

*Questioni e Documenti*

# I PROGETTI NEL 2002

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  
Giugno 2004

trentuno

*Questioni e Documenti*

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

## **I PROGETTI NEL 2002**

Lo stato di attuazione della legge 285/97

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
Giugno 2004

31  
trentuno

*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*

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

*Redazione a cura di  
Ilaria Barachini, Chiara Barlucchi,  
Ugo Danilo De Ambrogio,  
Enrico Moretti, Emanuele Pellicanò,  
Marco Zelano*

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

*Hanno collaborato  
Alessandro Cappuccio,  
Vanna Cherici, Eleonora Nesi,  
Valentina Rossi, Claudia Stanghellini*

*Coordinatore della collana  
Aldo Fortunati*

*Realizzazione editoriale  
Alessandra Catarsi, Jacopo Landi*

*Realizzazione grafica  
Barbara Giovannini*

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

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

*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 2002

#### LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/97

- 3 - Le relazioni delle Regioni e delle Province autonome
- 42 - Le relazioni delle città riservatarie
- 61 - La ricognizione periodica

#### IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

- 89 - Le attività di prevenzione dell'abuso
- 104 - Il polso della 285/97
- 116 - Le attività di formazione

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- 127 - Dalla legge 285/97 alla legge 328/00: le prospettive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza

#### APPENDICE

- 143 - Le schede di ricognizione sullo stato di attuazione della legge n. 285/97 nel periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002
  - Schede A - Livello regionale
  - Scheda B - Livello ambito territoriale
  - Scheda C - Livello città riservatarie

## PREMESSA

V

Questa quarta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, pone in rilievo, innanzitutto, il fatto che la maggior parte delle Regioni sono passate dalla prima triennalità (1997-1999) alla seconda (2000-2002), pur permanendo alcune aree regionali in cui non è stata ancora avviata (al 30 aprile 2002) la programmazione per la seconda triennalità.

Il passaggio dal primo al secondo triennio coincide con l'approvazione della legge quadro 328/00 sugli interventi sociali. L'entrata in campo della legge quadro sui servizi sociali ha creato una differenziazione tra le Regioni nella gestione degli interventi in materia di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi della legge 285: in 12 casi su 21 le Regioni hanno scelto di mantenere la struttura operativa della 285, gestendo quindi ancora separatamente i fondi dedicati all'infanzia e all'adolescenza; le altre 7 regioni hanno invece scelto di realizzare il secondo triennio della 285 all'interno della legge 328/00 mantenendo un fondo unico indistinto relativo ai minori.

Il ruolo delle Regioni, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che attribuisce loro potestà esclusiva nel campo socioassistenziale, si amplia e assume una funzione determinante nello sviluppo degli interventi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. È una fase di passaggio molto importante per la comprensione degli orientamenti delle Regioni poiché, dopo la conclusione del secondo triennio di finanziamenti, la programmazione 285 dovrà essere sempre più coerente con la programmazione zonale.

In questo quadro è opportuno auspicare che quanto di buono si è realizzato in questi anni di legge 285, a sostegno dei servizi e delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, si sviluppi e si consolidi.

La valutazione complessiva relativa al passaggio dal primo al secondo triennio risulta positiva, 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 messa in opera della 328 e della riorganizzazione più generale delle politiche sociali territoriali. Il processo di progettazione territoriale che la 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del piano di zona, è assolutamente in armonia con il modello di progettazione previsto dalla 285.

Complessivamente i progetti approvati per la seconda triennalità di finanziamento della legge ammontano a 3.111 di cui 2.654 provenienti dalle Regioni e 457 dalle città riservatarie.

Questi dati dimostrano che la capacità progettuale afferente alla 285 rimane inalterata anche nel secondo triennio: infatti, il numero di progetti approvati (pur in mancanza dei progetti di alcune regioni che alla data del 30 aprile 2002 erano ancora in procinto di dare

avvio alla seconda triennialità) si situa sopra la soglia dei circa tremila progetti approvati e realizzati nella prima triennialità di applicazione della legge.

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 messo a punto la banca dati dei progetti del secondo triennio di finanziamento della 285 per permettere di avere una visione organica degli interventi che sono stati posti in essere. Le Regioni e le città riservatarie stanno facendo affluire i progetti presso il Centro nazionale e nei prossimi mesi sarà possibile fare un'analisi approfondita dello sviluppo dei progetti di promozione dei diritti dell'infanzia relativi al secondo 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 e constatare se dopo la fase di avvio la pratica della progettazione partecipata e della programmazione degli interventi sia diventata patrimonio di tutti e abbia avuto uno sviluppo con un miglioramento dell'efficacia degli interventi in materia.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, una serie di attività al fine di promuovere i dettati della legge 285 permettendone l'applicazione e lo sviluppo da parte di tutti gli operatori del settore.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, consapevole del ruolo basilare della formazione degli operatori per una corretta ed efficace implementazione della legge ha programmato attività formative sviluppatesi su quattro aree: una relativa all'analisi delle conseguenze sulla programmazione regionale della 285 dopo la riforma costituzionale e l'approvazione della legge 328/00; una dedicata ad approfondire le procedure amministrative per la gestione dei piani territoriali di intervento; una terza sulla valutazione dei piani territoriali; e una quarta sugli interventi di prevenzione nei confronti dei comportamenti a rischio in adolescenza.

