di vista professionali (l'insegnante, l'assistente sociale, lo psicologo, il neuropsichiatra, il pediatra, il poliziotto, il medico specialistico – ginecologo, medico legale, ecc.–, il magistrato,

³ Come scrive Folgheraiter (2000), coordinarsi, fare lavoro di rete significa mettere in relazione sistemi di connessioni formali e informali, lavorando per creare o rafforzare legami, creare integrazione od opportunità di comunicazione tra entità e culture distinte che devono, o dovrebbero, convergere verso una finalità comune attraverso azioni differenti e perseguendo obiettivi professionali differenti. L'approccio di rete all'intervento nei casi di maltrattamento, abuso e sfruttamento di minori rimanda a una prospettiva ecologica della tutela del bambino. Possiamo infatti fare un'analogia tra benessere fisico e tutela del bambino. L'ecologia in quanto scienza sistemica degli ambienti di vita mette in correlazione il benessere biologico degli organismi con lo stato dell'ambiente fisico. Trasmutare questa concezione nel nostro contesto significa mettere in relazione la protezione con la qualità del contesto (risorse e strutture) in cui si sviluppa l'intervento. La qualità del contesto può essere positiva o negativa, la qualità della tutela tenderà a essere dello stesso segno.

l'educatore, il perito, ecc.) con articoli nei quali ciascun autore presenta e discute la prassi corrente, i nodi problematici (evidenziando l'intreccio con le altre aree professionali) e fornisce alcuni accenni al dibattito italiano e internazionale. Gli articoli principali sono arricchiti da piccoli saggi di approfondimento nei quali sono illustrate esperienze qualificate di ambito italiano o internazionale e strumenti operativi. Una rassegna bibliografica ed emerografica completa e arricchisce la composizione di ogni volume.

Per favorire la distribuzione delle pubblicazioni è stato utilizzato anche il sito del Centro quale piattaforma telematica da cui dare visibilità al progetto e diffondere materiali promozionali ed esplicativi dei contenuti delle pubblicazioni.

LA PREVENZIONE DEL DISAGIO NELL'INFANZIA E NELL'ADOLESCENZA

Nel periodo in esame è stato pubblicato il volume che raccoglie gli esiti del Seminario nazionale su "La Prevenzione del disagio dell'infanzia e dell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete" (Firenze, 24 settembre 2002)⁴.

Il volume si articola in due parti: la prima è suddivisa in capitoli specialistici che esaminano il tema della prevenzione dal punto di vista culturale, clinico, sociale, sociologico, giuridico, politico- istituzionale, dei mass media e di settori economici interessati, nello specifico quello degli operatori turistici. Questi ultimi due settori sono stati inseriti perché, oggi, essi sono investiti da serie responsabilità rispetto al contrasto delle nuove forme di sfruttamento dei minori, quali la pedopornografia e il turismo sessuale.

La seconda parte ospita invece i documenti elaborati nel corso dei lavori del Seminario nazionale.

Ogni capitolo specialistico si compone di un contributo introduttivo, che inquadra il tema ivi trattato, seguito da uno o più scritti di approfondimento. Chiude il volume una bibliografia tratta dal catalogo della Innocenti Research Library.

Gli argomenti affrontati nel volume sono discussi a partire da una prospettiva di tipo culturale poiché muoversi in una logica di prevenzione (sia essa primaria, secondaria o terziaria) implica in primo luogo interrogarsi su quanto il mondo degli adulti riconosca e favorisca l'affermazione sostanziale dei diritti dei bambini e delle bambine. Il loro disagio, infatti, è anche prodotto di un atteggiamento adultocentrico nello sguardo e nel modo in cui gli adulti si pongono in relazione con i mino-

⁴ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2004.

ri (Quali sono le nostre immagini mentali di infanzia, adultità e violenza? Quali pregiudizi permeano il nostro pensiero e il nostro operare?).

Gli scritti si soffermano sia sulle situazioni di rischio collegate a un temporaneo indebolimento delle risorse della famiglia – che nel suo ciclo di vita attraversa momenti di difficoltà anche estremamente critici e complessi, ma che non sono immediatamente identificabili come situazioni di pregiudizio per i bambini presenti nel nucleo – sia sulle situazioni di vero e proprio pregiudizio, cioè quando un minore è esposto a situazioni di maltrattamento che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la sua salute e il suo sviluppo.

La pubblicazione si presenta come uno strumento di studio nel quale ciascun operatore può trovare riferimenti teorici da approfondire o piste di lavoro da sviluppare nel proprio contesto lavorativo, offrendo saggi e documenti che affondano le loro radici nel concreto agire dei professionisti a contatto con bambini, adolescenti e famiglie.

Il volume si chiude con i documenti elaborati nel Seminario nazionale del Settembre 2002, un'iniziativa che ha risposto a una sentita esigenza di confronto tra gli operatori sugli esiti delle politiche e degli interventi sviluppati nel corso dell'ultimo decennio. Importanti innovazioni legislative, quali la legge 328 di riforma del sistema dei servizi sociali e la riformulazione del dettato dell'art. 117 della Costituzione, che ha ampliato la competenza esclusiva delle Regioni in materia sociale, hanno innescato processi trasformativi i cui esiti non sono ancora definiti, ma sono certamente destinati a influenzare in modo importante il lavoro dei centri e dei servizi che si occupano di violenza all'infanzia.

2. Attività informative e seminariali

In sintonia con i compiti attribuitigli dalle leggi 451/97 e 285/97, il Centro nazionale ha proseguito nello sviluppo di iniziative di scambio, confronto e di co-formazione a livello nazionale rivolte agli operatori delle aree socioassistenziale, sanitaria, psicologica, educativa, giuridica, nonché ai responsabili della gestione amministrativa e politica dei progetti rivolti all'infanzia.

In considerazione del carattere nazionale dei percorsi si è ritenuto proficuo:

- privilegiare azioni formative e seminariali di sistema, cioè coinvolgenti figure professionali che per il proprio ruolo, carica o funzione, sono in grado di svolgere un effetto moltiplicatore e diffusore delle conoscenze acquisite;
- focalizzare l'attenzione su settori e/o aree tematiche di interesse generale e sulle quali il Governo nazionale e/o le amministrazioni regionali possono svolgere una funzione di impulso e di orientamento.

Per l'organizzazione di queste iniziative si è ravvisata l'importanza di stabilire rapporti di collaborazione con istituzioni, enti locali ed enti pubblici e del privato sociale al fine di creare sinergie e costruire le condizioni per un patto informativo e formativo sufficientemente ampio.

Nel periodo in esame, il Centro nazionale ha organizzato il Seminario nazionale di studio sul monitoraggio del fenomeno della violenza all'infanzia (Firenze, 2 luglio 2003).

L'incontro, che ha riunito rappresentanti delle Regioni ed esperti del settore, è avvenuto in occasione della presentazione della proposta di ricerca finalizzata alla creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori presi in carico dai servizi sociali, con particolare attenzione ai minori in stato di abbandono, vittime di maltrattamenti, abuso e sfruttamento sessuale.

La raccolta dei dati rappresenta una sfida attuale di estrema importanza che mira a soddisfare diverse tipologie di esigenze:

- **esigenze amministrative** (monitorare l'impatto di politiche, programmi e interventi, programmare le risorse umane, economiche e strumentali, effettuare controlli di budget);
- **esigenze politico-istituzionali** (compiere valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* di progetti e iniziative specifici, verificare l'agendabilità del problema);
- **esigenze cliniche o di indagine sociale** (conoscere i fenomeni e i loro cambiamenti nel tempo, verificare ipotesi operative);
- **esigenze operative individuali dell'operatore o del servizio** (supervisionare il lavoro degli operatori, fare autoformazione, riallineare gli interventi a nuova utenza o a nuove domande da parte dell'utenza o a nuove modalità di relazione tra servizio e utenza).

Ma a cosa ci si riferisce quando parliamo di "rilevazione"? Il dizionario della lingua italiana Devoto-Oli può essere una guida nella costruzione di un significato condiviso del termine rilevazione – esso definisce il rilevare, come «la determinazione sistematica di una grandezza o di un fenomeno», «formare in rilievo», «individuare, dedurre, trarre una conclusione sulla base di elementi oggettivi disponibili». Intersecando tra loro i vari campi semantici, si può allora descrivere l'azione/funzione del rilevare come la raccolta continuativa, sistematica e organizzata di dati e informazioni (elementi oggettivi disponibili) per dare forma a fenomeni dei quali individuare costanti e discontinuità.

È necessario, quindi, "lavorare a sbalzo" la realtà dei fenomeni come gli artigiani fanno con il rame, che da superficie piatta e uniforme, assume lentamente forme convesse o concave da cui emergono figure prima indistinte.

La rilevazione dell'abuso richiede l'esercizio di due ordini di attività legati tra loro da un nesso non tanto temporale quanto logico: un primo livello è quello del rilevare attraverso l'ascolto e l'osservazione del comportamento, dello stato fisico, psicologico ed emotivo di un minore; tali indicatori motivano l'intervento. Tale rilevazione si concentra su un caso attorno al quale si sviluppano i pensieri e le azioni degli operatori.

Il secondo ordine di significati è quello della conoscenza più ampia, generalizzata, di un fenomeno, cioè dell'osservazione delle disuguaglianze e delle differenze che si possono apprezzare mettendo insieme tante singole storie di bambini e bambine sino a costruire un universo di casi e di interventi di cui comprendere le caratteristiche, le tipicità, le modificazioni nel tempo e nello spazio: da interrogare, per interrogarsi.

Il progetto per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio si pone l'obiettivo di introdurre anche in Italia l'uso della buona pratica della rilevazione e della registrazione sistematica di dati e informazioni non solo per soddisfare curiosità di tipo scientifico, ma, soprattutto, per favorire la programmazione e la valutazione di impatto delle politiche.

Come è stato comprovato dall'esperienza di quei Paesi che hanno registri nazionali oppure osservatori nazionali per la raccolta dei dati su altre forme di violenza all'infanzia, dalla trascuratezza all'abuso sessuale intrafamiliare, informazioni valide sono un prerequisito per un approccio basato su dati di evidenza nella pianificazione e sviluppo degli interventi. Un impegno per uniformare le definizioni e la tipologia di dati da osservare potrebbe facilitare la raccolta delle informazioni all'interno di ciascuna regione e la loro comparabilità a livello nazionale.

La rilevazione come buona pratica

A livello internazionale ed europeo.

1. L'Organizzazione mondiale della sanità, nel suo recente Rapporto mondiale su Violenza e salute, 2002, si conclude con la raccomandazione di otto strategie di cui ben tre fanno riferimento alla raccolta dei dati:

Raccomandazione 1 – Creare, implementare e monitorare i piani di azione nazionali per la prevenzione della violenza.

Raccomandazione 2 – Rafforzare la capacità di raccogliere dati attendibili sulla violenza, per determinare le priorità di azione, indirizzare i programmi di intervento, individuare, delineare i progressi fatti e svolgere funzione di *advocacy* (sensibilizzazione politico-istituzionale) poiché senza dati non è possibile fare pressione affinché il problema sia inserito nell'agenda politica e ottenga risposte.

Raccomandazione 3 – Definire le priorità per e sostenere la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure di prevenzione della violenza.



2. Il Gruppo di Specialisti sulla protezione di bambini contro lo sfruttamento sessuale (PC S ES) del Consiglio d'Europa, a conclusione della ricognizione sullo stato di attuazione dell'Agenda d'azione adottata al Primo congresso di Stoccolma sullo sfruttamento sessuale dei minori (1996) e del Piano di azione approvato alla conferenza intergovernativa di Budapest (Novembre 2001), individua la creazione di sistemi statistici nazionali e l'organizzazione di raccolte omogenee e continuative di dati come due priorità ancora drammaticamente valide a livello europeo, pur in presenza di un più vasto riconoscimento del fenomeno.
3. L'Unione europea, nella recente Decisione assunta il 21 aprile 2004 dal Parlamento europeo e dal Consiglio per l'istituzione di una seconda fase del Programma Daphne⁵, fissa tra le azioni da realizzare nel quadro del Programma lo studio dei fenomeni collegati alla violenza, indagini sulle cause della violenza e l'elaborazione di indicatori, raccolte di dati, realizzazione di statistiche ripartite per sesso ed età.

A livello nazionale.

1. Il Piano nazionale di lotta alla Pedofilia presentato nel 2002 dal Ministero delle Pari Opportunità quale amministrazione centrale coordinatrice del Comitato di lotta alla pedofilia (Ciclope) ricorda l'importanza di procedere a una raccolta sistematica dei dati, e da questo punto sono da menzionare la creazione di un Osservatorio scientifico a supporto del Comitato, con compiti di analisi e raccolta dati e altri documenti di rilievo ai fini dell'azione di coordinamento del Ciclope, oltre all'attivazione della linea 114 di ascolto per minori in difficoltà, nata da un'iniziativa congiunta del Ministero per le pari opportunità, il Ministero per le comunicazioni e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che potrà fornire dati nazionali su un campione di popolazione minorile in situazione di disagio e forse mai intercettata dai servizi.
2. Infine, il Piano nazionale di azione per l'infanzia 2002-2004 colloca tra le azioni di sistema "l'individuazione di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con l'adeguata definizione di sub-categorie e degli elementi caratterizzanti e avviare un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza). L'attivazione tempestiva di forme di raccolta dati che definiscano con precisione i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare e che ne diano una quantificazione."

⁵ DECISION N. 803/2004/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 April 2004 adopting a programme of Community action (2004 to 2008) to prevent and combat violence against children, young people and women and to protect victims and groups at risk (the Daphne II programme), L 143/1 Official Journal of the European Union.

L'organizzazione del Seminario è stata preceduta da una rassegna delle più qualificate indagini italiane sul fenomeno dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia.

L'esito di questa prima parte del lavoro ha portato all'individuazione di un numero ristretto di esperienze, alcune promosse dalle Regioni nell'ambito di più generali sistemi di monitoraggio sullo stato dell'infanzia e dell'adolescenza, altre costituite da ricerche ad hoc condotte all'interno di ASL, zone sociosanitarie o servizi specializzati. Anche le linee guida sulla rilevazione e la segnalazione dei casi di maltrattamento e abuso, approvate da alcune Regioni italiane, hanno costituito parte della documentazione presa in esame dal gruppo di lavoro.

L'analisi del lavoro condotto in Italia è stata utile al fine di determinare alcune caratteristiche da considerare nella preparazione del Seminario, in particolare si è osservato che nella maggior parte dei casi le fonti da cui venivano tratte le informazioni erano costituite dai servizi sociali – oppure équipes multidisciplinari integrate dipendenti da questi –, individuati come punto catalizzatore di tutte le segnalazioni riguardanti minori in situazioni di disagio. Se la ricerca aveva coinvolto anche altri servizi o enti, l'ampliamento della rete informativa sembrava aver risposto non tanto al controllo della congruità statistica dei dati (es. evitare doppi conteggi) quanto alla volontà di verificare la maggiore o minore sensibilità alla rilevazione di ciascun punto della rete.

IL SEMINARIO NAZIONALE DI STUDIO SUL MONITORAGGIO DEL FENOMENO DELLA VIOLENZA ALL'INFANZIA

Al Seminario hanno partecipato rappresentanti delle amministrazioni regionali di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto e alcuni operatori di servizi sociali territoriali toscani, umbri, pugliesi, calabresi, veneti, lombardi e piemontesi.

L'iniziativa si è aperta con la presentazione di un lavoro di ricognizione sui sistemi di monitoraggio dei dati sul maltrattamento all'infanzia esistenti in Europa, cui sono seguiti interventi da parte di amministratori regionali che hanno presentato i sistemi di raccolta dei dati sullo stato dell'infanzia e dell'adolescenza avviati in alcune regioni italiane.

I temi “caldi” proposti alla discussione sono stati: la qualità delle principali fonti informative esistenti, la definizione dei criteri per la scelta e la selezione delle informazioni, le modalità di raccolta e di organizzazione dei dati, le finalità alla base della raccolta e dell'analisi dei dati, le connessioni tra rilevazione dei casi e valutazione di piani, programmi e politiche.

a) Il confronto europeo

A livello europeo, accanto a una rassegna bibliografica effettuata con il supporto della Innocenti Library, il Centro nazionale ha condotto anche una ricognizione sulle esperienze in atto nei Paesi che fanno parte, in qualità di membri oppure di osservatori, della rete ChildONEurope⁶.

La ricognizione a livello europeo ha permesso di:

- verificare l'esistenza di sistemi informativi nazionali sul fenomeno dei maltrattamenti e dell'abuso all'infanzia, "Is there a national monitoring/registration system of cases of child abuse? (abandonment, neglect, physical maltreatment, psychological maltreatment, abuse, sexual exploitation)?"
- identificare il gestore del sistema, "Which body manages it at central level?"
- determinare la periodicità di raccolta e aggiornamento dei dati, "How frequently is the information gathered? every two years, every year, every six months, at different times"
- conoscere l'estensione territoriale del sistema, "What is the coverage of the survey?, the survey covers the whole country, the survey only relates to some sample areas"

Il tasso di risposta alla ricognizione è stato pari al 75% del totale dei componenti di ChildONEurope. La situazione che emerge dai dati è moderatamente positiva poiché in sei Paesi sui nove che hanno risposto, esiste o è in via di costituzione/revisione, una struttura nazionale di raccolta e monitoraggio (Tabella 1). L'assenza di un sistema statistico nazionale in materia di "child abuse" è segnalata da Germania, Svezia, Danimarca e Lussemburgo; esiste, invece, in Gran Bretagna, Olanda e Francia ed è in via di costituzione in Portogallo, Spagna e Belgio.

⁶ La Rete europea di osservatori nazionali sull'infanzia (ChildONEurope) è stata costituita ufficialmente il 24 Gennaio 2003 in seguito a due anni di lavori preparatori nell'ambito del Gruppo intergovernativo permanente *L'Europe de l'Enfance*. All'ultima Assemblea del 28 maggio 2004 ChildONEurope risultava composta da 8 membri: Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna e 7 Osservatori: Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Olanda, Regno Unito e Svezia. ChildONEurope persegue i seguenti obiettivi: scambio di conoscenze e informazioni sulle leggi, le politiche, i programmi, i dati statistici, gli studi, le ricerche, le migliori pratiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza; scambio di conoscenze sulle metodologie e gli indicatori utilizzati al fine di ottenere una comparabilità delle informazioni; analisi comparative su argomenti specifici.

Tabella n. 1 - Sistemi nazionali

	Si	No	È in costruzione/ revisione	Non esiste più
Portogallo				X
Spagna				X
Gran Bretagna	X			
Germania		X		
Olanda	X			
Svezia		X		
Danimarca		X		
Belgio				X
Lussemburgo		X		
Francia	X			

In tutti gli Stati rispondenti, il flusso dei dati è gestito, o sarà gestito, su base annuale, con aggiornamento costanti di tutti i flussi. Inoltre, le rilevazioni coprono tutto il territorio nazionale, eccetto in Gran Bretagna poiché in Galles, come accenneremo più avanti, non esiste un Child Protection Register. In Olanda la rilevazione su scala nazionale si affianca anche a indagini in profondità condotte una tantum in alcuni dipartimenti.

Il varo di sistemi nazionali è partito in disomogeneo in tutti i Paesi poiché all'inizio i dati raccolti venivano raccolti su alcune aree territoriali campione e solo gradualmente il sistema ha raggiunto un'estensione nazionale.

Merita aggiungere che, a conclusione della ricognizione, ChildO-N-Europe ha deciso di proseguire ulteriormente sul tema della violenza all'infanzia, promuovendo una ricerca più dettagliata sui sistemi statistici nazionali e i dati disponibili, nonché un progetto di comparazione delle politiche di prevenzione primaria e secondaria del maltrattamento e dell'abuso sessuale.

Il Child Protection Register

Nel corso del Seminario è stato dedicato un approfondimento al *Child Protection Register* dell'Inghilterra, un'esperienza europea particolarmente avanzata di registrazione sistematica dei casi di "child abuse" segnalati ai servizi sociali territoriali. Il confronto con il sistema inglese è apparso particolarmente ricco di stimoli alla luce delle esperienze italiane di raccolta dei dati e di indagine territoriale illustrate nel corso del Seminario.

Il *Child Protection Register* è un sistema di segnalazione e registrazione articolato su un livello locale di immissione e gestione dei dati da parte dei servizi sociali e su uno centrale di integrazione ed elaborazione di tutti i flussi informativi locali gestito dal Central Depart-

ment Of Health – Personal Social Services. Questa duplice struttura consente la raccolta e l'analisi delle informazioni a livello sia locale sia nazionale, permettendo di verificare l'impatto delle scelte operative adottate dai singoli servizi.

Il Registro è attivo in Inghilterra, Scozia e in Irlanda del Nord. Il Registro dell'Inghilterra è entrato in funzione per primo ed è quello che copre il maggior numero di servizi territoriali.

Il Registro contiene le informazioni relative ai minori residenti che, a seguito di una segnalazione ai servizi sociali, sono stati valutati come esposti a condizioni di rischio o già vittime di maltrattamenti o abuso sessuale e per i quali è stato attivato un progetto di protezione.

Il fine principale del *Child Protection Register* è rendere noto alle agenzie territoriali di assistenza e protezione chi sono i bambini esposti a un rischio continuativo di abuso e aventi bisogno di interventi attivi di tutela. Ai dati contenuti nel Registro hanno accesso sia i servizi territoriali sia la polizia allo scopo di rendere possibile a tutti gli operatori coinvolti di beneficiare dei dati aggiornati sullo stato del minore e di predisporre, se necessario, di piani urgenti per la sicurezza. A livello locale, i Child protection register sono messi sotto la responsabilità di un'assistente sociale esperta, accreditata presso il Central Department Of Health, cui è affidata la responsabilità circa l'aggiornamento della scheda-minore e l'assegnazione dei codici di accesso al data base agli operatori esterni al servizio sociale.

Ciascun minore può essere registrato sotto una o più categorie di "child abuse", quelle attualmente contemplate sono: maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico, abuso sessuale, trascuratezza.

In Inghilterra le procedure di tenuta del Registro si conformano alle Linee guida contenute nel documento *Working together to safeguard children* (Department of Health, l'Home Office e dal Department of Education), che affronta tutti gli aspetti operativi rilevanti, in particolare:

- definisce le caratteristiche delle situazioni di disagio, di rischio e di violenza, oggetto dell'intervento delle autorità locali, fornendo indicatori per la rilevazione;
- individua le autorità responsabili del benessere e della tutela;
- stabilisce i compiti di ciascuna e le modalità della loro integrazione;
- indica i tempi e le procedure della presa in caso dei singoli casi;
- offre checklist per il controllo delle procedure;
- suggerisce modalità di approccio e di relazione con il minore, la famiglia e tra gli operatori;

- raccomanda metodologie e criteri da adottare per la supervisione e il monitoraggio degli interventi, con particolare attenzione alle situazioni in cui l'azione dei servizi si conclude con il fallimento dell'intervento;
- delinea percorsi di formazione e aggiornamento professionale mono e multidisciplinare che possono essere promossi dalle autorità locali.

Il sistema del Registro permette di ricostruire tutta la storia degli interventi che hanno luogo attorno a un bambino, inoltre le informazioni raccolte consentono di effettuare una valutazione sui tempi di assunzione delle decisioni e di attuazione delle misure di assistenza e protezione.

Nel Registro si riportano anche le deregistrazioni, cioè le chiusure dei casi che possono avvenire perché:

- le autorità e gli operatori responsabili giudicano che il bambino non è più a rischio (la decisione è assunta dalla Child protection conference);
- il minore e la sua famiglia cambiano residenza permanentemente. In questi casi i servizi sociali della nuova area di residenza devono prendere in carico il caso entro 15 giorni dalla notifica del trasferimento da parte dell'amministrazione che ne aveva l'originaria responsabilità. Con la presa in carico il minore entra nel Registro locale e decade da quello della vecchia area di residenza;
- il minore ha raggiunto i 18 anni;
- il minore si trasferisce a vivere al di fuori della Gran Bretagna;
- a seguito di decesso del bambino.

La deregistrazione, tuttavia, non implica che il servizio cessa anche la presa in carico del minore, che può continuare a essere seguito ma al di fuori di un programma di protezione dal rischio di violenza.

b) Esperienze italiane

Il Seminario ha consentito di conoscere indagini condotte a livello locale e di illustrare l'architettura di alcuni sistemi informativi locali che includono la sistematizzazione di flussi informativi specifici sui minori in stato di disagio.

La rappresentante della Regione Veneto (Alessandra Corò) ha illustrato il sistema informativo regionale collegato alla legge n.149/01, che registra i dati su bambini e adolescenti allontanati dalla propria famiglia.

Nel corso degli anni, la raccolta dei dati ha permesso di effettuare un follow-up sia sui singoli casi che a livello di analisi della realtà complessiva. Originariamente il numero di bambini e adolescenti allontanati dalla propria famiglia veniva desunto dalle rendicontazioni annuali che i Comuni e le ASL inviavano alla Regione relativamente alle rette pagate per l'affido o l'inserimento in struttura. Attualmente il sistema informativo si basa sulla compilazione di tre schede:

- la *scheda ente* che raccoglie i dati giuridici, patrimoniali e organizzativi dell'ente che offre servizi socioassistenziali ed è gestore della struttura; la *scheda centro/servizio* che consente la rilevazione dei dati organizzativi, strutturali e gestionali sulla struttura presso la quale è ospite il minore;
- la *scheda minore*, che deve essere compilata non solo per ogni minore ospite presso un centro/servizio ma anche per ogni suo eventuale movimento tra le strutture, raccoglie dati riferiti a: dati anagrafici del minore e i dei genitori, dati sulle condizioni generali del nucleo, i motivi dell'istituzionalizzazione, il progetto educativo formulato dagli operatori in collaborazione o meno con gli operatori delle ULSS o dei Comuni, informazioni relative alla scuola o al lavoro, informazioni sui rapporti con la famiglia, i dati economici relativi alle rette e informazioni su dimissioni o allontanamenti dalla struttura. Le difficoltà rilevate nella creazione e nello sviluppo del sistema informativo sono state identificate nella:
 - definizione del target dei minori e delle strutture che rientravano nella Banca dati Minori (es. mamme con bambino e convitti scolastici);
 - resistenza degli operatori all'obbligatorietà dell'invio della scheda;
 - difficoltà nell'interpretazione dei quesiti (è stato quindi predisposto un manuale di compilazione);
 - difficoltà di incasellare in una risposta codificata la motivazione dell'allontanamento.

I risultati raggiunti finora sono stati diretti e indiretti:

- una maggiore conoscenza delle caratteristiche delle strutture di accoglienza e delle caratteristiche dei minori inseriti in strutture residenziali;
- l'avvio di una Banca dati Affido familiare;
- l'ideazione e l'avvio di un progetto sul contrasto dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia;
- la definizione di un Piano formativo per le strutture tutelari;

- l'elaborazione di un Piano formativo per operatori dei servizi di tutela territoriale;
- la predisposizione da parte della Regione del Veneto e del tribunale per i minorenni di linee guida per la presa in carico dei minori soggetti a tutela.

La referente della Regione Toscana (Dott.ssa Cristina Rossetti) ha presentato un'indagine realizzata nell'anno 2001 in tutte le zone sociosanitarie per ricostruire qualitativamente e quantitativamente gli interventi a sostegno dei minori e delle loro famiglie attuati dai servizi sociali nell'espletamento dei loro compiti istituzionali nel 2000.

Gli obiettivi dell'indagine erano l'ampliamento della conoscenza sull'universo minorile afferente ai servizi territoriali e sulla costellazione di interventi messi in atto.

A tutte le zone sociosanitarie è stata inviata una scheda di rilevazione finalizzata a raccogliere informazioni generali (cioè non per singolo minore preso in carico, bensì aggregate) su due macroaree informative:

1. Interventi per minori in famiglia

- interventi sui nuclei familiari (mediazione familiare, assistenza economica, assistenza domiciliare educativa territoriale);
- interventi sui minori in famiglia (affidi part time, richieste di sostegno da parte dell'Autorità giudiziaria, inserimenti in servizi semiresidenziali, tutele giuridiche, minori vittime di maltrattamenti, ecc.;

2. Interventi per minori fuori dalla famiglia

- minori ospiti nei presidi residenziali;
- affidamenti familiari;
- adozioni.

Il lavoro svolto ha avuto indubbiamente le caratteristiche di un'osservazione sistematica sullo stato degli interventi e, almeno in parte, sulle caratteristiche della situazione di disagio dei minori. I dati hanno permesso di individuare le caratteristiche dei minori assistiti e degli interventi tipici del servizio sociale: segretariato sociale, consulenza professionale, attività di informazione/promozione, assistenza economica, gestione degli affidi *part time* e degli affidi familiari, assistenza domiciliare, supporto all'adozione, interventi urgenti di inserimento in strutture protette e segnalazioni alle autorità giudiziarie. Le informazioni raccolte, inoltre, si sono rivelate strategiche ai fini della valutazione dell'impatto delle politiche sociali regionali e del miglioramento della funzione programmatoria dell'ente regionale.

La Regione Piemonte (Antonella Caprioglio) ha presentato un'esperienza nella quale la raccolta delle informazioni parte da una duplice azione di indirizzo e di programmazione espletata dalla Regione Piemonte nel settore della prevenzione e della tutela dei minori vittime di abusi. La rete informativa creata nel territorio piemontese prende le mosse dal progetto di "Linee guida regionali per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori" e l'avvio sperimentale del flusso informativo sui nuovi casi segnalati. Questo specifico ambito di rilevazione si è collocato all'interno dell'Osservatorio regionale infanzia e adolescenza cui compete la gestione di un sistema informativo generale sulla condizione di bambini e adolescenti presenti sul territorio regionale. L'Osservatorio raccoglie e gestisce i dati statistici generali inerenti la situazione demografica, le condizioni sanitarie e il livello di scolarità dei minori; oltre a informazioni su problematiche individuali inerenti i minori nei presidi socioassistenziali, in affidamento familiare e in adozione, i minori disabili, quelli soggetti a provvedimenti penali, i minori tossicodipendenti e ora anche i minori vittime di violenza e/o abuso sessuale, C'è infine una terza sotto area che riguarda i servizi, con una mappatura costantemente aggiornata dei servizi pubblici e del privato sociale esistenti nella regione (comunità alloggio per minori, centri diurni, asili nido, baby-parking, educativa territoriale, reparti di pediatria, aree verdi attrezzate per minori, parchi con percorsi didattici, centri di esperienza ambientale, centri per le famiglie, servizi di mediazione familiare).

L'attuazione delle Linee guida ha dato avvio a un flusso informativo regionale sui casi di sospetto abuso e maltrattamento ai danni di minori, il cui ambito di rilevazione corrisponde a tutto il territorio di competenza di ciascuna delle 23 équipes multidisciplinari specializzate create a seguito dell'approvazione delle Linee guida.

La scheda di registrazione utilizzata da ciascuna équipe si compone di due parti: la prima, riguarda i nuovi casi segnalati nell'anno di riferimento, rilevandone dati socio-anagrafici, il motivo della segnalazione, il segnalante, l'esistenza di altri servizi attivati, i primi interventi effettuati; la seconda si riferisce invece ai casi già in carico e serve ad aggiornare la storia del minore.

Nel primo trimestre di sperimentazione del sistema (Ottobre – Dicembre 2002) le schede-bambino trasmesse sono state 318, mentre nel secondo trimestre (Gennaio – Marzo 2003) le segnalazioni di sospetto maltrattamento e abuso sessuale su minore registrate nei flussi giunti all'osservatorio sono state 199. Un elemento di attenzione sul rischio di cronicizzazione del trauma, pur in presenza di attivazione dei servizi, è emerso con l'individuazione, tra i minori segnalati, di un gruppo già noto in passato ai servizi sociali, l'incidenza percen-

tuale di questa categoria era pari al 50% delle segnalazioni giunte nel trimestre 2002, e al 52% nei dati del 2003.

Gli obiettivi di sviluppo del sistema piemontese sono adesso focalizzati sul consolidamento e sull'informatizzazione del flusso dei dati sui casi di abuso e maltrattamento, avviato fino a oggi solo in via sperimentale nell'ambito delle attività dell'Osservatorio regionale Infanzia e Adolescenza (legge 451/97), in collaborazione con il CSI Piemonte e le 23 équipes multidisciplinari.

La prof. ssa Paola Di Blasio e un'operatrice della ASL di Varese (Grazia Ceriotti) hanno illustrato i risultati di un'indagine in profondità sui casi di rischio psicosociale, maltrattamento e abuso sessuale segnalati ai servizi sociali, alle forze dell'ordine e ai pediatri di libera scelta, di comunità e del Pronto soccorso in provincia di Varese nel 2000. L'obiettivo principale della ricerca promossa dalla ASL era delineare un quadro quantitativo e descrittivo dei minori e delle famiglie che accedono ai Servizi del territorio della ASL per tali problematiche.

La rilevazione dei dati è stata riferita alla fase della segnalazione poiché questa era stata identificata come quella più significativa per l'emergere del fenomeno e l'identificazione dei Servizi maggiormente coinvolti e più sensibili a rilevare tali situazioni.

Anche in Lombardia una caratteristica particolarmente significativa dei dati è la presenza, sui 491 minori segnalati, di circa il 46% di bambini e bambine già noti ai servizi al momento della segnalazione, di cui il 29% in carico per problemi diversi dalla violenza; altro dato importante il fatto che il 22% fosse stato già preso in carico per problemi di violenza.

Un'analisi in profondità è stata fatta su 55 bambini segnalati a più servizi nel corso dell'anno preso a riferimento; dalle informazioni ottenute, questo sottogruppo si caratterizza per una particolare vulnerabilità indicata dalla presenza di maltrattamenti multipli e da una durata piuttosto elevata del maltrattamento (nel 40% dei casi più di quattro anni). Sono questi i bambini che crescono all'interno di un nucleo che ha una storia di violenze che coinvolgono gradualmente tutti i fratelli (39% un fratello o sorella già segnalato; 30% due; 8% quattro), come se fosse impossibile interrompere una catena di sofferenze pur in presenza di segnalazione ai servizi.

I dati ottenuti hanno indicato, da un lato, la necessità di potenziare le interconnessioni fra i punti della rete di prevenzione e sostegno ai minori e alle famiglie e, dall'altro, la necessità di diffondere più capillarmente fra i vari operatori coinvolti conoscenze qualificate sul fenomeno della violenza. Dal lavoro sui dati sono quindi scaturiti, come in altre esperienze qui sinteticamente riportate, progetti rispondenti a obiettivi di contesto, quali il superamento delle difficoltà con-

nesse alla mancanza di adeguate formazione e competenze negli operatori. Tra gli impegni assunti dalla ASL si collocano infatti, percorsi di formazione per neuropsichiatri, pediatri, medici del pronto soccorso, educatori del privato sociale, del volontariato, dei nidi. Infine, anche in questo caso, l'analisi dei dati sia quantitativi che qualitativi è stata utilizzata per la programmazione dei servizi e delle attività in seno ai Tavoli tecnici territoriali per l'attuazione della legge 328/00.

c) Riflessioni conclusive

Il dibattito tra amministratori, esperti e operatori avvenuto all'interno del seminario ha consentito di conoscere esperienze di grande interesse e capaci di costituire punti di riferimento reali per la creazione di un sistema nazionale omogeneo di registrazione dei dati e di monitoraggio dei fenomeni in esame. Con forte evidenza è stata dimostrata l'utilità dei dati la verifica delle attività di programmazione dei servizi a livello regionale e locale, nonché per la valutazione in profondità sul senso e l'impatto degli interventi puntuali messi in atto dai singoli professionisti e dalla rete di servizi e istituzioni deputati alla presa in carico dei casi.

Il confronto ha altresì consentito di selezionare alcuni elementi di criticità sui quali porre attenzione:

- l'esistenza di una situazione a macchia di leopardo nello sviluppo di sistemi informativi territoriali, che paiono difficilmente in grado di dialogare tra loro e di produrre dati estesamente comparabili per tutte le tipologie di aree informative che sono rilevanti allo scopo di verificare fenomeni che riguardano bambini e adolescenti;
- la presenza di strumenti di registrazione "deboli", quali sistemi manuali e cartacei di raccolta delle informazioni oppure strumenti software troppo individualizzati sulle architetture informatiche locali;
- i processi di ridefinizione dell'organizzazione e delle competenze dei servizi sociosanitari territoriali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e del varo della legge di riforma del sistema dei servizi sociali (legge 328/00), sembrano rappresentare eventi che interferiscono in modo significativo con la possibilità di ricondurre in un quadro unitario le politiche regionali e le scelte locali in materia di politiche sociali nel settore della protezione e della tutela dell'infanzia;
- il sistema degli Osservatori regionali previsti dalla legge 451/97 potrebbe diventare l'ossatura di un futuro sistema nazionale, ma sarebbe necessario prevedere l'integrazione con sistemi informativi già esistenti e una modularità per livello di competenza dei dati raccolti.

Pur in presenza di elementi di difficoltà inerenti la congruità dei dati e l'integrazione di sistemi regionali in un quadro nazionale che li ricomponga, la riflessione ha reso evidente quanto fosse condivisa la consapevolezza sull'impossibilità di lasciare alla parzialità dei dati giudiziari la definizione del fenomeno del disagio, del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia. La costituzione di robusti meccanismi di raccolta e organizzazione delle informazioni sulle vittime, gli autori, le cause e le caratteristiche delle violenze e degli interventi è un impegno strategico, e una buona pratica, da perseguire con determinazione.