Significativa e innovativa è, poi, l'attività di prevenzione e di contrasto del fenomeno del maltrattamento e dell'abuso sull'infanzia.

Le due linee con le quali si è proceduto sono state: quella di sostenere percorsi di formazione di base e specialistica rivolti agli operatori sulle caratteristiche dei fenomeni del maltrattamento e dell'abuso sessuale, con particolare attenzione 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 mirata al miglioramento delle metodologie di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi.

Sono state effettuate a questo proposito alcune attività seminariali e con l'ausilio di un gruppo di lavoro tecnico scientifico si è proceduto alla realizzazione di una scheda di rilevazione e monitoraggio per i minori segnalati ai servizi come vittime di abuso e maltrattamento. La scheda sarà sottoposta – stante il concerto e il consenso delle Regioni – a sperimentazione sul campo. Al termine del periodo sperimentale la scheda potrà divenire uno strumento per il monitoraggio del fenomeno.

Per sostenere l'azione di coloro che sono impegnati nella realizzazione di interventi finalizzati alla promozione effettiva dei diritti dei minori, il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su impulso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha promosso e realizzato una ricognizione telefonica periodica con lo scopo primario di "tastare il polso" dello stato di attuazione della legge in tutti gli ambiti territoriali e le città riservatarie.

Le caratteristiche del "polso della 285" sono quelle di un'indagine rapida, ripetuta nel tempo, rivolta ai referenti degli ambiti territoriali e delle città riservatarie e ripetuta nel tempo proprio per monitorare lo stato di avanzamento della legge, approfondire particolari tematiche e rilevare osservazioni e suggerimenti relativi soprattutto alla positività o criticità dei contenuti della legge stessa e del metodo di progettazione e gestione adottato e seguito sul territorio.

I risultati del "polso" permettono di affermare, tra l'altro, che uno degli elementi indicati come qualificanti per l'applicazione della legge è quello della partecipazione – in coerenza con il principio della programmazione partecipata che è uno degli elementi caratterizzanti della legge – confermando i tratti distintivi di innovazione che la 285 esprime.

Questa relazione al Parlamento, tracciando una prima analisi nel secondo triennio di finanziamento, delinea un bilancio positivo sull'applicazione della legge 285/97, sull'attuazione dei suoi principi e sui risultati raggiunti. La relazione coglie tutte le difficoltà connesse a un quadro normativo mutato (Titolo V della Costituzione e legge 328/00) che impegna gli enti coinvolti nella progettazione degli interventi in un compito difficile ma foriero di opportunità per lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

I progetti  
nel 2002

LO STATO DI ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE 285/97

31  
trentino

*Avvertenza: le relazioni delle Regioni e delle città riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/97 (giugno 2001-giugno 2002) 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. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo considerato; 2. Bilancio dell'attuazione del primo triennio; 3. La nuova programmazione della legge 285/97 e relazioni con la legge 328/00*

### **1. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo considerato**

Come per gli scorsi anni, questo testo 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 19 relazioni pervenute, relative al periodo giugno 2001-giugno 2002. La Regione Lombardia e la Regione Umbria, per ragioni tecnico-amministrative quest'anno non hanno potuto inviare la relazione.

#### 1.1 Linee di intervento e procedure relative all'attivazione e allo sviluppo della legge 285/97 in Regioni/Province autonome per la seconda triennalità

Dall'analisi delle relazioni stilate dai referenti regionali, il primo dato rilevabile mostra l'effettivo passaggio al secondo triennio di attuazione della legge per più di un terzo delle Regioni considerate.

##### 1.1.1 Procedure attive per l'attuazione della legge 285/97

Quest'anno, inoltre, è stato possibile verificare le reali scelte metodologiche utilizzate dalle Regioni per l'implementazione della legge 285/97 in relazione alla legge 328/00. Nel corso del periodo interessato dalla rilevazione sono stati definiti ed emanati circa un terzo dei piani regionali ai sensi della legge 285/97, con una frequenza maggiore nel periodo che intercorre tra giugno e dicembre 2001. Fa eccezione la Regione Calabria che ha emanato il piano regionale nel luglio 2002. Le Regioni Piemonte e Veneto hanno deliberato il piano nel 2000 e le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia e Marche hanno emanato il proprio piano regionale di attuazione della legge 285/97 per il secondo triennio, nei primi mesi del 2001.

L'approvazione dei piani territoriali, invece, si è sviluppata, per la maggioranza delle Regioni, tra giugno 2001 e gennaio 2002. Fanno eccezione le Regioni Calabria, Lazio e Puglia per le quali l'approvazione dei piani territoriali è avvenuta successivamente al periodo interessato dalla rilevazione.

Il gruppo di Regioni che ha organizzato l'avvio della nuova triennalità della legge 285/97 non separatamente, ma all'interno della legge 328/00, in risposta a quanto richiesto circa gli atti per l'attuazione della 285, ha fornito prevalentemente dati sui piani sociali regionali (che non sempre sono successivi alla legge ma talvolta la precedono), minori sono state le informazioni circa l'approvazione dei piani sociali di zona. L'approvazione dei piani sociali regionali (o

atti di indirizzo) si è concentrata, per tre di queste Regioni, tra giugno 2001 e aprile 2002. L'Umbria, la Basilicata e la Campania hanno definito i piani sociali regionali prima del periodo interessato dalla presente relazione. Il Molise infine, si trova, al momento della rilevazione, in un periodo di passaggio caratterizzato dallo studio di proposte di legge per l'attuazione degli atti ai sensi della legge 328/00 e finalizzato alla predisposizione del piano sociale regionale.

Questo fa ragionevolmente ipotizzare che la gestione della legge 285/97 sia stata, per più della metà delle Regioni considerate, identica a quella del primo triennio ovvero è stata definita una gestione coordinata ma parallela dei fondi 285 e dei fondi 328.

#### Stato di attuazione della legge 285/97 periodo di rilevazione giugno 2001 - giugno 2002

anno	mese	emanazione piani regionali	approvazione piani territoriali
2000		Piemonte, Veneto	
2001	Gennaio	Abruzzo	
	Febbraio	Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna	
	Marzo		
	Aprile	Marche	Veneto
	Maggio		

#### Modifiche effettuate nell'arco di tempo interessato dalla presente rilevazione

anno	mese	emanazione piani regionali	approvazione piani territoriali
2001	Giugno	Sicilia, Prov. Aut. di Trento	Abruzzo, Lombardia
	Luglio	Prov. Aut. di Bolzano, Lazio, Valle d'Aosta	Emilia Romagna, Valle d'Aosta
	Agosto		
	Settembre		Friuli Venezia Giulia
	Ottobre		Marche, Prov. Aut. di Trento
	Novembre		Piemonte
	Dicembre	Puglia	Sicilia
2002	Gennaio		Prov. Aut. di Bolzano
	Febbraio		
	Marzo		
	Aprile		
	Maggio		
	Giugno		

#### 1.1.2 Altri atti pubblici adottati

Tra gli atti pubblici adottati, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili e coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge, i più diffusi risultano quelli relativi alla tematica dell'adozione e dell'affido. Tale fenomeno è probabilmente attribuibile alla fase di reale implementazione della legge 476/00.

L'analisi dei contenuti degli atti mostra come azioni più diffuse quelle inerenti la costituzione di gruppi di lavoro finalizzati alla ricerca di metodologie e prassi operative per un'efficace e utile applicazione della legge, a questo seguono gli atti di fissazione di protocolli operativi tra soggetti coinvolti: su 19 Regioni analizzate, 11 sono quelle che hanno realizzato protocolli operativi e tra queste 6 lo hanno fatto nel periodo preso in esame dalla presente relazione, mentre per le altre 5 essi sono stati redatti in periodi precedenti. Ci pare, a questo punto, interessante segnalare tra le diverse attività realizzate in favore di questa legge una ricerca commissionata dalla Regione Emilia-Romagna all'Università di Bologna avente come tema di analisi le problematiche pedagogiche relative all'adozione internazionale.

L'altra legge per cui è stata rilevata una cospicua produzione di atti è stata la legge 269/98: la maggior parte di essi riguardano i finanziamenti di progetti formativi rivolti alle équipes di riferimento. I rimanenti atti testimoniano, in parte il recepimento della legge a livello regionale, in parte l'avvio di campagne di sensibilizzazione e informative di prevenzione.

Ulteriore ambito intorno a cui si sono raccolti atti per la promozione dei diritti dell'infanzia, riguarda l'attuazione della legge 451/97 che si realizza in rinnovo di convenzioni tranne che nel caso della Regione Valle d'Aosta per cui si testimonia l'avvio dell'osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza unitamente alla progettazione del relativo data-base.