3. Ricerca e documentazione

La ricerca e la documentazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia rientrano tra i compiti istituzionali del Centro nazionale (legge n. 451/97). Su questi temi il Centro ha già svolto analisi entrate a far parte di pubblicazioni tematiche sulla violenza, si vedano i nn. 19 e 27 dei Quaderni del Centro, tuttavia lo stato attuale delle conoscenze, seppure incrementato da indagini settoriali di ambito clinico e sociologico, rimane indubbiamente carente. Questa parte del Piano di attività si è adeguata alle recenti raccomandazioni del "Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2003-2004".

Nel 2003, in attuazione del punto 9 delle Azioni di sistema individuate dal Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2003-2004, che richiede di «...avviare un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza)», il Centro nazionale ha delineato il piano di lavoro per una ricerca sulle esperienze pregresse di maltrattamento e abuso sessuale.

Il fenomeno verrà osservato attraverso le narrazioni di adulti (uomini e donne) cui sarà chiesto di riferire eventi retrospettivi riconducibili a cinque categorie di "child abuse":

1. abuso sessuale;
2. maltrattamento fisico;
3. maltrattamento psicologico;
4. trascuratezza;
5. violenza assistita.

Il tema della violenza s'inserisce all'interno di una rilevazione a più ampio spettro sui percorsi di vita dall'infanzia all'età adulta, indagati attraverso domande sulle esperienze scolastiche e formative, nel mondo del lavoro, le relazioni familiari e sociali, nonché la salute e la sessualità.

La ricerca utilizzerà la metodologia dell'indagine campionaria basata su un campione casuale di soggetti maschili e femminili dai 19 ai 60 anni.

Per quanto riguarda le violenze subite nell'infanzia, a oggi i maggiori dati disponibili sono ricavati da:

1. studi che si basano sulle statistiche ufficiali (in questo caso l'attenzione è rivolta all'incidenza del fenomeno);
2. studi che integrano le informazioni ufficiali con altre ricavabili da fonti non istituzionali (associazioni, help-line, ecc.);
3. indagini sui casi segnalati a centri specializzati o a un campione di servizi rappresentativo delle strutture di tutela esistenti all'interno di una determinata area territoriale;
4. indagini indirette su campioni di testimoni-chiave, finalizzate a indagare la dimensione percepita del fenomeno;
5. ricerche su campioni di specifiche popolazioni a rischio – tossicodipendenti, prostitute, pazienti psichiatrici, ecc.;
6. indagini su campioni di popolazione "normale" adulta o minore per indagare esperienze pregresse di abuso.

L'ultimo tipo di studi è quello cui si ispira la ricerca in oggetto, le cui finalità principali saranno:

- indagare la prevalenza dell'abuso sessuale e di altre forme di maltrattamento grave subite in età minore (maltrattamento fisico e trascuratezza fisica e psicologica grave) per le quali esistono dati quantitativi che descrivono solo i casi che giungono all'attenzione dell'autorità giudiziaria;
- fare emergere le caratteristiche delle varie forme di abuso sessuale e delle altre forme di violenza indagate e degli effetti a lungo termine;
- confrontare i dati di prevalenza ottenuti con la ricerca con quelli che emergono in ricerche analoghe riportate nella letteratura internazionale;
- offrire elementi di riflessione per la definizione di strategie di prevenzione primaria, secondaria e terziaria.

Il lavoro compiuto in questo secondo anno di implementazione graduale del "Piano di attività sulla prevenzione del disagio e della violenza all'infanzia" ha confermato che, come affermò Klaus Kinkel – allora Ministro della Germania – alla conferenza del Consiglio d'Europa sullo sfruttamento sessuale, tenutasi a Strasburgo nel 1998, "è una maratona quella in cui siamo coinvolti, non uno sprint".

Le attività formative delle Regioni, delle Province autonome e delle città riservatarie*

1. La partecipazione di Regioni, Province autonome e città riservatarie alle attività di formazione interregionale; 2. Le attività formative gestite e organizzate nelle Regioni, Province autonome e città riservatarie

1. La partecipazione di Regioni, Province autonome e città riservatarie alle attività di formazione interregionale

L'attività formativa a sostegno della 285, come è noto, ha trovato fondamento e legittimazione nel disposto dell'art. 2 della legge che, al comma 2, prevede la possibilità per le Regioni di destinare una quota di risorse fino al 5% del *budget* complessivo a esse trasferito, da utilizzare «per programmi interregionali di scambio e formazione inerenti i servizi per l'infanzia e l'adolescenza».

La scelta del legislatore di prevedere esplicitamente la possibilità da parte delle Regioni di dar vita a dispositivi formativi per sostenere concretamente l'attuazione della legge su tutto il territorio nazionale ha trovato riscontro, fin dagli esordi della legge, in una fruttuosa collaborazione fra gli Assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, in stretto raccordo con l'allora Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri (adesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione tematiche familiari).

Questa collaborazione ha consentito la progettazione e la realizzazione di azioni formative finalizzate al miglioramento della qualità degli interventi degli amministratori locali e degli operatori dei servizi pubblici e privati per la promozione di una migliore qualità della vita e per l'affermazione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza ispirata ai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 1989).

I percorsi formativi avviati dal 1998 si sono articolati su vari livelli, che potrebbero essere ricondotti sostanzialmente a tre se esaminati dal punto di vista della provenienza geografica dei partecipanti e delle logiche della proposta formativa e organizzativa: un livello che può essere qualificato come nazionale interregionale, uno interregionale e uno regionale/locale.

* Riccardo Poli e Ilaria Barachini, pedagogisti, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

La cornice generale entro la quale concretamente ha iniziato a prendere forma il primo dei tre livelli e che ha fatto da stimolo – almeno in una certa misura – anche allo sviluppo degli altri due, può essere rintracciata nella riunione degli Assessori alle Politiche sociali delle Regioni svoltasi il 15 aprile 1998, dove furono poste le basi per la realizzazione – in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze – di attività formative interregionali per l'attuazione della legge 285/97, da cui scaturì un primo momento formativo a Bologna nel luglio 1998, che ha visto la partecipazione di 339 operatori provenienti da 17 Regioni d'Italia.

Da quel momento in poi sono stati realizzati diversi cicli formativi con la caratteristica di una proposta progettuale elaborata in sede di Gruppo tecnico interregionale politiche minori e realizzati dal Centro nazionale con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti, che hanno affrontato i temi principali legati alle sfide culturali e organizzative poste dall'avvio della legge, con lo scopo di sostenere i processi della sua attuazione lungo tutto il primo triennio, trovando un'ideale conclusione nel seminario tenutosi a Como nel Dicembre 2000. Complessivamente quasi 2.000 sono state le presenze alle attività formative dall'avvio del percorso nazionale, con un numero di Regioni aderenti nelle varie fasi mai inferiore a 15.

La descrizione delle caratteristiche delle attività formative proposte, delle metodologie, dei partecipanti e la valutazione delle stesse sono state oggetto di diffusione nella Collana *Questioni e documenti* dei *Quaderni* del Centro nazionale (nn. 15 e 20), oltre che nelle precedenti relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285.

1.1 La formazione nazionale interregionale

Nel periodo considerato dalla presente relazione (giugno 2002-giugno 2003), si è realizzato un nuovo ciclo di attività formative nazionali interregionali, la cui programmazione era stata avviata nel 2001 e conclusa nel primo semestre 2002. Le attività didattiche si sono sviluppate tra ottobre 2002 e febbraio 2003, articolandosi in nove seminari su quattro aree formative.

Gli iscritti ai seminari formativi sono stati 435 mentre i partecipanti effettivi 359 afferenti a 15 Regioni e 2 Province autonome.

L'elaborazione delle linee di fondo del programma di attività seminari è avvenuta nel corso del 2001 da parte del Gruppo tecnico interregionale politiche minori, su proposta del Centro nazionale in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, ed è stata perfezionata durante i primi mesi del 2002 mediante la definizione di un calendario e di una proposta organizzativa per lo svolgimento delle attività. Al programma hanno aderito 17 Regioni.

Regioni	v.a.	%
Abruzzo	22	7,3
Basilicata	4	1,3
Calabria	12	4,0
Emilia-Romagna	26	8,7
Friuli-Venezia Giulia	33	11,0
Lazio	26	8,7
Liguria	4	1,3
Lombardia	44	14,7
Molise	3	1,0
Piemonte	43	14,3
Provincia autonoma Bolzano	5	1,7
Puglia	31	10,3
Sicilia	22	7,3
Toscana	3	1,0
Provincia autonoma Trento	2	0,7
Umbria	12	4,0
Valle d'Aosta	8	2,7
<i>n.r.</i>	4	-
<i>Totale questionari</i>	304	<i>questionari riempiti ogni 100 partecipanti = 84,6</i>
<i>Totale partecipanti</i>	359	<i>partecipanti ogni 100 iscritti = 82,5</i>
Totale iscritti	435	

Le aree seminariali del nuovo ciclo di attività formative sono state quattro:

- una relativa all'analisi delle conseguenze sulla programmazione regionale della legge 285/97 dopo la riforma costituzionale e l'approvazione della legge 328/00 e rivolta prevalentemente ai referenti regionali impegnati nella programmazione e gestione delle leggi 285 e 328;
- una dedicata ad approfondire le procedure amministrative per la gestione dei piani territoriali di intervento, indirizzata prevalentemente ai referenti amministrativi e di piano degli ambiti territoriali;
- una terza sulla valutazione dei piani territoriali, rivolta prevalentemente ai referenti tecnici regionali e di ambito territoriale impegnati in funzioni di monitoraggio, verifica e valutazione delle azioni dei piani territoriali;
- una quarta sugli interventi di prevenzione nei confronti dei comportamenti a rischio in adolescenza, rivolta prevalentemente a operatori dei progetti e a responsabili di piani territoriali di ambito locale.

L'individuazione dei temi prioritari ha tenuto conto delle indicazioni formulate a Como nel dicembre 2000, in chiusura del ciclo

formativo legato alla prima triennialità, nonché del nuovo quadro normativo in cui si collocavano le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, segnato dall'avvio della riforma dei servizi sociali e dal nuovo ruolo assegnato alle Regioni in materia di politiche sociali.

La definizione degli obiettivi specifici del ciclo formativo ha poi contribuito a evidenziare alcune direttrici di intervento che in questa sede è utile richiamare:

- un livello sistemico, orientato a comprendere la legge 285 come sistema, cioè insieme di fenomeni (comportamenti, norme, codici, culture, valori e linguaggi) tra loro connessi per certe caratteristiche di funzionamento, osservabile rispetto al rapporto con l'ambiente esterno e agli altri (micro-meso-eso-macro) sistemi con cui interagisce, rispetto alle relazioni tra segnali in entrata, i processi di trasformazione attuati e risultati in uscita, rispetto alle condizioni di equilibrio interne ed esterne;
- un livello culturale e promozionale, orientato a mantenere viva nei soggetti promotori e attuatori (amministratori e tecnici) l'attenzione per la cultura dei diritti dell'infanzia, a sostenere la prosecuzione di una "comunità di discorsi e pratiche" attorno a questo soggetto, a migliorare la conoscenza di aspetti specifici legati all'attuazione dei progetti e degli interventi, favorendo al tempo stesso le condizioni per un *transfer* di questa sensibilità nei nuovi contesti di programmazione legati ai Piani sociali di zona;
- un livello di consolidamento, approfondimento e orientamento, teso a favorire nei partecipanti apprendimenti (di conoscenze, competenze e strategie) legati ai concetti operativi, che guidano ai diversi livelli (regionale, di ambito territoriale e comunale) l'applicazione e la programmazione della legge, attraverso l'ascolto e l'interazione, oltre che con docenti ed esperti provenienti dal mondo accademico e da quello delle professioni, con testimoni di esperienze significative realizzate nelle diverse parti d'Italia a livello locale e regionale e mediante il lavoro nei gruppi guidati da tutor.

La partecipazione degli operatori, lungi dall'essere valutata quale mero riscontro quantitativo del prodotto offerto, è stata piuttosto da considerarsi quale riflesso positivo dell'ottica promozionale e coinvolgente del progetto formativo proposto, che ha investito nel protagonismo dei soggetti coinvolti, anche sotto il profilo della metodologia e della conduzione degli incontri.

A partire da queste considerazioni, le prospettive di prosecuzione dei rapporti di collaborazione tra le Regioni, in tema di formazione

interregionale sulle politiche e gli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, si centrano sulla possibilità di:

- definire un piano di elaborazione dei bisogni formativi rappresentati dalle Regioni, sia in quanto collegati o interessati al recepimento e all'attuazione degli indirizzi normativi in tema di politiche sociali, sia in quanto collegati al sostegno a processi di riforma dei servizi in atto a livello regionale e interregionale;
- definire un piano di analisi delle potenzialità formative, sia in termini di prefigurazione di nuove aree tematiche da sviluppare, sia in termini di nuove metodologie di realizzazione delle attività, tenendo conto anche delle possibilità fornite dalle nuove tecnologie dell'informazione, sia in termini di nuove modalità di organizzazione delle attività, tenendo conto della correlazione tra aree tematiche, ambiti territoriali e dimensioni di confronto;
- approfondire e potenziare proprio gli aspetti della circolazione delle esperienze e dei contesti di innovazione, nonché di consolidare la condivisione dei linguaggi e prassi professionali nel campo delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, che sostengano lo sviluppo e la crescita dei sistemi regionali/locali di intervento e governo degli interventi sociali ed educativi.

Per concretizzare queste prospettive si rende quindi necessario promuovere proposte di azioni coordinate facenti capo da un lato all'opportunità di mantenere vivo un fronte comune di identificazione per tutti coloro che si occupano dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, in modo da contribuire a evidenziarne il valore di priorità politica e, dall'altro, all'opportunità di avere luoghi e tempi di ricomposizione del "discorso sulle politiche e i servizi per l'infanzia" nel quadro di una tendenza crescente allo spostamento in senso regionale delle funzioni prima impiegate nello Stato.

Quest'ultima considerazione si lega inoltre alle potenzialità della formazione anche sotto il profilo della capacità di "animare" il processo indirizzato verso gli obiettivi di diversificazione dei contesti, coerentemente al mutato quadro istituzionale, attraverso occasioni di riflessione relativi alla ricerca di denominatori comuni per gli interventi, sia sul piano del riconoscimento di garanzie e tutele per i cittadini e gli utenti, che attraverso la determinazione di standard e livelli essenziali per la programmazione e l'erogazione delle prestazioni che prevenivano squilibri e disomogeneità.

Gli scenari orientati dai "rumori" dei movimenti che gravitano intorno alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, nel quadro del più ampio dibattito sulle trasformazioni dell'assetto istituzionale

1.2 Valutazione
delle attività formative
nazionali interregionali

dello Stato, se costituiscono, pertanto, un elemento di vincolo e attenzione nel momento della progettazione di nuovi e ulteriori interventi formativi che non intendano apparire incoerenti rispetto al contesto, sono, d'altra parte, anche un territorio da esplorare con interesse e partecipazione perché il futuro delle nuove generazioni non trovi il sistema delle politiche impreparato ad assorbirne la domanda di servizi.

A) AREA SEMINARIALE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA

Quest'area racchiude in sé due diversi cicli formativi: il primo (appartenente all'area legislazione e programmazione), dal titolo *Nuovo quadro di riferimento normativo e programmazione legge 285/97*, è stato presentato in un'unica edizione 1-2 ottobre 2002; il secondo ciclo (appartenente all'area amministrativa), dal titolo *La programmazione locale, la gestione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e dei piani di zona alla luce della legge 328/00 e della legislazione regionale in via di elaborazione*, è stato invece proposto in tre diversi appuntamenti, due nel 2002 (29, 30 ottobre e 5, 6 novembre), e uno nel 2003 (21, 22 gennaio).

L'analisi unificata dei due seminari è determinata dal coordinamento scientifico degli stessi ad opera del professor Dalla Mura, avvocato amministrativista e docente di Diritto amministrativo presso l'Università di Verona.

Seminario formativo

**"Nuovo quadro di riferimento normativo e programmazione legge 285/97"
Firenze 1-2 ottobre 2002**

A questo seminario su 45 iscritti, hanno partecipato 39 referenti, di cui 32 hanno restituito le schede di valutazione (questo sarà per tutta la stesura del report il documento di riferimento per l'analisi). Il gruppo, composto da rappresentanti di 7 regioni e delle 2 Province autonome di Trento e Bolzano, si attestava su una presenza femminile maggiore (23 donne e 9 uomini), in prevalenza di età compresa tra i 41 e i 50 anni, investita prevalentemente del ruolo professionale di funzionario (17 su 32).

Il primo appuntamento che dava avvio all'intero pacchetto formativo nazionale interregionale ha visto la presenza dell'On. Grazia Sestini. Nella sua relazione la senatrice ha anticipato i contenuti del nuovo Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, dando inoltre indicazioni sulle scelte del Governo circa il rifinanziamento della 285 (nel fondo unico indistinto) e indicato la volontà di miglioramento dell'attuazione della legge stessa, in termini di maggiore e più approfondita verifica di ciò che è stato realizzato e delle spese fatte.

Obiettivi e contenuti del seminario

Obiettivo primario (in termini di tempo) del primo ciclo seminariale è stato rispondere al modificato scenario legislativo: la legge quadro sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali n. 328/2000, proprio nel momento della sua reale attuazione ha “incontrato” la riforma del Titolo V della Costituzione e, con essa, ha visto paradossalmente cessare la sua stessa funzione di “legge quadro”, pur rimanendo vigente ed efficace, almeno fin tanto che da parte delle Regioni non vengano adottati propri provvedimenti legislativi che ne modifichino i contenuti.

Ulteriori obiettivi sono stati da un lato, una riflessione su l’integrazione normativa tra la legge 285 e la 328, e dall’altro, sulle modalità di integrazione programmatoria tra le forme di pianificazione e gestione suggerite dalle leggi statali con quelle indicate dalla programmazione regionale (leggi, delibere, piani). Per tali ragioni il seminario è stato articolato su tre grandi temi:

1. quello della riforma del Titolo V della Costituzione e delle sue ricadute sul sistema dei servizi sociali: profilo di particolare importanza se si considera che il seminario è rivolto a dirigenti e funzionari regionali impegnati nella programmazione di settore;
2. quello della programmazione che, ancor più dopo la riforma costituzionale rappresenta, con la funzione legislativa, il cuore stesso del ruolo delle Regioni;
3. quello dell’integrazione sociosanitaria, considerando che la prospettiva in cui adesso ci si muove vede la materia dei servizi sociali non più ripartita fra la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, ma è attribuita in via esclusiva a queste ultime.

A far da cornice di senso a questi nuovi e modificati scenari, è stata inserita come prima relazione quella del coordinatore del Centro nazionale Ermenegildo Ciccotti, il quale nella presentazione dello stato di attuazione della 285 anno 2001 ha fornito elementi di riflessione e dati su come andava configurandosi, nella maggior parte delle Regioni, il termine della prima triennalità dell’attuazione della legge.