In maniera ridotta rispetto alle aree tematiche precedenti e solo per alcune Regioni, anche per l'area della preadolescenza e dell'adolescenza sono stati definiti specifici atti pubblici. Dalla loro analisi, risulta che, per questo nuovo triennio, essi sono stati sviluppati prevalentemente su proposte di attività rivolte alla prevenzione del disagio e della devianza in forma di campagna informativa, dibattiti o incontri tra ragazzi delle scuole medie superiori e ragazzi sottoposti a provvedimenti penali.

Ultima, per numero di atti a essa dedicati, è l'area relativa al nido e ai servizi alternativi al nido.

Gli atti relativi alla formazione, infine, sono stati caratterizzati da delibere che attestano l'approvazione di singoli progetti; due sole sono le Regioni che hanno approvato con delibera di giunta un piano formativo regionale.

6 1.1.3. Azioni intraprese  
per favorire l'applicazio-  
ne della 285

Coerentemente con quanto rilevato nello scorso anno, l'area più diffusamente utilizzata per il sostegno dell'implementazione della legge è stata quella formativa. Quest'anno, per aumentarne la visibilità, si è deciso di procedere a un'analisi specifica che la ponesse in diretto e stretto legame con l'esperienza formativa interregionale e nazionale. Rimandiamo dunque a tale capitolo l'approfondimento di questo strumento (vedi p. 166 e seguenti).

A differenza degli anni precedenti, in cui, per il sostegno all'applicazione della legge, si assisteva al maggiore sviluppo di alcune tipologie di azioni piuttosto che di altre, quest'anno, dai testi delle relazioni si evince una equilibrata distribuzione delle azioni su diversi livelli: attività del gruppo tecnico regionale, coordinamento tra gli ambiti territoriali, iniziative di raccordo a livello regionale dell'attuazione dei progetti.

Il primo dato complessivo che si pone in evidenza riguarda l'articolata e numerosa attività dei gruppi tecnici regionali, che si esprime per più di un terzo delle Regioni.

La loro composizione è differenziata e sempre più definita (questo anche, probabilmente, in relazione all'avvio della legge 328/00): essi infatti, negli orientamenti descritti, tendono sempre più ad assumere le caratteristiche di gruppi tecnici interassessorili e interistituzionali che si occupano dell'area infanzia e adolescenza in senso ampio e non più specificatamente legati all'operatività della legge 285/97. Come viene ben evidenziato dalla Regione Valle d'Aosta il gruppo tecnico regionale viene considerato e utilizzato come «...il principale riferimento per lo sviluppo delle politiche regionali in materia di infanzia e adolescenza» (Valle d'Aosta). Essi quindi, nella maggioranza dei casi, si compongono dei funzionari regionali e provinciali di stretta competenza della legge e di funzionari responsabili in tema di accoglienza, affidamento, adozione, tutela minorile, rappresentanti degli osservatori regionali (siano essi specifici rispetto all'analisi della realtà minorile o più ampiamente orientati all'analisi della realtà sociale del territorio). Per quelle Regioni in cui sono stati attivati, all'interno dei gruppi tecnici regionali sono presenti anche rappresentanti di organismi come, per esempio, *Centro città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza* presente in Emilia-Romagna.

Le attività e i compiti attribuiti al "gruppo tecnico" (che, in relazione alle diverse modalità di organizzazione interna regionale, assume caratteri e identificazioni diverse), mostrano come questi, definiti per legge, si siano arricchiti dell'esperienza e della riflessione maturata in questo primo triennio. Ne sono testimonianza, per esempio, la qualità della definizione degli atti di indirizzo di implementazione della legge e il lavoro a esso connesso.

Sempre più linee di indirizzo emanate dalla Regione, infatti, oltre a indicare al proprio interno le priorità di intervento, la definizione degli

ambiti e i criteri del riparto economico, mostrano chiari e precisi indicatori di ammissibilità al finanziamento e l'individuazione di modalità unitarie per la presentazione dei piani e, per alcune realtà, anche dei progetti, spesso formalizzate tramite delibere e/o protocolli d'intesa. In alcuni casi, poi, sono inseriti anche i parametri di valutazione cui saranno sottoposti i progetti presentati, a cui si aggiungono come strumenti di supporto allegati: schede, riferimenti telefonici, siti internet, per migliorare la compilazione delle domande stesse.

Preparatorie alla definizione delle linee di indirizzo in alcuni casi vengono indicate le riunioni volte a valutare e chiudere il piano regionale (e con esso tutte le attività relative) del primo triennio attraverso strumenti e metodologie condivisi (ad esempio, griglie di analisi). Tale cura dedicata al passaggio dal primo al secondo triennio ci pare possa essere considerata come un indicatore positivo non solo di una prassi metodologica ma anche di un'accresciuta consapevolezza del ruolo della valutazione sia nella fase gestionale che di riprogettazione.