La trattazione della prima sezione tematica è stata affidata al professor Troilo, costituzionalista, che, partendo da considerazioni di carattere generale sulle finalità dello Stato e sull’organizzazione costituzionale, sui concetti di federalismo, regionalismo e autonomia, è giunto ad approfondire temi del pluralismo sociale, dei rapporti fra i vari livelli di governo, del principio di sussidiarietà, quelli della ripartizione delle potestà legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie fino a concludere con interessanti e attuali riflessioni sulla

tutela dei diritti sociali, sull'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dopo la legge costituzionale n. 3/2001 e sull'attuazione della riforma costituzionale e i nodi non ancora risolti. Il professor Ferrario ha sviluppato una riflessione in cui, in contesto di fortissima articolazione e frammentazione delle responsabilità istituzionali, si prevede un'evoluzione che "provocherà" un'accentuazione delle responsabilità del ruolo delle regioni, chiamate a favorire le connessioni programmatiche fra ASL (Piani distrettuali) e Comuni (Piani di zona), e a integrare i contenuti e lo sviluppo dei livelli essenziali statali coordinandoli con le azioni regionali, con il fine ultimo di continuare nella prospettiva dell'universalismo delle prestazioni.

L'ultimo tema è stato sviluppato dal professor Degani proponendo un'analisi dell'integrazione sociosanitaria nel quadro delle leggi di riforma dei settori sociale e sanitario e nella prospettiva dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Ponendo ancora una volta l'attenzione sul ruolo delle Regioni, infatti, l'effettivo portato del Decreto in esame non potrà prescindere dagli effetti della programmazione regionale costitutiva a meno di un filo conduttore tra le tre diverse tipologie di attività integrate previste dall'Atto di indirizzo e le Aree più specificatamente sanitaria e sociale.

Metodologia

Data la novità dello scenario legislativo in cui le realtà territoriali si trovavano al momento del seminario a lavorare, non è stato possibile in questo primo appuntamento inserire tra gli interventi le relazioni di esperienze pregresse significative.

Oltre all'aver definito la strutturazione delle relazioni, sono stati inseriti tra una relazione e l'altra momenti di piccolo gruppo in cui i partecipanti hanno trovato la possibilità di sviluppare connessioni tra i temi trattati in plenaria e il contesto legislativo regionale, gli approfondimenti si sono sviluppati intorno all'interpretazione delle Regioni della loro autonomia legislativa in materia di servizi sociali, e quanto della produzione della normativa in questo campo, ha salvaguardato l'eredità della 285 e della 328.

Risultati raggiunti

La prevalenza del momento conoscitivo/contenutistico ha senz'altro favorito l'approfondimento delle novità legislative in termini di ruoli e competenze spettanti alle Regioni e agli enti locali.

Valutazione

Durante il percorso hanno preso più spazio i momenti di discussione plenaria per due ordini di fattori: il primo legato sia alla neces-

sità di conoscenza teorica più approfondita della modifica al Titolo V della Costituzione, sia al bisogno di comprensione dell'aumento di complessità (di ruoli, funzioni, ecc.) e di incertezza dello scenario legislativo entro cui era possibile intervenire; il secondo legato al numero di partecipanti, elemento che ha favorito una modalità di lavoro aperto in plenaria con scambi articolati con i docenti.

La valutazione circa il grado di soddisfazione dichiarata dai partecipanti al termine dell'incontro tramite questionario ha corrisposto a un valore 7.7 (su scala 1-10); il raggiungimento degli obiettivi a 4.8 (su scala 1-6).

Questi dati lasciano presumere che il seminario, nel suo complesso, abbia senz'altro avuto esito positivo.

Prospettive future

Il momento dei lavori di gruppo ha mostrato come al tempo dell'attivazione del seminario non vi fosse ancora, da parte dei referenti istituzionali partecipanti al corso, una chiara consapevolezza del nuovo spazio normativo "riservato" agli enti locali per disciplinare l'esercizio delle proprie funzioni.

I suggerimenti venuti dai gruppi di lavoro riguardano infatti l'attivazione di ulteriori momenti formativi in cui poter approfondire l'analisi e la gestione dei nuovi ruoli e competenze richieste agli enti locali (Comuni e Province specificatamente). Unitamente a questo si è manifestato un vivo interesse circa le modalità di realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e relativamente alle forme innovative di rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore.

Dal punto di vista più generale è stata sottolineata la forte contraddizione tra la consapevolezza che il nuovo scenario richiederà percorsi di collaborazione/interazione più forti tra le Regioni e il termine delle attività del gruppo tecnico interregionale per le politiche minorili.

Seminario formativo

"La programmazione locale, la gestione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e dei piani di zona alla luce della legge 328/00 e della legislazione regionale in via di elaborazione"

In questa parte sono state accorpate le considerazioni delle tre edizioni seminariali in cui si è sviluppato questo ulteriore ciclo formativo appartenente all'area amministrativa.

Su un numero di iscritti pari a 169, le presenze effettive sono state 137, la restituzione delle schede di partecipazione pari a 107. Nei tre gruppi sono stati presenti i rappresentanti di 12 Regioni, anche in questo caso la prevalenza è stata della presenza femminile, con un rappresentanza maggiore di funzionari.

Obiettivi e contenuti del seminario

Questo secondo ciclo seminariale pur rimanendo legato al cambiamento di scenario legislativo promosso dalla modifica al Titolo V della Costituzione ha cercato di focalizzare l'attenzione su un ulteriore livello ovvero le possibili ricadute di tale evento sui servizi sociali. Nel far ciò ha però avuto cura di non restituire esclusivamente la semplice fotografia di ciò che sarebbe cambiato, ma ha soprattutto cercato di mettere in luce le positività e le potenzialità, e quindi le sfide che potevano essere raccolte, dall'evento stesso. La particolare delicatezza del tema, l'impatto della riforma costituzionale in un settore così particolare come quello sociale e il ruolo strategico degli enti locali nel sistema, hanno indotto a proporre all'inizio del seminario le riflessioni sulla riforma del Titolo V attraverso la relazione di Dalla Mura, in modo da permettere di utilizzarle anche come una sorta di chiave di lettura degli altri due temi, relativi alla programmazione locale nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e agli strumenti innovativi di collaborazione pubblico-privato nel sistema di rete, indicato sia dalla legge 285 che dalla 328.

In risposta poi ai contenuti espressi nel titolo del seminario stesso e con l'attenzione metodologica sopra indicata, si sono sviluppate la seconda e la terza relazione, una sempre a carico di Dalla Mura che ha messo in luce come la riforma del Titolo V della Costituzione da una parte sconvolge il previgente sistema di distribuzione delle funzioni legislative e normative in genere, privilegiando le competenze regionali e istituendo uno specifico ambito di funzioni normative riservato agli enti locali; dall'altra eleva a rango costituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale, che costituisce uno dei fili conduttori della riforma dei servizi sociali, sempre all'interno di questa relazione sono inoltre state approfondite modalità innovative di collaborazione fra Istituzioni pubbliche e soggetti no profit nel sistema di rete prefigurato dalla Legge quadro sui servizi sociali, proponendo modelli sostanziali e procedurali attraverso cui configurare sotto il profilo negoziale tali rapporti. La terza relazione affidata al professor Franco Vernò, docente di metodologia di lavoro sociale con i gruppi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, centrando la riflessione su la programmazione locale evidenzia anch'essa come queste novità possano assumere un'importanza inedita sia per l'aumentato valore strategico nelle funzioni degli enti locali, sia per l'accresciuta potenzialità degli strumenti, anche normativi, a disposizione degli stessi.

Lo spazio dedicato alle testimonianze ha cercato di rendere patrimonio comune alcune esperienze ritenute significative per i percorsi

innovativi e creativi praticati in risposta alle diverse e molteplici esigenze di cambiamento che hanno caratterizzato questo ultimo periodo di attività. È stata così inserita la relazione del dottor Nocco (Provincia di Lecce) ritenuta significativa per la rilettura dei ruoli e dei compiti dell'ente provincia alla luce dell'eredità della 285 ma con l'obiettivo di rispondere alle richieste della 328.

La relazione della dottoressa Gallione (Comune di Rozzano) in cui si assiste da parte del Comune all'assunzione di un ruolo più complesso attraverso la definizione e l'utilizzo di un particolare procedimento amministrativo endoprocedimentale per la costruzione del piano territoriale previsto dalla legge 285 e della metodologia operativa che questo ha prodotto.

La testimonianza della dottoressa Ancona (Comune di Trieste) per la particolarità del processo di costruzione del secondo piano triennale di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza che ha coinvolto il privato sociale nell'intero processo di costruzione del piano.

Infine, la testimonianza della dottoressa Galante (Comune di Roma – città riservataria) per la complessa e articolata metodologia di realizzazione del Piano regolatore sociale (integrazione leggi 328 e 285) fondato non sull'innovazione di prodotto, né tanto meno sull'innovazione di processo quanto piuttosto sull'innovazione di sistema (approccio a orientamento costruttivista).

Metodologia

Questo ciclo seminariale è stato caratterizzato oltre che dallo sviluppo di relazioni tese a proporre nuove chiavi di lettura alle modifiche richieste dal nuovo scenario legislativo, anche dalla presenza di testimonianze che per la loro particolarità hanno fatto da connessione tra la parte più teorica e l'esperienza quotidiana e concreta dei partecipanti.

Risultati raggiunti

La diversificazione del programma tra relazioni e testimonianze ha comportato, da parte dei partecipanti, l'ampliamento del bagaglio conoscitivo e relazionale a diversi livelli, le testimonianze in particolare hanno permesso il confronto diretto su questioni estremamente specifiche che compongono il quotidiano e che spesso non vengono trattate per necessità tecniche nelle esposizioni più generali.

Il tempo dedicato al lavoro di gruppo ha infine fornito ottimi risultati in termini di migliore visualizzazione dei nodi critici e possibili soluzioni nella prosecuzione e programmazione circa il passaggio dalla 285 alla 328.

Valutazione

L'analisi dei risultati complessivi della valutazione offerta dai partecipanti che hanno restituito la scheda mostra che i valori più alti per l'area amministrativa sono stati attribuiti alla coerenza 5.4 (su una scala da 1 a 6) e alla particolarità degli argomenti trattati 5.4 (su una scala da 1 a 6). Molto alta inoltre è stata la valutazione circa l'adeguatezza delle modalità di lavoro del seminario 5.3 (sempre su una scala da 1 a 6). Sulla base di tutto ciò è possibile concludere una positiva valutazione di questo ciclo seminariale, confermata infine dal grado di soddisfazione manifestato dai partecipanti che ha ottenuto 7.8 (su una scala da 1 a 10).

Prospettive future

La proposta trasversale alle tre diverse edizioni riguarda la necessità di intraprendere iniziative successive al seminario finalizzate al coinvolgimento di altri soggetti, non solo tecnici, nell'analizzare e studiare le tematiche amministrative connesse all'attuazione della riforma delle politiche sociali. In effetti, si sottolineava che le competenze di *policy* non possono essere lasciate al caso. L'esigenza è conseguente a una oggettiva difficoltà da parte dei ruoli tecnici di dialogare con i politici, considerando che nella maggior parte delle realtà esiste una forte difficoltà nel rapporto tra figure professionali e amministratori. Esiste una necessità di *alfabetizzare alle politiche sociali* il livello politico in maniera che diventi capace di interagire con gli esperti e con gli altri soggetti del territorio. Questo deve avvenire, però, nel pieno rispetto dell'autonomia tra livello politico-amministrativo e tecnico-gestionale.

B) AREA SEMINARIALE FLUSSI INFORMATIVI

La valutazione dei piani e dei progetti

Questo ciclo seminariale è stato realizzato in due edizioni una tenutasi nel 2002 (2-4 dicembre) e una nel 2003 (28-30 gennaio). In questa parte sono state accorpate le considerazioni delle due edizioni. Su un numero di iscritti pari a 105, le presenze effettive sono state 88, 76 le schede di valutazione restituite.

Obiettivi e contenuti del seminario

Questo ciclo seminariale ha voluto costituire una prosecuzione e uno sviluppo delle esperienze formative della prima triennalità, che hanno affrontato il tema della valutazione connessa alla gestione del piano territoriale e dei progetti ("Gestire e valutare", Fiesole 1999, e "Osservazione e monitoraggio", Montecatini, 1999-2000).

Riprendendo alcuni degli elementi delle precedenti proposte, il seminario ha inteso intrecciare le questioni legate ai "processi" di raccolta

e trattamento delle informazioni a fini valutativi, alla valutazione vera e propria dei risultati conseguiti con la realizzazione dei piani e dei progetti in risposta alle necessità di intervento evidenziate con l'analisi della domanda espressa dai soggetti e dai contesti. Il tema della valutazione infatti, in particolare in questa fase di cambiamento del sistema programmatico (dalla 285 alla 328) è sempre più all'attenzione di amministratori e tecnici che si occupano di infanzia e adolescenza, ma rimane uno degli argomenti più difficili da affrontare in modo equilibrato.

In questo quadro si è partiti da un contributo informativo da parte di Ermenegildo Ciccotti del Centro nazionale di documentazione, finalizzato a illustrare ai partecipanti le novità della banca dati e il nuovo sistema informativo che il Centro offrirà ai diversi stakeholders coinvolti nei processi di valutazione dei progetti e dei piani 285. Le due relazioni successive hanno inteso fornire: quella presentata dal dottor Ugo De Ambrogio un quadro di riferimento definitorio e metodologico sulla valutazione degli interventi socioeducativi, quelle presentate dal professor Emanuele Ranci Ortigosa, un quadro degli obiettivi e dei significati della valutazione nell'attuale fase di transizione fra i piani infanzia e adolescenza *ex lege* 285 e i piani di zona *ex lege* 328.

Dopo una prima parte dedicata all'analisi teorica, strumento funzionale alla definizione di un primo contesto cognitivo comune, si è scelto di far seguire alcune relazioni e testimonianze che illustrassero approcci, modalità, ed esperienze di differente orientamento che si sono realizzati in questo triennio ai diversi livelli di governo. Relativamente al livello nazionale la dottoressa Maria Teresa Tagliaventi ha esposto le attività di ricognizione della 285 realizzate nel primo triennio di attuazione della legge stessa come particolare modalità valutativa. Attività da cui sono scaturite le linee guida, ossia l'individuazione di buone prassi (attivate nell'implementazione della legge) auspicabili per la promozione di interventi in futuro (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, Questioni e documenti n. 26).

Per quanto riguarda il livello regionale sono state presentate le relazioni del dottor Mauro Favalaro per la regione Emilia-Romagna, della dottoressa Elvina Pina De Giarde per la Regione Lombardia, del dottor Giovanni Castellani per la Regione Umbria. Per il livello provinciale la dottoressa Amadesi (Provincia di Lecco), per il livello comunale la relazione del dottor Giuseppe De Robertis che porta l'esperienza realizzata nel Comune di Andria e infine, come esperienza significativa per la realtà delle città riservatarie, la testimonianza del dottor Francesco Chiodi per il Comune di Roma.

Finalità di tali contributi non era ovviamente, l'individuazione di modelli univoci da prendere a riferimento, ma l'offerta di opportunità

di scambio, confronto e un ampio panorama delle opportunità operative per le politiche e gli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza.

Infine, sono state inserite, come ulteriori relazioni quella della dottoressa Paola Ielasi e quella del dottor Claudio Bezzi; ragionando ambedue sulla valutazione *ex post*, hanno consentito di sistematizzare buona parte delle esperienze fin lì presentate, all'interno di un quadro che considera la valutazione come esperienza di apprendimento collettivo, finalizzato a produrre riprogettazione e cambiamenti migliorativi degli interventi rivolti a infanzia e adolescenza.

Metodologia

In questa direzione la presentazione delle esperienze e delle relazioni è stata alternata a lavori in tre sottogruppi (nei pomeriggi) composti omogeneamente secondo la appartenenza istituzionale dei partecipanti: gruppo referenti regionali, gruppo referenti provinciali e ASL, gruppo referenti territoriali. I sottogruppi hanno rappresentato un intenso momento di confronto e scambio che ha prodotto, nell'ultima giornata, l'identificazione di punti di attenzione per il "regista" dei processi di valutazione delle politiche di infanzia e adolescenza. Elemento di novità in questo ciclo seminariale e coerente con i contenuti espressi e condivisi, è stata la scelta di concludere il seminario con una sintesi – realizzata da parte del coordinatore scientifico – dei punti di attenzione prima citati, proponendoli come suggerimenti per migliorare le competenze professionali dei partecipanti rispetto alla funzione in esame.

Risultati raggiunti

Il seminario si è collocato in un momento emotivamente difficile per i partecipanti. In molti si sono infatti registrati, fin dall'avvio dei lavori, criticità e demotivazione, mentre nelle precedenti opportunità di formazione interregionale (Fiesole e Montecatini) i corsisti portarono un grande entusiasmo, legato alla consapevolezza di partecipare, grazie alla 285, a una grande opportunità di realizzare innovazione e sperimentazione di politiche socioeducative per infanzia e adolescenza. Il diverso grado di entusiasmo registrato oggi è invece imputabile alla fase di incertezza che i partecipanti vivono; si è infatti consapevoli del fatto che, dopo la 328 e la riforma del Titolo V della Costituzione, la programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza non procederà più attraverso il "fondo nazionale infanzia e adolescenza" previsto dalla 285 e pertanto si considera il futuro degli interventi 285, ormai consolidati in molti territori, come incerto e precario.

Il percorso di apprendimento proposto dal seminario ha inteso sostenere i partecipanti nell'affrontare l'attuale incertezza in modo

maturato e consapevole, considerando i mutamenti dell'attuale sistema programmatico non come vincoli ma come potenziali risorse e pertanto invitandoli a pensare al futuro delle politiche per infanzia e adolescenza in modo non necessariamente pessimistico.

In questo quadro l'interesse e la partecipazione attiva dei partecipanti è progressivamente aumentato nel corso delle tre giornate di lavoro e il risultato operativo raggiunto dai gruppi, ovvero l'identificazione dei «punti di attenzione per l'esercizio della funzione di valutazione delle politiche per infanzia e adolescenza», va a testimoniare tale tendenza.

Va notato inoltre che a sostegno di questa "crescita" le osservazioni critiche sono state espresse con una modalità propositiva, in termini di suggerimenti migliorativi, all'interno di un contesto complessivamente soddisfacente, a conferma di una ritrovata vitalità ed energia dei partecipanti al percorso, pur nella consapevolezza della complessità della attuale fase programmatica e valutativa.

Valutazione del processo formativo

I feedback che i partecipanti ci hanno fornito, attraverso i questionari di valutazione e la discussione che si è svolta nell'ultimo pomeriggio, sono stati sostanzialmente positivi. Possiamo pertanto affermare che complessivamente i corsisti hanno risposto positivamente sia agli stimoli riguardanti gli aspetti metodologici della valutazione, che quelli più strettamente legati al significato delle diverse esperienze valutative, mentre sono risultate più limitate le opportunità di confronto e scambio sulle operative esperienze valutative di ciascuno.

Inoltre va rilevato che i diversi punti di vista, dei diversi livelli di governo delle politiche per infanzia e adolescenza presenti in aula, hanno rappresentato una risorsa per il confronto, lo scambio e l'apprendimento.

Complessivamente può essere affermato che il ciclo seminariale abbia avuto un buon esito. Tale opinione trova riscontro anche nel processo di crescita progressiva della partecipazione e della pertinenza delle domande poste nei momenti di dibattito sia, infine, nei buoni esiti dei lavori di gruppo.

Prospettive future

Rispetto al secondo punto l'esperienza condotta suggerisce di approfondire il percorso avviato con ulteriori esperienze formative concernenti la pianificazione e la valutazione delle politiche per infanzia e adolescenza. Infatti, come ha precisato Ranci Ortigosa nella sua relazione: «nel nuovo quadro programmatico che va delineandosi, diviene cruciale valutare correttamente i progetti e i piani del trien-

nio in corso e dei prossimi anni; più infatti i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia e adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto un recente impulso, non arretrino, ma che anzi procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi».

C) AREA SEMINARIALE ADOLESCENZA

Adolescenti e comportamenti a rischio e strategie di prevenzione

In questa ultima parte sono state riunite le considerazioni, gli spunti e le riflessioni scaturite dai due cicli seminariati tenutisi uno nel 2002 (10-12 dicembre) e due nel 2003 (18-20 febbraio).

Su 115 iscritti, i partecipanti sono stati 95, la restituzione delle schede è avvenuta in 89 casi.

Premessa

Il tema della prevenzione dei comportamenti (o delle azioni) a rischio da diversi anni è oggetto di interventi e finanziamenti nell'ambito dei fondi previsti da diverse legislazioni nazionali e regionali (è possibile citarne alcune: legge n. 309/90 sulle tossicodipendenze, legge n. 216/91 sulla prevenzione del coinvolgimento dei minori nella criminalità, legge sull'AIDS, e infine la legge 285). In effetti analizzando i dati della Banca dati 285 è possibile cogliere come molti dei progetti rivolti agli adolescenti, finanziati nel primo e nel secondo triennio, presentino tra i propri obiettivi l'ipotesi di intervenire sui comportamenti a rischio: di devianza, di dipendenza, di contrazione di malattie, di malessere psicologico, di disagio relazionale e sociale, di dispersione scolastica, ecc. È parso utile, dopo diversi anni di lavoro nei progetti sopraccitati, soffermarsi per cercare di dare valore alle esperienze realizzate.

Per fare ciò si è ritenuto necessario approfondire il significato di "rischio" che i diversi interventi hanno assunto alla base del proprio agire, analizzare le diverse strategie adottate e le differenti azioni messe in atto. Si è inteso considerare attentamente le esperienze per cogliere se, e in che termini, gli interventi attuati hanno effettivamente ridotto i rischi su cui vi era intenzione di operare, quali sono state le condizioni che hanno favorito questo esito e quali, eventualmente, quelle che hanno contribuito al mancato raggiungimento di questi obiettivi.

Con il seminario si è inteso anche sviluppare un'attenzione particolare alla ricerca di nuove letture delle connessioni normalità/disagio e di nuovi modi di agire, sia nell'ambito degli interventi animativi, sia educativi, sia preventivi.

Obiettivi e contenuti del seminario

Il seminario è stato un'occasione per offrire a responsabili e operatori dei progetti della legge 285/97 la possibilità di confrontarsi sulle prassi operative dei servizi rivolti agli adolescenti, ma anche sui significati dei comportamenti degli adolescenti che sono ritenuti a rischio.

Un prodotto atteso del seminario è la redazione di un documento di sintesi, costruito con il concorso dei partecipanti, contenente *Linee guida per l'intervento nel campo dei comportamenti a rischio in adolescenza*, che potrà essere diffuso a cura del Centro nel circuito dei progetti della legge 285/97, unitamente a quelli già prodotti (si veda il documento "Lavoro di strada e pubbliche amministrazioni", contenuto nel Quaderno n. 12, *In strada con bambini e ragazzi* e i documenti contenuti nel Quaderno n. 26, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*).

Un secondo prodotto atteso del seminario è la costruzione di un Dossier di buone prassi, in parte individuate dallo staff di progettazione del seminario, e in parte illustrate dai partecipanti stessi al seminario.

L'argomento dei comportamenti a rischio degli adolescenti è oggetto da diversi anni di attenzione del mondo delle scienze sociali attraverso ricerche e studi, alcuni recenti e di particolare interesse.

Nel corso dei due moduli previsti si è ritenuto di proporre alcuni di questi contributi scientifici.

Dopo il contributo del responsabile del seminario – che ha tracciato i confini del seminario considerando sia la storia recente delle politiche a favore degli adolescenti in Italia, sia lo specifico della legge 285 e che ha introdotto elementi per un glossario minimale funzionale allo sviluppo del seminario – sono stati proposti diversi contributi, afferenti a discipline scientifiche e approcci culturali differenti (criminologico, psicosociale, psicoanalitico).

Un contributo della professoressa Silvia Bonino e delle dottoresse Emanuela Calandri e Gabriella Borca del Dipartimento di Psicologia dell'Università di Torino, su "Adolescenti e comportamenti a rischio: dalla ricerca all'intervento" in cui sono stati presentati risultati di alcune ricerche condotte in Piemonte e Valle d'Aosta e le considerazioni in termini di strategie operative da esse scaturite. Un altro contributo è stato quello del professor Gaetano De Leo, dell'Università La Sapienza di Roma, su *Lo stato del dibattito scientifico sulla prevenzione dei comportamenti a rischio*, che attraverso la sua esposizione ha mostrato come «L'interesse degli studiosi si sta orientando verso interventi rivolti non tanto a prevenire un comportamento di tipo deviante o delinquenziale, poiché così si rimarrebbe in una logi-

ca di lineare evitamento del disagio, quanto a promuovere situazioni di agio e di benessere, di potenziamento, attraverso azioni volte a incrementare le competenze e le abilità dei giovani (training skills) per far fronte (coping) ai fattori di rischio». Un contributo è stato quello di Paolo Valerio, professore straordinario di Psicologia Clinica all'Università degli Studi di Napoli "Federico II", su *Interventi possibili in contesti impossibili*, in particolare dedicato alla presentazione dei presupposti teorici e metodologici del *Progetto Chance* in corso a Napoli.

Nella seconda edizione sono state presentate altrettante relazioni. La prima a opera della dr.ssa Giovanna Rossi, docente di sociologia della famiglia alla Facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano, su *Famiglia e adolescenza tra sfide e risorse*, che ha presentato come focus di osservazione dei comportamenti a rischio dell'adolescente l'intero sistema famiglia. Ulteriore relazione è stata quella di Giorgio Prada, pedagogista e formatore su *L'educazione di fronte ai comportamenti a rischio degli adolescenti*, che tracciando passaggi tra antinomie quali società/individuo, conflitto/stabilità, trasgressione/prescrizione – categorie che si fanno criticamente vissute nel periodo dell'adolescenza – indica come opportuno considerare la trasgressione come necessaria al processo educativo. La dottoressa Giovanna Boda, coordinatrice tecnico scientifica del Progetto europeo e italiano di *Life skill*, con la relazione dal titolo *Peer education: tra scuola e territorio* che attraverso l'esplicitazione dei principi di base dell'educazione tra pari, mostra come questo sia stato utilizzato in Italia all'interno della scuola per favorire negli adolescenti l'acquisizione delle *life skill* e l'efficacia personale e collettiva nell'educazione alla salute.

Sempre nel corso dei due seminari si è inteso proporre all'attenzione dei partecipanti anche alcune esperienze progettuali in corso da anni al fine di alimentare il confronto sulle prassi e sui presupposti culturali e metodologici delle stesse.

Nel corso del primo seminario, in particolare, sono stati proposti: il progetto educativo globale per adolescenti a rischio di devianza, della Casa famiglia Rosetta di Roma e Caltanissetta; il Progetto Non imputabili, dell'Istituto il Minotauro di Milano; il Progetto Diamante, del Distretto sociale Bolzaneto-Pontedecimo Genova; il Progetto Rifornimento in volo, della cooperativa sociale "Rifornimento in volo" di Roma; il progetto di Interventi integrativi di educativa territoriale del Comune di Coregliano calabro; il progetto Buonalanotte, del comune di Modena; il progetto In-Presa del gruppo La strada di Milano, infine il progetto di rete di educatori di strada del comune di Venezia.

Grazie a queste esperienze è stato possibile valutare una gamma ampia e articolata di interventi preventivi-risocializzazione che vanno dall'animazione di strada alla comunità residenziale, dalla consulenza psicologica al supporto psicosociale laddove gli adolescenti sono già stati coinvolti in situazioni di comportamenti a rischio (di devianza, in specifico).

Metodologia

Il ciclo seminariale si è configurato come Laboratorio di elaborazione in quanto gli apporti degli esperti e delle "buone prassi" sono stati dei contributi al processo di elaborazione che i partecipanti sono stati invitati a sviluppare, nell'ambito dei gruppi di approfondimento.

Risultati raggiunti

Oltre ai contributi teorici proposti e alle esperienze – che hanno avuto modo di esporsi e di diventare materiale di confronto – sono stati acquisiti diversi materiali e documenti predisposti a cura dei partecipanti, relativi a progetti da loro curati nell'ambito della legge 285/97.

Valutazione

I due seminari si sono svolti come da programma definito. La valutazione conclusiva dei partecipanti è stata sostanzialmente positiva: il grado di soddisfazione è elevato (l'indice medio è stato di 7,4 su scala 1-10) e il giudizio sul grado di raggiungimento degli obiettivi presenta un risultato decisamente positivo (4,8 su scala 1-6).

In particolare i partecipanti hanno ritenuto molto positivo e adeguato il lavoro nei gruppi di discussione, piuttosto che i momenti di plenaria. Infine, da considerare il giudizio decisamente positivo espresso sul grado di applicabilità dei contenuti e dei contenuti trattati nel proprio lavoro progettuale (4,5 su una scala di 1 a 6).

Prospettive

Specificatamente trattando del rischio e della prevenzione al disagio è stata ribadita l'importanza della contestualizzazione di qualsiasi modello o metodologia individuata. E quindi dell'assunzione delle responsabilità e dell'impegno da parte della comunità educante.

A fianco della *peer education* è stata proposta la necessità di attivare e progettare una metodologia di *peer institution*, ovvero, è stata manifestata l'esigenza di attivare studio/analisi/azione efficaci tra istituzioni diverse che si riconoscono pari. Questa richiesta risulta trasversale a molti gruppi, per i quali risulta sempre più opportuna una formazione nazionale tra professionalità e rappresentanti di istituzioni diverse.

162 **2. Le attività formative
gestite e organizzate
nelle Regioni,
Province autonome
e città riservatarie**

Premessa

L'analisi della documentazione relativa allo stato di attuazione della legge 285 nel periodo considerato dalla presente relazione, relativamente alle attività formative poste in essere da Regioni, Province autonome e città riservatarie, utilizzando anche il fondo del 5%, mostra interessanti differenziazioni tra i due livelli.

Le relazioni delle città riservatarie sembrano esprimere, soprattutto nella metodologia posta in essere, una solidificazione della stessa, ovvero un progressivo consolidamento di quanto avviato dal 1997, che si è sviluppato negli anni e che trova assunti per poter divenire un modello metodologico.

Le relazioni delle Regioni invece, probabilmente in risposta alle modifiche dello scenario legislativo, mostrano un elevato livello di differenziazione della gestione del cambiamento e quindi delle modalità per affrontarlo (formazione inclusa) al cui interno però si manifesta, come elemento comune, la tensione tra necessità (parte passiva, elementi di cambiamento imposti dall'esterno) e volontà (parte attiva, elementi di cambiamento scelti e condivisi tra la cultura "esterna" e la cultura "locale") di:

- gestire il cambiamento e condividere tale passaggio traducendo "realisticamente" la definizione delle responsabilità e dei ruoli dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche sociali;
- integrare la prassi acquisita in merito alla tutela e promozione dei diritti dell'infanzia all'interno delle più ampie politiche sociali. Politiche osservate con una tripla lente: quella locale, quella nazionale e quella internazionale.

2.1 Le città riservatarie

Il numero di relazioni a cui si fa riferimento in questo spazio di analisi dedicato alla formazione realizzata a livello di città riservatarie è di nove su quindici: sei relazioni, infatti, pur essendo state inviate, non forniscono informazioni al riguardo.

Privilegiando, in questo primo momento, un'ottica di osservazione ad ampio raggio, la riflessione che fa da cornice alle singole relazioni analizzate è legata al riconoscimento di un momento di "crescita metodologica/culturale": le varie articolazioni con cui si è espressa l'esigenza formativa delle diverse città riservatarie rende possibile individuare almeno tre concreti punti di riferimento di un possibile modello di gestione di questo ambito.

La formazione scelta è, sempre più, quella "vicina" alla pratica. La riflessione nel corso dell'azione è in altre parole sentita come esigenza metodologica per la realizzazione di crescite personali, professionali, dei servizi, e degli utenti. Vengono così organizzati sia percorsi formativi specialistici, tesi a fornire specifiche tecniche di intervento su

temi particolarmente complessi come quelli dell'abuso e del maltrattamento, sia momenti di formazione su argomenti più diffusamente condivisibili come ad esempio il monitoraggio e la valutazione dei progetti.

Secondo elemento che segnala il percorso evolutivo intrapreso in questi anni di attuazione della legge in relazione all'ambito formativo è il suo essere "letto" come processo, cioè come attività che deve avere necessariamente al suo interno caratteristiche di dinamicità e modificabilità.

La formazione è infatti considerata strategica come attività di allenamento costante alla disponibilità di trasformazione delle proprie categorie concettuali e dei propri ruoli per avere strumenti atti a comprendere i cambiamenti dei processi vitali che caratterizzano l'ambito del sociale.

Essa è pertanto realizzata all'interno di una logica di progetto, composta da attività che tengono conto e provano a far interagire numerosi elementi diversi quali:

- dimensioni territoriali;
- professionalità, ruoli e funzioni;
- tempi;
- bisogni;
- tipologie di destinatari;
- età.

Da un po' di anni a questa parte vengono indicati come momenti formativi anche quelli non direttamente finalizzati alla formazione. Nella relazione della città di Bologna, ad esempio, si legge:

È stata svolta un'attività di tutoraggio e accompagnamento nei numerosi contatti del nostro Ufficio con i soggetti gestori dei progetti, avvenuti con particolare e significativa frequenza in occasione della compilazione delle schede di monitoraggio e conduzione delle interviste. Questi momenti sono stati importanti occasioni di autoriflessione e autovalutazione per i soggetti, momenti nei quali sono stati indotti a ripensare alla propria attività in modo critico, ripercorrendone i vari aspetti costitutivi.

Si deduce cioè che il concetto di formazione come sostegno all'acquisizione e/o manutenzione di strumenti di rilevazione e comprensione di una realtà sociale complessa, può positivamente svilupparsi laddove possano essere ritagliati e dedicati specifici momenti di riflessione condivisa.

A questi tre elementi, indicati come possibili punti di riferimento generali e legati a una trasformazione metodologico/culturale, si sono affiancate anche alcune caratteristiche più specifiche, trasversali ai diversi momenti formativi.

Molte delle esperienze sono state presentate come connotate da una forte valenza laboratoriale, ovvero finalizzate al sostegno dell'operatività attraverso: da un lato, l'analisi dei fenomeni e delle problematicità che presenta l'esperienza reale con cui i soggetti vengono in contatto e, dall'altro, l'elaborazione, all'interno di un gruppo, di percorsi conoscitivi nuovi, diversi, più utili da usare come strumenti e strategie per comprendere e affrontare quegli stessi fenomeni e problematicità.

La formazione a carattere laboratoriale è in altre parole luogo in cui lo scopo non è solo l'approfondimento di una tematica particolare attraverso magari l'apporto anche di altre esperienze (vedi la caratteristica successiva), quanto piuttosto quello di porre attenzione al processo della conoscenza, ovvero al percorso di riconoscimento e attribuzione di senso che ognuno di noi applica alla realtà che vive. Formazione quindi come laboratorio di trasformazione del senso che sfida la complessità dell'esperienza.

Sono state così realizzate attività formative su programmazione, monitoraggio e valutazione per i funzionari degli enti pubblici, formazione su genitorialità, famiglia, tempi di vita dei bambini e degli adulti, qualità delle relazioni familiari, per gli utenti e gli operatori dei servizi.

Il secondo elemento comune che interessa rilevare e che sempre più spesso si accompagna alla caratteristica di laboratorialità delle attività, prima evidenziata, è la sempre più diffusa tendenza all'azione ricognitiva ovvero, la scelta dell'intervento formativo e la gestione dello stesso sono costruiti non solo rispondendo alla domanda "cosa c'è da fare?" ma anche "cosa è già stato fatto?" su questo stesso argomento.

Sulla base quindi dell'assunzione della particolarità della propria esperienza (per cui ciò che è "nuovo" in un luogo, in termini di sperimentazione formativa, può contemporaneamente non esserlo in un altro), e del valore dell'esperienza altrui, si è diffusa la pratica di avviare un'azione di conoscenza diffusa¹ di ciò che viene realizzato fuori dal territorio sulle stesse aree di intervento. Si registra in altre parole che la pratica dell'analisi e della diffusione delle buone prassi è utiliz-

¹ Cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 26).

zata da un numero sempre maggiore di città riservatarie e su un numero sempre maggiore di tematiche. Questo produce diversi effetti tra cui lo scambio di esperienze, la relazionalità tra realtà diverse, l'avvio di collaborazioni con soggetti esterni dal territorio locale.

Il terzo aspetto (meno diffuso ma comune ad alcune realtà) riguarda l'affidamento a terzi, ovvero il tipo di soggetti a cui viene affidato il processo formativo: accanto alla realizzazione di percorsi organizzati e gestiti da realtà formative presenti sul territorio (dall'Università, alle altre agenzie locali), aumenta la frequenza di esperienze in cui realtà appartenenti a contesti regionali diversi vengono invitate a portare la loro conoscenza specifica, basata su anni di attività pratica, e a contestualizzarla rispetto al territorio ospitante (vedi ad esempio il Centro Studi Hänsel e Gretel sui problemi dell'età evolutiva di Torino che ha realizzato un percorso formativo per la città di Napoli).

Il quarto e ultimo elemento si esprime intorno al carattere di trasversalità: la forma metodologica che sta progressivamente assumendo la formazione, in questo ambito, tra le città riservatarie coinvolge soggetti caratterizzati da professionalità, ruoli e funzioni differenti. Questo aspetto assume sfumature diverse a seconda dei progetti in cui si colloca infatti è possibile rilevare percorsi formativi che prevedono l'incontro tra operatori della città riservataria e operatori della regione di appartenenza, oppure tra operatori del servizio comunale e operatori del privato sociale, o in altre esperienze formative tra docenti, operatori del privato sociale e della ASL o tra responsabili dei progetti esecutivi e responsabili delle segreterie tecniche (il progetto della città di Genova su monitoraggio e valutazione dei progetti 285 ha esteso la partecipazione oltre che ai responsabili di progetti stessi anche ai responsabili delle segreterie tecniche, al fine di creare un effettivo raccordo con i piani di zona).