Relativamente invece alla fase successiva, legata alle procedure finalizzate all'approvazione dei piani, l'analisi e la valutazione di ciò che veniva presentato ha condotto alcuni gruppi tecnici alla differenziazione delle attività per livelli e si è così passati dalla valutazione del piano regionale (com'è stato ad esempio per l'Abruzzo, che ha, in questo modo, attivato un'esperienza di autovalutazione), a quella dei diversi piani territoriali e, in alcuni casi, anche degli interventi (quando cioè esso non sia passato di competenza agli enti provinciali). Ci pare interessante a tale proposito riportare l'esperienza dell'Emilia-Romagna per cui il lavoro del gruppo tecnico si è suddiviso per fasi:

La seconda parte del lavoro ha riguardato l'analisi delle schede di presentazione degli interventi sempre attraverso una griglia di lettura che mettesse in luce la pertinenza dell'intervento rispetto alle finalità proprie della legge, ai bisogni rilevati e ai costi previsti, la sua capacità di essere inserito all'interno di una rete di opportunità in modo coerente, l'uso appropriato dello strumento di presentazione. L'analisi delle schede è stata organizzata sulla base di un lavoro a coppie tra esperti di definiti ambiti d'intervento.

#### **Coordinamento**

Le iniziative promosse al fine di realizzare la funzione di coordinamento si sono articolate in relazione ai diversi livelli di intervento e campi di azione. L'articolazione che di seguito si cercherà di dare raffigura, ovviamente, una rappresentazione, per scelta, semplice e di per sé non esaustiva delle complesse forme di coordinamento (e quindi di definizione di ruoli, modalità e quantità di relazioni), che le rispettive Regioni adottano, ma sufficiente a fornire un'immagine sintetica della gestione di questa importante funzione.

La forma di coordinamento più diffusa a livello regionale è stata l'organizzazione di incontri periodici tra i referenti degli ambiti territoriali (o province o zone) e delle città riservatarie laddove queste siano presenti. La realizzazione di una disponibilità costante e continuativa di contatto tra Regione e referenti territoriali, sia che questa venga effettuata in regione o in loco (come testimoniano molte relazioni), sia che essa avvenga anche con l'aiuto di supporti telematici, conferma come siano state sviluppate particolarmente le funzioni di consulenza e di supporto alla predisposizione e gestione dei piani territoriali. Sono stati, inoltre, attivati numerosi incontri finalizzati al monitoraggio e allo studio condiviso delle schede utilizzate per la raccolta dati.

Particolarmente significativa a tale proposito è stata l'esperienza che la Regione Abruzzo ha voluto realizzare in uno specifico ambito territoriale con l'intervento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza:

Il Centro Nazionale, nell'ambito di un progetto che ha interessato realtà di diverse Regioni, ha promosso un'attività di promozione e di rilancio della legge 285, nonché di ricognizione dei progetti realizzati nel corso del precedente triennio. Il progetto ha previsto la realizzazione di diversi incontri con i responsabili dei progetti dei diversi ambiti locali, i funzionari dell'ASL, del Provveditorato agli Studi, del Centro Giustizia Minorile, e i rappresentanti del privato sociale. Tale progetto si è concluso con una giornata di studio che ha permesso un proficuo confronto sulle criticità e le difficoltà riscontrate offrendo soluzioni diversificate alle problematiche emerse che si sono rivelate utili in occasione della redazione dei Piani territoriali e dei progetti del secondo triennio di attuazione della legge 285. Tale progetto è stato pubblicato sul numero 23 dei Quaderni del Centro nazionale di analisi e documentazione per l'infanzia e l'adolescenza "Pro-muovere il territorio" recante "Le attività di promozione sulla legge 285/97 nel 2001". A livello locale sono stati utilizzati tavoli di coordinamento finalizzati, nella fase di riprogettazione dei piani (in accordo con le Province), a individuare le priorità e gli obiettivi generali dei territori specifici e, in fase di attuazione dei progetti (in accordo con i Comuni gestori), alla verifica sullo stato di attuazione degli stessi in termini di monitoraggio delle attività e controllo della spesa.

Così come viene testimoniato nella relazione della Regione Emilia-Romagna, il coordinamento a livello provinciale si è realizzato con la funzione di raccordo tra la realtà regionale e quelle locali:

A livello provinciale sono attivi i coordinamenti provinciali che svolgono un'importante funzione di raccordo tra livello regionale e locale promuovendo la connessione tra i diversi attori coinvolti nella progettazione e realizzazione dei piani territoriali d'intervento della legge

285/97 e in questo anno anche con riferimento alla predisposizione dei Piani di Zona.

### **Attività informative**

Ultimo settore di azioni intraprese per favorire l'applicazione della legge riguarda le attività informative. La tendenza che si rileva è un'ulteriore specificità nella gestione delle informazioni: il sempre più diffuso uso dell'aggiornamento permanente della pagina del sito regionale dedicata alle politiche sociali o, laddove esista, di una pagina dedicata all'infanzia e all'adolescenza risulta particolarmente utilizzato dagli e per gli "addetti ai lavori" modalità accompagnata (soprattutto nei casi dove l'utilizzo dei supporti telematici è meno diffuso) da iniziative quali convegni e/o seminari tematici, spesso organizzati nei diversi territori di cui si compone la Regione, utilizzati quali occasioni per presentare i dati aggiornati non solo sullo stato di attuazione della legge ma anche sull'andamento più generale delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Assai diffuso è anche lo strumento della pubblicazione: nel periodo di rilevazione quelle prodotte, sono state finalizzate a restituire informazioni sull'andamento del primo triennio o a introdurre l'avvio del secondo. Ulteriori strumenti di divulgazione informativa, questi a uso più specifico degli utenti dei servizi, risultano gli organi di stampa, le tv locali, i manifesti e gli opuscoli.

La quantità e modalità di azioni espresse mostrano, a una lettura analitica, un consolidamento delle strutture procedurali in termini di affinamento degli strumenti di monitoraggio, valutazione e coordinamento, in relazione ai diversi livelli e obiettivi che le diverse realtà regionali e territoriali si sono date nel processo di implementazione della legge. Un consolidamento caratterizzato dal passaggio di dette strutture, originariamente nate come tali, a sistemi, via via sempre più approfonditamente definiti da modalità di comunicazione/informazione, procedure operative, strumenti di lettura ed analisi.

#### *1.1.4 Riparto economico e impiego delle risorse ex lege 285/97*

### **Stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi**

L'analisi dello stato di attuazione della legge sulla base dell'osservazione dell'impiego delle risorse afferenti all'ex lege 285/97 per il periodo considerato, mostra un divario notevole nella realtà territoriale italiana, così distribuito:

- Calabria, Molise, Puglia, Lazio, Sardegna, Basilicata si trovano, relativamente all'amministrazione economica dei finanziamenti, nella fase conclusiva del primo triennio;
- Toscana e Liguria che tra giugno e dicembre 2001 hanno liquidato, all'interno dei piani sociali regionali, i fondi relativi all'anno 2001 (ovvero il secondo anno della seconda triennalità);

- Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Provincia di Trento, Valle d'Aosta, Sicilia si trovano in una situazione intermedia: esse, tra settembre 2001 e giugno 2002, hanno effettuato la liquidazione dei fondi relativi al primo anno del secondo triennio di attuazione della 285 (equivalenti ai fondi del 2000);
- Abruzzo e Piemonte, a giugno 2002 hanno liquidato le somme relative ai fondi del 2001;
- due relazioni non sono pervenute;
- due relazioni non forniscono informazioni dettagliate in proposito.

Si ritiene che tale situazione possa essere interpretata come caso estremo nel complesso processo di adeguamento all'interno delle programmazioni regionali, alle richieste di attuazione e integrazione della legge 328/00 e a quelle legate all'interpretazione e gestione della modifica del titolo V della Costituzione. Probabilmente nei prossimi anni, con l'attivazione da parte delle Regioni (dato che dalle relazioni tutte hanno indicato l'intenzione di definire piani sociali regionali) della legge 328/00, sarà possibile avere una fotografia meno frastagliata della gestione dell'area infanzia e adolescenza anche se comunque assai diversificata.

#### **Indicatori relativi alla capacità di spesa da parte della Regione e degli ambiti territoriali**

Come già accaduto negli anni precedenti, poche sono quelle realtà che hanno fornito indicazioni in proposito.

A livello regionale l'indicatore considerato come più attendibile risulta essere "la celerità degli atti di impegno contabile e di liquidazione delle somme assegnate alla Regione per le finalità di cui alla legge 285/97", mentre gli indicatori relativi alla capacità di spesa degli ambiti sono strettamente correlati ai rispettivi indicatori di progetto.

#### **Relativamente ai piani**

La lettura delle elaborazioni proposte dalle Regioni sullo stato di attuazione dei piani mostra come, nel periodo di rilevazione dell'indagine, la realtà dell'implementazione della legge sia per la maggior parte di esse nella prima fase di attuazione del secondo triennio. Molte riflessioni, come già percepito dall'analisi degli atti prodotta precedentemente, ruotano infatti intorno alla fase relativa alla preparazione della definizione ora degli atti di indirizzo, ora dei piani territoriali.