2.2 Le Regioni e Province autonome

L'analisi delle iniziative formative poste in essere dalle Regioni si basa su otto contributi: infatti su 21 Regioni, 10 non hanno fornito informazioni circa le attività in ambito formativo e 3 non hanno fatto pervenire la relazione al Parlamento.

La caratteristica generale rilevabile dall'analisi di questo materiale è quella dell'elevata differenziazione non solo delle esperienze espresse nei territori, ma anche dei modelli gestionali attivati e degli assunti teorici presi a riferimento.

Ne daremo di seguito alcuni esempi tra le esperienze più significative per poi riuscire a tracciare alcuni aspetti di cambiamento che, a nostro avviso, emergono da questa differenziata realtà. La rappresentazione pertanto non mira a essere esaustiva, quanto piuttosto a restituire uno sfondo condiviso di riflessione su cui poter intervenire in futu-

ro al fine di produrre una rielaborazione integrata delle diverse problematiche e soluzioni realizzate a livello regionale e quindi dello stato di attuazione, non più soltanto della legge 285/97, ma delle politiche complessivamente rivolte all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia.

Entrando in dettaglio nell'analisi tra le attività proposte dalle regioni, sono sempre più le realtà che hanno scelto di inserire nell'area di attività formativa oltre a seminari di lunga durata anche giornate di studio.

L'unica esperienza di formazione a valenza interregionale, di questo genere, per il periodo interessato dalla rilevazione, è costituita dal convegno tenuto a Pesaro *Quale futuro nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza? La legge 285/97 e la legge 328/00*, organizzata dalla regione Marche, a cui hanno partecipato le regioni Lazio, Toscana, Umbria e Molise. Questo momento è stato caratterizzato dal confronto dei percorsi posti in essere a livello regionale in ottemperanza della 328 e della modifica del Titolo V della Costituzione.

Le altre Regioni che si sono fatte carico di riflettere in maniera estesa e pubblica dell'evoluzione della 285 in relazione ai nuovi assetti istituzionali e, conseguentemente, a fornire scenari di riflessione comune circa l'integrazione di questa legge all'interno della legge quadro 328/00 e di questa con tutte le altre leggi di settore, sono state, separatamente, le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Emilia-Romagna.

Gli elementi comuni rintracciabili tra queste diverse esperienze (sia quella interregionale che le altre) sono stati:

- il riconoscimento dell'innovatività culturale della 285 che, promuovendo un intervento di diritto non solo all'area del disagio ma estendendo questo all'area del benessere, ha saputo indicare strategie e politiche di intervento più capaci di rispondere alla complessità del continuo divenire dell'esperienza umana che non risponde a una logica né unica, né lineare;
- la volontà di non disperdere l'esperienza passata perché la 285 «...è stata anticipatrice di un nuovo modello di lavoro dove integrazione sociale e sanitaria, pubblico e privato sociale, lavoro in rete, capacità di partire dai bisogni e dalle risorse del territorio hanno contraddistinto un modello»²; al fine di traghettare questa stessa esperienza culturale e metodologica all'interno delle più ampie politiche sociali;

² Atti Convegno interregionale Pesaro (5 luglio 2002), *Quale futuro nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza? La legge 285/97 e la legge 328/00*.

- il riconoscimento che questo tipo di approccio teorico ha permesso un'applicazione dinamica della legge che ha, per questo, reso possibile la sua stessa "naturale" evoluzione.

Per quanto occasioni brevi e particolari, questo tipo di appuntamenti rappresentano un interessante punto di osservazione in quanto permettono di rilevare quali sono gli scenari di contenuto e di problematicità entro cui le diverse realtà regionali definiscono le proprie scelte, affidano i fondi, inseriscono le loro azioni. In questa molteplicità di approcci abbiamo quindi tentato di spostare il livello di analisi da ciò che era chiaramente espresso (la parte precedente) a ciò che era praticamente fatto (la parte successiva) e tracciare con queste osservazioni un mappa di orientamento.

Il primo aspetto che si è posto alla nostra attenzione, anche se può sembrare ovvio, è stato l'ampliamento del campo di riflessione: non più strettamente legato alla analisi della 285 ma esteso a quello della 328 e alle modifiche istituzionali e quindi a un allargamento della riflessione delle politiche rivolte all'infanzia all'interno del sistema di welfare italiano.

La visibilità data a questo ampliamento di prospettiva segnala il momento importante cui sono chiamate a rispondere Regioni ed enti locali in relazione ai diritti dell'infanzia. L'affido della potestà legislativa esclusiva alle Regioni in ambito di politiche sociali apre per questi stessi soggetti ampi spazi decisionali circa la gestione attuale e futura dei fondi *ex lege* 285 in particolare e delle politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza più in generale. La preoccupazione più evidente è quella che con un fondo unico indistinto si possa più facilmente correre il rischio di una graduale "scomparsa" di attenzione, tra le priorità delle politiche sociali, al mondo dei più piccoli, a favore di questioni più urgenti e/o di soggetti con maggior capacità di esigere i propri diritti.

Accanto a questa possibilità, vista consapevolmente e considerata come deriva, si colloca il secondo aspetto quello cioè relativo all'espressione di una volontà chiara e condivisa di riuscire a rispondere al cambiamento mantenendo in agenda gli impegni a favore dell'infanzia dell'adolescenza e della famiglia. Questo si esprime in una serie di trasformazioni organizzative interne ed esterne agli organismi istituzionali ma anche in una ricerca a definire "chi fa cosa". Nelle relazioni, questo processo di analisi teso a far emergere, riconoscere e condividere ruoli, funzioni, responsabilità di tutti i soggetti istituzionali e non, che concorrono alla promozione dei diritti dell'infanzia, e che compongono la rete di una specifica realtà locale, risulta strategico in ambito di politiche sociali (in questo caso rivolte ai minori ma

all'interno di un ragionamento che viene esteso a tutta quest'area), al fine di trovare insieme soluzioni pertinenti cioè elaborare efficaci (e non solo efficienti) politiche sociali locali rivolte ai minori.

Unitamente a questo, come terzo aspetto che si evince dall'analisi, e quasi in "antitesi positiva" all'ampliamento di prospettiva, si evidenzia il consolidarsi del ruolo delle autonomie locali che hanno il compito di definire, congiuntamente agli altri attori della realtà locale, quali siano le modalità di regolazione più adeguate a un determinato contesto. La sollecitazione che proviene da questi enti riguarda la necessità di unire l'intervento pertinente, all'intervento lungimirante: al tentativo di "restituire" politiche adatte a un determinato "qui ed ora", si aggiunge una prospettiva politica e amministrativa assieme, che vorrebbe legare queste a una dimensione futura.

Il lavoro sul presente, la restituzione delle analisi di ciò che è stato fatto e il costante monitoraggio dell'esperienza di promozione dell'infanzia, non deve cioè ridurre la capacità di acutezza visiva rispetto agli scenari futuri che si vanno delineando in Italia in campo sociale.

Quarto aspetto che si rileva dall'analisi trasversale dei documenti forniti e strettamente legato a quanto detto fin'ora, ma di carattere più culturale, riguarda la tensione da parte dei soggetti interessati (istituzionali e non) a non trattare il concetto di politiche sociali in maniera riduttiva, ovvero:

- non considerare le politiche sociali come subordinate alla politica economica. Una politica di sviluppo può realizzarsi e trovare possibilità di riuscita solo se incardina il proprio senso nella ricerca di integrare le logiche indipendenti dell'economia, della cultura, del sistema giuridico e delle politiche di welfare;
- non considerare le politiche sociali come mera amministrazione sociale ovvero redistribuzione delle risorse ma anche come area di promozione, sostegno e cultura del benessere.

Si assiste in altre parole al manifestarsi dell'esigenza di non leggere le politiche sociali come spazio finalizzato a ammortizzare i conflitti sociali ma come spazio di condivisione e realizzazione di progetti tesi al miglioramento reale della qualità della vita³.

Come ultimo aspetto, viene manifestata la preoccupazione che senza un coordinamento forte tra le regioni e senza indicazioni chiare

³ Cfr. Atti della giornata di studio "Comunità locali capaci di futuro", *Nuovi assetti istituzionali nelle politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento all'area minori*, Trieste, 14 Aprile 2003.

da parte dello Stato (in particolare rispetto alla definizione dei LI-VEAS) l'esperienza fin qui prodotta possa andare incontro a:

- frammentazione;
- attuazione delle politiche sociali eccessivamente legate alla propria contingenza regionale;
- il rischio di statuti sociali diversi a seconda della Regione di realizzazione legati a un abbassamento dei livelli essenziali delle prestazioni;
- annullamento così del valore dell'esperienza pregressa.

Tra le attività formative sviluppate durante il periodo preso in considerazione dalla presente analisi vorremmo soffermarci su una esperienza in particolare. La Regione Abruzzo tra i numerosi corsi di formazione attivati ne ha realizzato uno su *L'intelligenza emotiva nell'intervento socio-educativo*. Ci interessa mettere in evidenza questa esperienza perché essa si inserisce in maniera particolare all'interno dei percorsi formativi di prevenzione in materia di abuso e maltrattamento dei minori. Questo approccio infatti propone un posizionamento del fenomeno da un'ottica positiva ovvero ragionando e costruendo logiche di pensiero e stili di comportamento attraverso la contestualizzazione della teoria di Daniel Goleman sull'intelligenza emotiva intesa quale «capacità di percepire e differenziare i propri sentimenti, di entrare in contatto con la propria vita emotiva, per poterla controllare e guidare nelle direzioni più vantaggiose; è la capacità di avvertire le radici degli impulsi aggressivi e di poterli orientare in senso costruttivo, modulando la collera; è la capacità di capire i sentimenti degli altri al di là delle parole, per tenerne conto e rispettarli, per poter sviluppare una vita sociale ricca e soddisfacente»⁴. Un approccio che privilegia l'analisi e la riflessione delle emozioni di adulti e bambini finalizzata a promuovere la crescita del soggetto.

In questo percorso formativo si propone un approccio globale che riflette sulle emozioni di adulti e bambini e analizza la loro espressione negativa in diversi contesti considerando quindi non solo la violenza su i bambini ma anche la violenza dei bambini a scuola, o gli atteggiamenti di intolleranza e razzismo. L'approccio si fa quindi critico analizzando le emozioni e la loro espressione all'interno della cultura che ci circonda e come da questa scaturisca, venga promossa e

⁴ Materiale grigio gentilmente fornito dalla Regione Abruzzo, dispensa di Claudio Foti.

sostenuta la nostra capacità di sentire, riconoscere, accettare, controllare le nostre emozioni e le emozioni dell'altro.

Infine tra le giornate di studio che non sono state direttamente finanziate con i fondi della 285 ma che sono state segnalate nelle relazioni regionali al Parlamento due esperienze sono sembrate interessanti come temi su cui porre l'attenzione: l'una, organizzata dalla regione Friuli Venezia Giulia e dall'IRSE (Istituto regionale studi europei del Friuli-Venezia Giulia) dal titolo *Lavorare per il benessere dei bambini* e l'altra, organizzata dalla Regione Veneto e promossa dal Pubblico Tutore dei minori del Veneto, *I diritti del bambino tra protezione e garanzie*. Ambedue, seppur da prospettive teoriche diverse (l'una più sociologica, l'altra più giuridica), pongono in evidenza una stessa area di problematicità: a fronte dell'evoluzione giuridica e culturale che si è concretizzata intorno al pianeta infanzia e che si è resa visibile in Italia con una serie di atti che vanno dalla ratifica nel 1991 della Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, fino alla ratifica nel 2003 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori (Convenzione di Strasburgo), resta ancora molto da fare circa la definizione di strumenti, prassi, professionalità e forme adeguate per la piena implementazione dei diritti dei minori sanciti sulla carta.

Questo ultimo ventennio ha visto, in tema di "conoscenza e riconoscimento" di infanzia e adolescenza uno sviluppo nelle scienze umane, nel pensiero giuridico e politico, teso a leggere il minore come soggetto "titolare attivo di diritti" e quindi non più e non solo come soggetto da proteggere, ma anche da sostenere e promuovere nel suo percorso di crescita e di costruzione della propria identità. Infanzia e adolescenza, in altre parole, sono entrate a pieno titolo come componenti strutturali della società e il minore non è più "minore" ma soggetto in evoluzione capace di azione e reazione, creatore anch'esso, con le sue modalità, di mondi e relazioni sociali.

I nodi problematici si formano allora su questo duplice scenario: la necessità di trovare modalità per comprendere il modo di esprimersi del bambino e/o dell'adolescente in un ambito difficile come quello giuridico e il bisogno di rispondere in maniera adeguata ai dettati delle Convenzioni ratificate dal Governo italiano. L'antica idea di minore come soggetto da proteggere è stata criticata, riformulata e tale trasformazione ha trovato la propria articolazione nel linguaggio dei diritti, ma riuscire a tradurre i bisogni dei bambini in diritti che trovano una giusta implementazione nel nostro sistema giuridico è un compito che come viene testimoniato è difficile e richiede responsabilità, coscienza critica, continuità e collegialità.

I progetti
nel 2003

DALLA LEGGE 285/97 ALLA LEGGE 328/00:
COME CAMBIA LA PROGRAMMAZIONE
DELLE REGIONI ITALIANE

34
trentaquattro

Avvertenza: le relazioni delle Regioni e delle città riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/97 (giugno 2002-giugno 2003) sono riprodotte nel cd rom allegato; le citazioni riportate nel testo sono tra virgolette basse o in corpo minore.

Lo stato di realizzazione delle riforme della programmazione locale previste dalla legge 328/00*

Nel corso dell'ultimo anno sono stati pubblicati i primi studi sullo stato di realizzazione della legge 328 a ormai quattro anni di distanza dalla sua approvazione¹; ebbene tutti questi studi sono sostanzialmente concordi nell'affermare che se, da un lato, ovvero dal fronte delle grandi riforme nazionali (introduzione dei livelli essenziali, introduzione del RMI, riordino delle prestazioni monetarie per la disabilità), la 328 è stata, per ora, un'occasione mancata, dal lato invece del governo locale la legge ha dato un forte impulso ai territori, in particolare nelle prassi di programmazione partecipata delle politiche sociali locali.

In particolare i piani di zona previsti dall'art. 19 della legge, appaiono senz'altro la novità più rilevante che dalla approvazione della legge 328/00 a oggi ha coinvolto, ai diversi livelli di governo (regionale, provinciale, locale) le pubbliche amministrazioni e i soggetti della società civile.

Tra i passi significativi che hanno anticipato tale processo vi sono indubbiamente esperienze programmatiche e operative della 285 nel campo degli interventi a sostegno dei diritti di infanzia e adolescenza; del DPR 309/90 successivamente rivisto nella legge 45/99 nel campo degli interventi di lotta alle dipendenze, e della legge 40/98 nel campo degli interventi a sostegno degli immigrati, l'istituzione di un pur limitato fondo sociale a livello nazionale, la sperimentazione del reddito minimo di inserimento sociale (RMI). In tutti questi casi si sono sperimentate, nei metodi e nei contenuti, nuove forme di programmazione sociale, quali la prassi a lavorare per progetti, lo sviluppo di metodologie di progettazione partecipata, la costituzione di associazioni fra comuni e la costruzione di partnership fra soggetti pubblici e di privato sociale. Tali realizzazioni, a livello nazionale, unitamente alle sperimentazioni di primi piani sociali territoriali in alcune Regioni ed enti locali, hanno preparato e sostenuto culturalmente e politicamente la formulazione e poi l'approvazione della 328 e il conseguente avvio della programmazione sociale ai diversi livelli di governo che ha il proprio fulcro nel piano di zona.

Se per le ragioni ampiamente citate sopra possiamo considerare il piano di zona come uno degli elementi cardine della riforma, la sua

* Ugo Danilo De Ambrogio, sociologo, consulente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

¹ Ci si riferisce in particolare alla ricerca IRS\FORMEZ (2003), a quella dell'associazione Nuovo Welfare (2003) e al volume curato da Gori (2004).

realizzazione rappresenta allora uno degli indicatori principali che evidenziano quale è stato l'impatto della 328 sulle politiche programmatiche delle diverse Regioni in campo sociale.

In due recenti ricerche (IRS\FORMEZ 2003 e Pesaresi 2003), emerge che le Regioni, rispetto alla predisposizione dei piani di zona, stanno procedendo a velocità diverse (vedi figura 1): da chi ha anticipato la 328 con una propria normativa sui piani di zona e sta passando alla loro nuova edizione per il secondo triennio, a chi si è attivato tempestivamente dopo l'approvazione della legge quadro, ponendo scadenze precise agli ambiti, ma sostenendoli anche con forme di accompagnamento come le linee guida, intese a favorire i processi di costruzione dei piani, a chi ha finora ignorato le indicazioni della legge quadro e non ha ancora, a tutt'oggi, effettuato alcun passo significativo in questa direzione.

Sono state utilizzate diverse forme: leggi regionali di riordino in attuazione della 328, piani sociali, atti di indirizzo per la predisposizione e l'approvazione dei piani di zona, atti di individuazione e delimitazione degli ambiti sociali. Con ciascuno di questi atti le singole

Figura 1. Regioni che si sono attivate per la realizzazione dei Piani di zona entro l'estate 2003



legenda: in scuro le Regioni che hanno attivato i Piani di zona
Fonte: IRS Milano (Ranci Ortigosa, De Ambrogio 2003)

Regioni definiscono elementi rilevanti per il processo di produzione o per i contenuti dei piani di zona.

Dal quadro risulta che solo Emilia-Romagna, Puglia e più recentemente anche il Piemonte hanno già approvato una legge per l'attuazione della 328. Altre, come Toscana, Campania, Sicilia e Sardegna stanno preparando o già discutendo in Consiglio un progetto di legge.

Quanto alla programmazione sociale, avevano approvato piani sociali regionali prima della 328, Basilicata, Provincia di Bolzano, Lazio, Marche, Umbria: ne hanno approvati dopo la 328, Abruzzo, Liguria, Lombardia, Toscana, Provincia di Trento, Valle d'Aosta e Piemonte.

Hanno approvato linee guida per i Piani di zona, Campania, Emilia-Romagna, Sicilia, Valle d'Aosta, Piemonte. Altre Regioni solo ora stanno avviando atti programmatici: Puglia, Sicilia, Sardegna, Calabria e Molise.

L'analisi della tempestività nell'attuazione del piano di zona deve tener conto del fatto che alcune Regioni già avevano in atto forme di programmazione sociale simili ai piani di zona: così ad esempio il Veneto, la Toscana, l'Umbria, la Basilicata, l'Abruzzo, che hanno dovuto comunque confrontarsi con la configurazione dei piani di zona proposta dalla 328 e lo hanno fatto con tempi diversi.