Nella maggioranza dei casi la caratteristica più rilevante circa lo sviluppo dei nuovi piani riguarda la scelta da parte delle Regioni di come raccordare le politiche per l'infanzia e l'adolescenza con l'orizzonte più ampio del piano sociale regionale in attuazione della legge 328/00.

Da quanto si evince dalle relazioni tale integrazione risulta assai facilitata se non addirittura potenziata dall'esperienza pregressa realizzata con il primo triennio di attuazione della legge:

La conoscenza operativa delle difficoltà incontrate nell'implementazione della cultura organizzativa e procedurale della 285, volta allo sviluppo della partecipazione e dell'integrazione tra soggetti, professionalità, servizi e istituzioni, ha infatti rappresentato una base importante su cui è innestato il percorso gestionale delle politiche sociali richiesto dalla legge 328/00. In generale, si può dire che se la maggioranza dei partecipanti ritiene opportuna l'integrazione di tutte le leggi di settore entro un'unica logica programmatica e la realizzazione di un unico strumento quale il Piano di zona, tutti indistintamente richiedono che il patrimonio di risultati, competenze, professionalità, collaborazioni costruito con la legge 285 sia valorizzato nella nuova logica programmatica. Si chiede in definitiva che si vada "oltre" la legge 285, ma "con" lo spirito ed il patrimonio acquisito in questi cinque anni di lavoro (Veneto).

Rimandiamo però alla parte specifica della presente relazione dedicata all'analisi della relazione tra 328 e 285, per l'approfondimento di questo argomento (p. 127 e seguenti).

Come caratteristica evolutiva dei nuovi piani si pone in evidenza un miglioramento qualitativo nella costruzione degli stessi: l'avvio del secondo triennio ha rappresentato (soprattutto laddove si è proceduto alla realizzazione di una valutazione complessiva dell'andamento del primo triennio di attivazione della legge) un'ottima occasione per modificare la realizzazione dei piani sulla base delle criticità e delle mancanze incontrate.

La qualificazione dei piani si è così espressa su aspetti diversi: dalla chiarificazione dei criteri di costruzione degli stessi, nella definizione più precisa ed aderente alle diverse configurazioni territoriali degli ambiti, dei vincoli per la presentazione dei progetti, alla conferma delle dimensioni territoriali ecc. tendendo alla definizione di un piano inteso «...non tanto in termini di area geografica, quanto come comunità civile, superando in tal modo il rischio, peraltro ancora presente di riprodurre gli interventi di sempre e nei luoghi a ciò deputati» (Campania).

La Regione Friuli-Venezia Giulia individua come obiettivi prioritari per la realizzazione dei Piani:

- una qualificazione complessiva delle politiche rivolte ai minori con una valorizzazione degli stessi;
- l'avvio di processi di qualità e non tanto una maggior offerta di servizi;

- il coinvolgimento della comunità locale nella definizione degli obiettivi generali, nella realizzazione degli interventi e nella fase di verifica;
- la promozione di una operatività di rete.

Mentre la Regione Abruzzo, sulla base dell'esperienza pregressa ha suggerito come condizione per gli ambiti interni delle comunità montane «la necessità di decentramento dei servizi per consentire la piena accessibilità a tutti i bambini, specie quelli delle zone più isolate e periferiche»; la Regione Calabria mostra come

la definizione dei 14 ambiti territoriali, corrispondenti alle stesse dimensioni zonali delle ASL, è risultata adeguata alla configurazione geografica, culturale e della rete dei servizi. La legge 285 ha consentito la sperimentazione di forme di concertazione interistituzionale, ancora inedite in materia di politiche sociali nell'area minorile alla stregua di altre iniziative in materia economico-produttiva (patti territoriali).

Il miglioramento qualitativo dei piani, infine, «...ha consentito di elevare e "omogeneizzare" nei diversi ambiti territoriali lo standard qualitativo dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza» (Piemonte).

Anche gli accordi di programma, strumenti cardine della reale attivazione della legge hanno subito delle variazioni in positivo, innanzitutto sono aumentati i comuni aderenti agli accordi stessi in particolar modo in quelle realtà dove la legge 285/97 ha trovato agli inizi degli ostacoli soprattutto culturali (questo in relazione agli esiti positivi scaturiti dall'implementazione della stessa), in altre Regioni poi il lavoro di concertazione svolto in passato ha consentito nel secondo triennio di attuazione il coinvolgimento più attivo della scuola (soggetto che è risultato nel primo triennio non sufficientemente coinvolto nella realizzazione della legge 285/97), in altre ancora l'apertura si è invece realizzata con la sottoscrizione dell'accordo di programma anche da parte di prefettura, questura, e tribunale per i minorenni laddove questa non era stata attivata con il primo triennio.