La titolazione degli atti, incrociata con le date di approvazione, evidenzia percorsi diversi fra chi ha dato priorità a un atto legislativo di riordino, cui far seguire gli atti programmatici; chi ha approvato in primo luogo un piano sociale regionale cui ha fatto seguire i Piani di zona; chi per l'avvio tempestivo della programmazione di ambito ha iniziato con semplici linee guida per la programmazione zonale, cui sono seguiti i piani di zona ai cui contenuti il successivo "piano regionale" intende attingere con un flusso anche "bottom up".

Alcune Regioni hanno anche inteso caratterizzare la prima tornata di piani di zona come sperimentali, o hanno sottolineato l'articolazione del piano di zona in piani attuativi annuali, legati alla definizione dei budget finanziari.

Al di là delle specifiche scelte regionali vanno sottolineate alcune tendenze locali che si sono evidenziate in molte esperienze di costruzione dei piani di zona e che consentono di evidenziarne potenzialità e criticità.

La 328 sottolinea come la progettazione partecipata sia un indirizzo fondamentale per la costruzione dei piani di zona, per ragioni sia metodologiche che contenutistiche cui vale la pena dedicare specifica attenzione. Il sociale è infatti un campo di grande complessità sia per la molteplicità e rilevanza delle dimensioni che concorrono a definirlo, sia per la molteplicità, varietà e autonomia dei soggetti che vi operano, sia infine per i suoi continui mutamenti. Tale molteplicità

tà di soggetti propone delle difficoltà, ma rappresenta anche una potenzialità e una ricchezza da valorizzare. Queste caratteristiche del “campo sociale” comportano che le azioni progettuali e programmatiche, per essere efficaci, debbano assumere teorizzazioni e metodologie adeguate a fronteggiare la complessità.

È allora necessario, in termini generali, per l'azione programmatica, andare oltre le impostazioni progettuali e programmatiche di tipo razionale, che richiedono un forte controllo conoscitivo e operativo sia dei comportamenti degli attori sia degli effetti di ogni politica, per assumere logiche consensuali e incrementali, in cui i diversi soggetti valutano e correggono il piano in corso d'opera, per passi successivi, considerando problemi e azioni nel loro insieme e nelle loro interrelazioni, in una visione di insieme di cui la partecipazione diviene una componente metodologica essenziale. Anche per queste ragioni uno dei principi caratterizzanti la legge 285, poi recepito dalla 328, è l'idea di un vasto coinvolgimento di attori nel processo di progettazione. Sollecitando il coinvolgimento di un numero ampio di soggetti che operano nelle comunità locali, di fatto si invita a creare tavoli di progettazione partecipata per la costruzione dei piani territoriali.

L'idea è infatti che in un campo complesso, a più attori, sia essenziale costruire insieme il piano e il consenso al piano, perché le scelte effettuate possano essere efficaci, realizzarsi cioè, senza incontrare eccessive resistenze e opposizioni.

Nella costruzione dei primi piani di zona però si sono un po' ovunque incontrate difficoltà sul terreno della partecipazione, per ragioni quali la permanenza di culture e pratiche “paternalistiche” da parte degli amministratori o dei funzionari addetti ai lavori, per i vincoli amministrativi troppo stretti (in particolare le scadenze ravvicinate di presentazione dei piani di zona), l'eccesso di incontri e “tavoli” legato a un moltiplicarsi degli appuntamenti ipotizzati anche a causa dell'esercizio di funzioni di regia spesso deboli e poco autorevoli.

In particolare rispetto alla partecipazione del terzo settore, precisamente richiamata dall'art. 19 della 328, nei diversi territori traspare una certa disomogeneità di scelte che è collocabile su di un continuum che va da realtà sensibile nel promuovere questa dimensione ad altre che questa dimensione non la negano, ma neppure la promuovono con particolare entusiasmo².

Va comunque precisato che prevale una tendenza alla promozione della partecipazione del terzo e del quarto settore, in una logica di *governance* del sistema integrato.

² Su questo tema cfr. Guerrini e Zandonai (2004), De Ambrogio (2003) e Ciucci (2004).

Se ci si addentra, però, più sulle caratteristiche e la qualità di tale partecipazione, si registrano alcuni nodi problematici. In primo luogo in molte esperienze si è registrata una notevole confusione legata alla difficoltà a distinguere tra la funzione di “advocacy” e di protezione sociale che il non profit svolge in autonomia e la funzione gestionale che svolge per conto degli enti pubblici che finanziano quei servizi. Il diritto a essere rappresentati nella definizione dei piani di zona discende dalla prima funzione, che racchiude la capacità di evidenziare i bisogni, di delineare nuove opzioni di intervento, di mettere in rete proprie risorse professionali e strutturali in aggiunta a quanto disponibile con investimento pubblico.

L'essere enti gestori (anche se, come avviene in certi territori, quasi monopolistici) invece, non può legittimare alcuna assunzione di un ruolo decisivo nel processo di costruzione di piani di zona. Non è la dimensione imprenditoriale, in questo caso, a contare, perché il fatto di svolgere servizi in appalto non può essere considerato quello che la normativa intende con “mettere risorse proprie”; questo non significa che una rappresentanza delle cooperative sociali nella costruzione dei piani di zona non sia da considerare una risorsa importante in termini di conoscenza del bisogno e di proposta di servizi innovativi.

In assenza di questa precisazione non sempre è stato facile programmare, come previsto dalla 328, come i soggetti della società civile (altri enti istituzionali, non profit nelle sue diverse articolazioni, sindacati, associazioni), dovessero partecipare alla costruzione del piano di zona e aderire all'accordo di programma.

In alcune Regioni si è inoltre considerato opportuno operare una distinzione fra la titolarità del piano di zona, che è delle pubbliche amministrazioni, e la partecipazione del terzo settore. Si è ritenuto pertanto utile distinguere tra soggetti firmatari necessari per la validità dell'accordo, e soggetti che con la firma dell'accordo decidono di condividere la responsabilità per il perseguimento degli obiettivi sociali contenuti nel piano di zona. In questo caso l'adesione all'accordo è espressione di un orientamento a lavorare insieme con gli altri attori istituzionali e sociali per la costruzione della rete integrata dei servizi. Sul fronte del cambiamento del modello programmatico, va detto che con il piano di zona di fatto stiamo assistendo a un'esperienza, senza analoghi precedenti, di grande investimento nella programmazione territoriale. Si tratta anche di un'esperienza che contiene grandi potenzialità, perché ha moltiplicato i soggetti che “pensano” in termini di costruzione di politiche sociali integrate per il proprio territorio, negoziando le risorse disponibili in relazione a un'analisi dei bisogni e delle esigenze specifiche di ciascuna zona.

Il quadro fin qui tratteggiato suggerisce inoltre di sottolineare che il diverso stile adottato dalle Regioni che hanno già fortemente investito nella costruzione dei Piani di zona emerge come elemento di grande interesse. Tale stile infatti caratterizza l'investimento delle Regioni verso un processo di riforma del sistema programmatico che presenta elementi di forte cambiamento rispetto alla prassi preesistente.

L'analisi svolta, frutto anche dell'esperienza 285, consente anche di sottolineare come, dal livello territoriale, non sia sufficiente proporre qualsivoglia documento che si chiami "piano di zona", per essere coerenti con la legge quadro, ma occorre anche attenzione e sensibilità verso alcuni precisi requisiti così sintetizzabili: l'autonomia degli ambiti, la promozione della partecipazione, la costruzione di partnership "alla pari", dove cioè non vi siano soggetti prevaricanti, con poteri di veto.

Laddove tali requisiti sono stati rispettati, il piano di zona è divenuto una occasione per veicolare una impostazione nel governo delle politiche sociali locali orientata alla sussidiarietà sia verticale che orizzontale, nella logica di fornire autonomia e "empowerment" ai territori, con funzioni regionali e provinciali di indirizzo, stimolo, accompagnamento e promozione del miglioramento continuo.

Se invece tali requisiti continueranno a mancare anche nei prossimi anni, è probabile che si assisterà a una progressiva svalutazione delle potenzialità dei territori. Il rischio principale è che un esercizio della funzione regionale di governo orientata alla prescrittività e all'introduzione di vincoli, releghi gli ambiti a un ruolo più esecutivo e meno programmatico, mettendo a rischio la scommessa della 328 di costruire comunità locali che progressivamente divengano soggetti attivi nella programmazione di politiche sociali adeguate ai bisogni locali.

È infatti proprio nella costruzione di una funzione di pianificazione diffusa a livello di comunità locale che si gioca buona parte del successo della riforma. Per fare reale progettazione partecipata, a livello locale, attraverso lo strumento del Piano di zona, è necessario infatti costruire legami e sviluppare un costante dialogo tra i diversi soggetti, che crei progressivamente relazioni significative tali da poter via via divenire forme efficaci e durevoli di partecipazione.

La 285 e la complessa transizione verso i Piani di zona: le scelte regionali

Fin qui si è esaminato quanto, a livello di governo locale, la 328 sta producendo in termini di cambiamenti migliorativi nel sistema di programmazione delle politiche sociali locali.

Si tratta, come si è detto, di un'esperienza per la quale il sistema integrato dei servizi promosso dalla 328 ha un indubbio debito di riconoscenza nei confronti della 285. Al di là di tale aspetto appare però altrettanto utile e importante, esaminare come gli specifici pia-

ni, interventi e progetti che nel corso degli ultimi anni si sono realizzati grazie alla 285, stanno transitando nel nuovo sistema di programmazione suggerito dalla 328 e recepito dalla maggior parte delle Regioni anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

Negli ultimi tempi sembra essersi diffusa fra chi si occupa di infanzia e adolescenza, l'opinione che, con l'approssimarsi della conclusione del secondo triennio di finanziamenti della 285 e il successivo "traghetamento" dei progetti e interventi per minori all'interno dei Piani di zona, una stagione privilegiata e fortunata per l'area minori vada concludendosi. Serpeggia pertanto la sensazione che sia giunto il momento di ridurre le aspettative di sviluppo di progetti e interventi.

In realtà tale opinione non considera a fondo un aspetto: è vero che la 285 ha dato un impulso a un settore prima scarsamente valorizzato, ma è anche altrettanto vero che questo impulso era assolutamente necessario dato lo stato di depressione in cui vertevano tali interventi prima della 285. Inoltre, anche in tempi di 285, va ricordato che l'Italia rimane uno dei Paesi europei che in assoluto spende meno per l'infanzia e l'adolescenza. In questo contesto appare pertanto opportuno considerare l'attuale momento di cambiamento come un'occasione per rilanciare l'interesse e l'attenzione verso la realizzazione di progetti e interventi per bambini e ragazzi. Come infatti è già stato affermato in precedenza, con la pianificazione zonale stanno cambiando le regole della programmazione, e moltiplicandosi i soggetti che "pensano" in termini di costruzione di politiche minorili integrate per il proprio territorio, negoziando le risorse disponibili in relazione a una analisi dei bisogni e delle esigenze specifiche di ciascuna zona.

Consapevoli dell'importanza di tale fase di cambiamento la maggior parte delle Regioni si va attrezzando, negli ultimi mesi, per affrontarlo.

Il cosiddetto "traghetamento" della legge 285 verso "la 328" ovvero verso le nuove modalità di programmazione degli interventi per infanzia e adolescenza si sta infatti compiendo, con scelte e stili diversi da parte delle diverse Regioni.

Di seguito, documentiamo sinteticamente, attraverso una tabella, le scelte che le diverse regioni stanno compiendo per governare tale "traghetamento" e, successivamente ne traiamo alcune considerazioni trasversali³.

³ Le informazioni sono tratte da una ricognizione telefonica effettuata, presso i referenti regionali 285, nei primi giorni di luglio 2004. Trattandosi di informazioni rilevate per telefono è possibile qualche imprecisione, tuttavia le tendenze generali che emergono risultano indubbiamente attendibili; inoltre tali informazioni sono integrate con quanto le Regioni avevano in precedenza affermato attraverso le loro relazioni annuali.

Tabella 1. La transizione 285 \ 328 nelle Regioni

Regione	Cosa sta succedendo	Atti specifici relativi alla transizione 285 L. 328
Veneto	Terminate le due triennali della legge 285/97, è stato appena avviato un nuovo biennio di implementazione della legge. All'interno del Fondo indistinto la Regione Veneto ha individuato un'area di progettualità il cui filo conduttore previsto riguarda la genitorialità (genitorialità sociale intesa come reti di famiglie e comunità, genitorialità supplente nell'ambito degli affidi e delle adozioni).	Delibera della giunta n. 4222 del 30/12/2003
Trentino Alto Adige Provincia di Trento Provincia di Bolzano	Parte del Fondo indistinto verrà destinata ai progetti legge 285, al momento il finanziamento stanziato prevede un proseguimento dei progetti fino alla fine del 2005, primi mesi del 2006. La 328 non è stata ancora recepita, in questo senso è in vigore la legge provinciale n. 13 del 1991. I progetti finanziati negli scorsi anni con la 285 sono definiti oggi Progetti innovativi per minori. Nel passato ogni anno si prevedeva una delibera nuova per gli stanziamenti relativi ai progetti 285, da quest'anno invece c'è un unico atto/delibera per tutti i progetti a livello provinciale all'interno dei quali vengono compresi anche quelli rivolti ai minori, non c'è più dunque una delibera specifica 285.	Nessuna nuova delibera rispetto allo scorso anno.
Sicilia	Di fatto la Regione sembra non essersi ancora posta il problema in quanto il triennio finirà solo a fine 2005, essendo i piani 285 partiti con notevole ritardo in questi territori. Gli atti formali che a oggi esistono non contengono alcuna indicazione in merito al futuro 285. Anche rispetto a come verrà gestito in futuro il fondo indistinto non c'è stata ancora una riflessione poiché i Piani di zona nella regione Sicilia sono appena stati implementati.	
Campania	La Regione si è mossa facendo una serie di incontri nei territori al fine di illustrare e accompagnare lo "scivolamento" della programmazione anche della 285 nella 328. Esiste inoltre una delibera di programmazione delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza, approvata il 30 aprile (n. 643) che sancisce chiaramente l'impegno della Regione Campania nel sostenere le azioni in favore di minori e adolescenti che hanno preso avvio grazie alla 285.	Delibera di programmazione delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza, approvata il 30 aprile (n. 643)
Friuli Venezia Giulia	Esistono alcune progettualità che la Regione ha finanziato all'interno della legge 328 e che sono riconducibili a progetti ex lege 285. In particolare, lo scorso anno è stato deliberato un piano materno infantile che individuava 4 aree a rischio nel settore di infanzia e adolescenza e invitava gli Ambiti a proporre delle progettualità relativamente a queste aree (alcune di queste progettualità, di fatto, erano una continuazione di progetti 285). Quest'anno la Regione ha posto sul fondo statale indistinto per le politiche sociali un vincolo relativamente all'area minori e, in una delibera inviata agli Ambiti è stato indicato espressamente che le nuove progettualità devono muoversi nello spirito già realizzato con la 285, con una particolare attenzione, quindi, alla promozione e alla prevenzione. Gli Ambiti non sono più obbligati a inviare il piano territoriale di intervento che doveva essere approvato dalla Regione per accedere ai finanziamenti (come era avvenuto per i due precedenti trienni della 285) per cui, di fatto, non hanno nessun vincolo nelle loro scelte. Al fine, però di verificare quale eredità ha lasciato la legge 285 il Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza invierà agli Ambiti una scheda di monitoraggio nella quale dovranno esplicitare quali progettualità intendono realizzare e come distribuiranno i finanziamenti. Con molta probabilità il tutto si metterà in moto a inizio 2005, dal momento che hanno concesso una proroga al 30 dicembre 2004 per la chiusura del secondo triennio della legge 285.	Delibera che indica espressamente come le nuove progettualità debbano muoversi nello spirito già realizzato con la 285, con particolare attenzione, alla promozione e alla prevenzione.



 **Tabella 1. La transizione 285 \ 328 nelle Regioni**

Regione	Cosa sta succedendo	Atti specifici relativi alla transizione 285 L. 328
Marche	Nel 2003 è stata approvata la Legge regionale quadro sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza (n. 9/2003), a cui è seguito il Regolamento attuativo n. 10. Hanno quindi redatto un Piano regionale sul sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza con indicazioni in termini di programmazione a livello locale delle politiche rivolte ai minori. Al momento stanno lavorando alle prossime linee guida per i piani di zona 2005-2007.	La giunta regionale ha approvato la delibera con le linee guida per la programmazione locale.
Lazio	Dal 2003 la quota di risorse riservata alla 285 è confluita nel Fondo indistinto. Hanno mantenuto le stesse quote pur con delle specificità (non è più previsto il 5% per la formazione, i territori sono tenuti ad accordi solo con le asl all'interno dei piani di zona ma non ad esempio con il Tribunale dei minori). Le linee guida vengono ogni anno distribuite ai capofila territoriali e alle asl, le ultime sono del 2003, così come sono del 2003 varie determinate sull'attribuzione dei fondi (per quanto concerne il 2004 il tutto deve essere ancora approvato).	Deliberazione n. 977 del 10 ottobre 2003: piano di utilizzazione degli stanziamenti provenienti dal fnps per il 2003 e delle relative risorse regionali di cofinanziamento.
Piemonte	Da parte della Regione non sono state date indicazioni per il traghettamento della 285 nei piani di zona, che non sono ancora stati realizzati. Ci si è limitati a linee guida per i piani di zona per il triennio 2005\ 2007. Tali linee guida non contengono riferimenti specifici alla 285. Il coordinamento dei progetti 285, per il triennio in corso, è delle Province.	
Abruzzo	A livello regionale è stata presa la decisione politica di predisporre separatamente dai piani di zona un ulteriore piano triennale di interventi 285 rivolto in particolare alla promozione dei diritti dei minori. La delibera consiliare deve ancora andare in Giunta, entro fine luglio si dovrebbero avere ulteriori aggiornamenti, sono comunque ancora in fase di attuazione del secondo triennio 285, la cui conclusione è prevista per il 31 dicembre 2004. Il Piano di interventi 285 per il triennio 2004-2006 individua 4 Piani territoriali coincidenti con le province, 35 interventi (uno per ogni ambito) che si vanno ad aggiungere a quanto previsto all'interno dei Piani di zona.	La delibera consiliare è stata portata in Giunta ma deve ancora essere discussa.
Basilicata	Già la seconda triennialità della 285 è stata "inglobata" all'interno delle finalità previste dalla 328 e dai piani sociali di zona. Esistono però dei fondi finalizzati appositamente agli interventi rivolti ai minori.	
Toscana	Già l'ultima delibera di Giunta del 2001 aveva stabilito che tutti i finanziamenti 285 sarebbero confluiti all'interno dei piani sociali di zona (come documentato anche all'interno del Piano integrato sociale regionale per il triennio 2002-2004). Il 2001 è risultato essere dunque un anno di transizione in questo senso. Dal 2005 proseguiranno su questa linea, probabilmente inoltre (come già accaduto per qualche progetto) alcuni degli interventi 285 rientreranno anche all'interno dei Piani integrati di salute. Inoltre, la Regione ha ravvisato la necessità di destinare quote percentuali del Fondo sociale nazionale e regionale, alla promozione e al sostegno delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza, evitando il rischio che un Fondo Sociale indiviso compromettesse la continuità degli interventi avviati.	Ultima delibera della Giunta regionale nel 2001.
Molise	Gli interventi 285 risultano inseriti all'interno della bozza del nuovo Piano sociale regionale non ancora approvato dal Consiglio regionale ma solo dalla Giunta. Prevedono un riparto degli interventi rivolti ai minori per ambiti territoriali e una programmazione degli stessi da parte dei comuni capofila di ciascun ambito.	Bozza del nuovo Piano sociale regionale.





Tabella 1. La transizione 285 \ 328 nelle Regioni

Regione	Cosa sta succedendo	Atti specifici relativi alla transizione 285 L. 328
Valle d'Aosta	Si trovano al momento ancora in corso con il Piano triennale di finanziamento della 285 (2001-2003, in fase conclusiva per il 2004). Il Piano sociale regionale che scadrà a breve aveva in parte già recepito la 328 in termini di programmazione zonale. Si trovano ora (anche se con qualche ritardo a causa del cambio di giunta del 2003) a elaborare le nuove linee guida regionali che si prevede di delineare entro l'autunno. All'interno del gruppo di lavoro per la stesura del nuovo Piano sociale regionale non sono ancora entrati nel dettaglio degli interventi previsti all'interno delle singole aree (e quindi anche per quanto riguarda i minori), l'idea è comunque quella di collegare tutti gli interventi tra di loro all'interno della Pianificazione zonale.	
Sardegna	La Regione è in ritardo rispetto alla seconda triennialità della 285 che partirà a settembre del 2004. La delibera in merito è la n. 24/43 del 27/5/2004 che contiene anche uno stato di attuazione del primo triennio e delle indicazioni sull'utilizzo dei fondi per gli interventi previsti. Visto il ritardo non si sono ancora posti il problema del passaggio successivo verso la 328 (i Piani di zona non sono ancora partiti).	Delibera della Giunta regionale n. 24/43 del 27/5/2004, relativa all'avvio del secondo triennio 285.
Umbria	Il Riparto del Fondo sociale regionale prevede già dal 2003 l'inserimento della legge 285 all'interno dei Piani di zona. In un primo momento il passaggio ha visto un "accoglimento" dei Piani territoriali 285 ai Piani di zona, progressivamente poi gli interventi 285 sono stati fatti rientrare all'interno dell'area Diritti dei minori. La scelta politica della Regione è stata quella di non provvedere ad atti/delibere che regolamentano il passaggio, il fondo riservato alle politiche per i minori viene mantenuto intatto. Culturalmente c'è stato il passaggio dalla legge 285 alla legge 328, la Regione Umbria non intende tagliare la 285 ma non prevede di salvaguardare tutte le altre attività a questa correlate.	
Calabria ⁴	Nelle Linee guida attuative della legge 285/97 dalla quali si ricava come già per il secondo triennio 2001-2003, l'intento della Regione Calabria era quello di rafforzare l'attuazione della legge 285 sul territorio, consolidare una nuova cultura dell'intervento sociale in linea anche con quanto previsto dalla legge 328. La legge 328 è stata recepita solo a dicembre del 2003 (secondo la legge regionale 23/2003), non c'è ancora un Piano Sociale Regionale. Non ci sono indicazioni operative a proposito della continuità della legge 285.	
Puglia	Nella primavera del 2004 è partita la prima annualità del secondo triennio della 285. Attualmente è ancora in fase di approvazione il Piano Sociale Regionale per l'attuazione della 328 (secondo la legge regionale n. 17/2003) all'interno del quale si danno indicazioni per il proseguimento delle politiche rivolte ai minori. La seconda annualità del secondo triennio è garantita nella stessa misura della prima, mentre la terza annualità è ricompresa nel Fondo sociale regionale. All'interno del Piano hanno deciso di vincolare il 22% per gli interventi rivolti ai minori (leggi 285 e 269 su abuso e maltrattamento).	In fase di approvazione il nuovo Piano sociale regionale.



⁴ In questo caso le informazioni sono ricavate dal sito regionale, perché non ci è stato possibile contattare il referente.

►► **Tabella 1. La transizione 285 \ 328 nelle Regioni**

Regione	Cosa sta succedendo	Atti specifici relativi alla transizione 285 L. 328
Liguria	La 285 è già da due anni inserita all'interno della programmazione dei Piani sociali di zona, come si può leggere all'interno del Piano Triennale dei Servizi sociali alla voce Responsabilità familiari e diritti dei minori e degli adolescenti. La Regione ha dato un'indicazione di destinare per gli interventi previsti all'interno di quest'area una quota di risorse pari al 20%.	Delibera del Consiglio regionale del 4 dicembre 2001 che ha previsto l'inserimento della 285 e delle politiche rivolte ai minori all'interno del Piano triennale dei Servizi sociali 2002-2004.
Emilia Romagna	È in fase di conclusione il secondo triennio 285, inoltre sono già stati realizzati i primi piani di zona sperimentali relativi al triennio 2002-2004. Già nei primi piani di zona i progetti 285 sono citati, nella maggior parte dei territori, all'interno del capitolo sui diritti dei minori. Per quanto riguarda il futuro traghettamento, a seguito del rapporto di monitoraggio e valutazione del primo anno del secondo triennio, svolto dagli uffici regionali, l'assessore alla famiglia e politiche sociali ha inviato una lettera a tutte le Province (che svolgono una funzione di coordinamento dei piani 285 e dei Piani di zona) e ai Comuni capofila delle zone, invitando a far sì che, per il futuro, per le progettualità <i>ex lege</i> 285 vadano mantenute le stesse quote di investimento finanziario anche nei prossimi piani di zona, anche se non ci sarà più un fondo specifico dedicato a infanzia e adolescenza.	
Lombardia	Concluso il secondo triennio 285 la Regione, con la delibera n. 15452 del 19.12.2003, ha deciso di rifinanziare tutte le leggi di settore (285\97, 45\99, 40\98, 162\98 e LR 23\99) per un anno, stanziando la stessa cifra dell'anno precedente e invitando i territori a impegnare almeno il 60 % dei fondi impegnati il precedente anno, per progetti relativi alla stessa legge.	Delibera n. 15452 del 19/12/2003,

Sintetizzando quanto sin qui descritto, complessivamente possiamo accorpate le Regioni in quattro aggregati:

1. Regioni che non si sono ancora poste o non hanno comunque ancora deciso come affrontare il problema della transizione (Sicilia, Sardegna, Calabria, Piemonte, Valle D'Aosta).
2. Regioni che hanno scelto di non cambiare e hanno riproposto la 285 per un ulteriore terzo triennio (Marche con una legge regionale e Abruzzo con una delibera).
3. Regioni che hanno mantenuto transitoriamente (per un anno) una separatezza fra progetti 285 (a anche altre leggi di settore) e piano di zona, in attesa di allineare tali progettualità alla programmazione zonale (Lombardia, Provincia di Trento)
4. Regioni che hanno fatto confluire i progetti 285 nella programmazione zonale proteggendoli (o proteggendo alcune specifiche sub aree d'intervento tipiche della 285) attraverso indirizzi e vincoli di spesa suggeriti alle zone (Emilia-Romagna, Veneto, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Toscana, Puglia, Liguria)

5. Regioni che hanno fatto confluire i progetti 285 nella programmazione zonale non introducendo particolari forme di indirizzo e controllo della continuità programmatoria (Provincia di Bolzano, Basilicata, Molise, Umbria).

Una prima considerazione generale che si può trarre dall'analisi delle diverse scelte regionali sopra presentate, è che, contrariamente a quanto molti osservatori temevano, si può affermare che in questa nuova fase di programmazione successiva alla 328 e alla riforma del Titolo V della costituzione, le Regioni non hanno dimenticato la 285.

Pur con scelte e stili diversi infatti la maggior parte di esse ha realizzato delle azioni mirate a garantire una continuità fra quanto è stato fatto in questi anni di 285 e il futuro delle politiche per infanzia e adolescenza. Infatti, con le eccezioni di cinque Regioni che sono in ritardo rispetto alle altre e pertanto sono ancora nel pieno del secondo triennio 285 e inoltre ancora non hanno attivato i piani di zona, in tutti gli altri casi ci si è posti il problema della transizione tra i piani 285 e i piani di zona, offrendo soluzioni diversificate.

Al di là di tali considerazioni va aggiunto che la linea di tendenza prevalente e maggiormente diffusa a livello regionale, per quanto riguarda il futuro delle politiche per infanzia e adolescenza, sarà quella suggerita dalla 328. Si può pertanto ormai affermare con precisione che nella maggior parte dei casi dopo la conclusione del secondo triennio di finanziamenti le “regole del gioco” cambieranno e la programmazione 285 non avverrà più in modo autonomo, bensì sarà realizzata all'interno della programmazione zonale, dunque il loro finanziamento non sarà più diretto (e protetto) da un Fondo nazionale dedicato a infanzia e adolescenza, ma rientrerà nel fondo sociale regionale indistinto, previsto dalla 328.

A tutt'oggi sembrano andare decisamente in controtendenza rispetto a tale indirizzo, due sole Regioni, la Regione Marche, la quale, nel maggio 2003 ha approvato la legge regionale n. 9 «disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie ...», scegliendo pertanto di realizzare, a livello regionale, una sorta di “nuova 285”, mantenendo un fondo regionale distinto dal resto della spesa sociale e dedicato a infanzia e adolescenza. In questa medesima direzione si è mosso l'Abruzzo deliberando un nuovo triennio 285 regionale. In Provincia di Trento e in Lombardia⁵, invece, si sta assistendo a una

⁵ Confrontare la DGR 15452 della Lombardia del 5 dicembre 2003.

fase di mantenimento della 285, in un'ottica però di transizione. In particolare in Lombardia i finanziamenti delle leggi di settore sono confluiti in un unico fondo, in cui il vincolo posto è di destinare all'attuazione di ogni legge di settore una quota di risorse pari ad almeno il 60% delle risorse destinate nel 2002 alla medesima legge. C'è però da supporre che tale regime sia transitorio e utile per dare continuità a progetti di settore che altrimenti avrebbero dovuto essere interrotti data la sfasatura fra la fine del triennio 285 e la prossima scadenza di programmazione zonale.

Un discorso a parte va fatto per le città riservatarie, infatti in questo caso, come è noto, il decreto di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali, per l'anno finanziario 2003, sottoscritto il 18 aprile 2003, conferma l'assegnazione diretta alle città riservatarie del 30% del fondo istituito con la 285; ancora per quest'anno si tratta di fondi vincolati a favore dei minori, a differenza delle Regioni che già per quest'anno hanno visto confluire i fondi all'interno del fondo unico indistinto.

A tutt'oggi non è chiaro se tale tendenza proseguirà anche per gli anni successivi, oppure lo "status" di città riservataria, non previsto dalla 328, andrà a decadere.

Dunque, lo scenario che sembra prevalere a livello nazionale, una volta esaurito il triennio 285, con l'eccezione che abbiamo evidenziato e altre che potranno nei prossimi mesi delinearsi fra le Regioni che ancora non hanno deciso una propria precisa strategia, sarà quello di assorbire nel fondo indistinto le risorse 285. È interessante notare che molte Regioni (otto in tutto) hanno però ritenuto con indubbio buon senso di proteggere in qualche modo tale transizione fornendo alle zone specifici suggerimenti affinché la continuità dei progetti 285 fosse garantita.

Il Piano di zona, nella sua seconda edizione, sarà pertanto lo strumento programmatico che ha la funzione di comprendere e sintetizzare le politiche sociali di un territorio, e comprenderà al suo interno un capitolo dedicato a infanzia e adolescenza, con le relative risorse investite. In prospettiva anche gli altri finanziamenti da leggi di settore nazionali e regionali andranno progressivamente esaurendosi e confluiranno nel fondo sociale unico.

Caratteristica della nuova fase programmatica sarà che con il Piano di zona non sarà richiesto semplicemente di realizzare progetti innovativi e sperimentali (come nel caso degli art. 45, 6 e 7 della 285), ma anche di esplicitare e mettere a sistema tutto ciò che un territorio offre e intende offrire a bambini e ragazzi nel rispetto dei loro diritti e per favorire lo sviluppo del loro benessere e una loro crescita "sana".

Il Piano di zona richiede pertanto di rivedere e rilanciare tutto quanto si offre a infanzia e adolescenza: i servizi di base, più o meno consolidati, in risposta alle situazioni di disagio conclamato; i servizi innovativi, in risposta al mutare dei bisogni, gli interventi e i progetti preventivi e promozionali, per favorire il benessere e fronteggiare le difficoltà prima che divengano problemi più gravi.

È un'opportunità da non perdere, perché finalmente c'è la possibilità di pianificare politiche territoriali in modo sistematico, integrato, considerando congiuntamente tutto ciò che si fa per queste fasce di popolazione.

È logicamente anche un momento particolarmente rischioso, perché le risorse non sono più dedicate a priori all'area minori (come nel caso del fondo nazionale infanzia) ma sono indistinte. Se pertanto prevarranno nei processi decisionali per l'allocazione delle risorse a livello zonale, logiche orientate ai soli interessi legati ad altre aree di bisogno tradizionalmente più rappresentate (gli anziani per esempio), le politiche per infanzia e adolescenza potrebbero effettivamente arretrare anziché svilupparsi.

Un ulteriore rischio che si sta evidenziando in alcuni territori è quello di destinare la quota maggiore di risorse prima destinate alle leggi di settore, ai progetti di consolidamento, lasciando solo spazi e risorse residue alle nuove progettualità.

Da quanto fin qui osservato possiamo sintetizzare che in questa fase di cambiamento delle modalità di programmazione la seconda generazione dei progetti di sviluppo di comunità nella prospettiva avviata dalle esperienze 285, all'interno del pur apprezzabile sforzo di razionalizzazione del sistema introdotto dalla 328 con il conseguente inserimento dei fondi delle leggi di settore nel fondo regionale unico *ex lege* 328, rischia di subire un arretramento anziché un auspicabile sviluppo.

L'esperienza maturata attraverso i progetti 285 suggerisce invece che il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, per svilupparsi e non arretrare, mantenga un adeguato equilibrio anche nella distribuzione delle risorse, fra aree di bisogno e fra assistenza, prevenzione e promozione, perché lavorare per e con i minori anche in un'ottica di prevenzione e promozione rappresenta un investimento per il sistema stesso.

Si tratta di un investimento in primo luogo "professionale" perché legato all'efficacia e al significato dell'intervento sociale; un intervento che si propone non solo di "tamponare" le urgenze sociali, ma di affrontare i problemi operando per risolverli e/o evitare che si manifestino in forma acuta e cronica.

Si tratta inoltre anche di un investimento "economico", perché come è noto, se un sistema non fa promozione e prevenzione aumenteranno esponenzialmente il n. dei casi critici, urgenti, costosi.

In particolare va anche sottolineato che l'efficacia dell'approccio 285 molto si giocava sulle capacità dei territori di proporre interventi promozionali per infanzia e adolescenza integrando il settore sociale oltretutto con il sanitario anche con quello educativo, con l'urbanistica ecc., coinvolgendo operativamente servizi sociali ASL, Ospedali, Scuole, assessorati all'urbanistica ecc., nella progettazione e gestione degli interventi. Con i piani di zona (strumento del sociale, non di altri settori) il rischio è che il fronte dell'integrazione con altre politiche venga dimenticato e che un patrimonio progettuale che negli ultimi sei anni si è sviluppato con la 285, venga in buona parte a venir meno.

Infine con l'inserimento dei progetti 285 nei piani zonali vi è anche il rischio tangibile che le attività di supporto a progetti (previste dalla 285 e in seguito dalla 451) che hanno qualificato e reso innovative molte esperienze 285, quali le attività di formazione, di documentazione, di monitoraggio e valutazione e di sensibilizzazione vengano dimenticate, privando di fatto progetti di opportunità per potersi sviluppare in un'ottica innovativa.

In questo quadro appare utile sottolineare che nei mesi futuri, dai diversi livelli di governo, appare cruciale che si ponga attenzione affinché il processo di razionalizzazione e riforma del sistema degli interventi e servizi sociali, avviato con la 328, non tralasci la necessità di mantenere agli interventi per infanzia e adolescenza, anche orientati alla promozione e prevenzione, quello spazio che rappresenta un elemento vitale per il sistema stesso.

Quindi, con la conclusione del secondo triennio della 285, con la messa a regime dei piani sociali di zona, con l'emergere progressivo di nuovi bisogni (vedi minori stranieri non accompagnati) stanno velocemente modificandosi, con potenzialità e rischi, gli scenari programmati all'interno dei quali si costruiscono le politiche per infanzia e adolescenza. Vale pertanto la pena di interrogarsi, a tutti i livelli di governo, su quali strategie e linee di sviluppo è opportuno identificare per far sì che interventi che negli ultimi anni sono andati consolidandosi possano non arretrare ma anzi svilupparsi e procedere.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV.

2003 *Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Dai principi alla pratica?*, numero monografico di «Prospettive Sociali e Sanitarie», 15-17

Associazione Nuovo welfare

2002 *Il lungo cammino della riforma. Monitoraggio sull'applicazione della normativa sociale in Italia*, Roma (<http://www.nuovowelfare.it>)

Avanzino, K., Merlini F.

2003 *I Piani di zona: la riforma messa alla prova*, in Magistrali, G. (a cura di), *Futuro delle politiche sociali. prospettive e nodi critici della legge 328/2000*, Angeli, pp. 200-231

Battistella, A.

2000 *La 328/00 e le modalità di esternalizzazione dei servizi*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», 20-22

Battistella, A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E.

2004 *Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma

Ciucci, F.

2004 *Valutazione del Piano di zona dell'alta Val di Cecina*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 15

De Ambrogio, U.

2003 *Il processo di costruzione dei Piani di zona sperimentali in Emilia Romagna*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», 6, pp 2-7

2003 a *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci Faber, Roma

De Ambrogio, U., Avanzini K.

2004 *Dove vanno le politiche per i minori?*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», 5/6, p. 1

FORMEZ

2003 *L'attuazione della riforma del welfare locale*, Formez, Roma, (<http://www.formez.it>)

Guerini, G., Zandonai F.,

2004 *La Valutazione dei piani di zona dal punto di vista dell'impresa sociale*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 16

Gori, C.

2004 *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2004

Pesaresi, F.

2003 *La governance dei piani sociali di zona*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», 20, pp 1-7

Ranci Ortigosa, E., De Ambrogio U.

2003 *L'attuazione della L.328\00 nelle Regioni*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», 6, pp. 1-2.

*Finito di stampare nel mese di agosto 2005
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*