Così come testimonia l'esperienza siciliana

l'indirizzo fornito dalla Regione, associato all'esperienza già maturata dagli ambiti, ha sviluppato una maggiore consapevolezza delle finalità della legge ed ha favorito il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali previsti. [...] Grazie all'esperienza di attuazione della legge è cresciuta nelle figure professionali e negli amministratori coinvolti la capacità di lavorare insieme e la consapevolezza che l'uso integrato e complementare delle risorse è la più efficace strategia per incidere sulla complessità dei bisogni sociali.

Anche l'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia sottolinea che

l'effettivo concorso di più soggetti nella fase di progettazione, tuttavia, non può essere dato per scontato e pertanto rappresenta, da un lato, un valore aggiunto dei Piani di questo triennio, caratterizzati sicuramente da una maggiore rispondenza delle progettualità proposte ai bisogni ed alle esigenze dei singoli contesti di riferimento e da una maggiore condivisione da parte dei destinatari diretti e indiretti degli stessi, e, dall'altro, evidenzia una crescita ed una maturazione delle capacità di progettazione e messa in rete delle risorse esistenti posseduta dagli operatori.

La forma di cofinanziamento non sembra invece percorrere la stessa direzione di miglioramento degli altri punti caratterizzanti il piano territoriale analizzati fino ad ora: sembra infatti che tale provvedimento possa essere considerato come prassi "consolidata" solo nelle realtà (vedi Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche) in cui essa è richiesta da parte della regione tra le modalità attuative della legge. In ognuno di questi casi esso è ritenuto strumento efficace per promuovere

una corresponsabilità da parte degli Enti locali – politica, prima ancora che finanziaria – si è ritenuto importante stabilire una quota minima a carico del sistema delle autonomie locali, stabilita in una percentuale pari al 20% della spesa totale prevista per l'attuazione dei singoli progetti esecutivi (Emilia-Romagna).

Laddove invece la forma di cofinanziamento non è prevista dal bando regionale essa segue un andamento assai difficile da rendicontare: molteplici sono i soggetti che la attivano dai comuni, ai consorzi di comuni, alle ASL, alle province, alla scuola non per tutti gli ambiti territoriali e in misura assai diversa nella percentuale di risorse offerte sia intermini economici che professionali o di altro carattere.

In alcuni casi, specificatamente per quelle realtà territoriali che si compongono di molteplici comuni di piccola entità, ciò è giustificato proprio dalla dimensione dei comuni stessi, in altre realtà, come ad esempio la regione piemontese,

ciò può essere dovuto, in parte, al fatto che alcuni progetti si trovano al momento della rilevazione a cura delle province, svoltasi nei mesi di aprile e maggio 2002, soltanto nella fase iniziale e, pertanto, è ipotizzabile che gli enti titolari non avessero ancora completato gli impegni di spesa per il conseguente utilizzo di tutti i fondi necessari a realizzare l'annualità progettuale in corso.

Ultimo aspetto, che attiene a una visualizzazione esaustiva dello stato di attuazione dei piani, riguarda le iniziative sviluppate a livello

locale finalizzate alla diffusione dell'informazione e alla creazione di forme di raccordo e coordinamento tra i singoli progetti.

Come detto precedentemente per alcune realtà regionali le forme di raccordo e coordinamento sono tendenzialmente affidate al

gruppo di coordinamento provinciale che rappresenta la forma più efficace di connessione tra territorio e ente regionale e che attraverso la costruzione e l'implementazione dei piani territoriali ha acquisito progressivamente un vero e proprio ruolo di coordinamento, raccordo, punto di riferimento, stimolatore del processo che ha messo in moto la legge 285/97 (Emilia-Romagna).

Analogamente, sempre alle province spetta la realizzazione di iniziative volte alla diffusione capillare e mirata dell'informazione; in Piemonte tali obiettivi hanno tendenzialmente assunto la forma di:

- riunioni di lavoro in tutti/in alcuni comuni;
- incontri pubblici con qualche comune;
- interventi sui media;
- creazione di pagine web;
- corrispondenza mirata agli interessati;
- apertura di sportelli informativi;
- stampa e diffusione del piano territoriale;
- convegni.

Nelle realtà in cui il ruolo di raccordo e coordinamento non è affidato in maniera così esclusiva ad uno specifico organismo, le modalità di informazione, raccordo e coordinamento dei piani, assunto dall'ente capofila dell'ambito, assumono contorni metodologici e tempistiche assai differenziate a seconda degli ambiti e dei progetti stessi.

Tentando però di proporre una visione più generale che si basi sulle indicazioni comuni individuate all'interno delle relazioni è possibile affermare che tali iniziative, comunque, consistono in incontri di livello sia politico che tecnico tra gli enti firmatari degli accordi di programma. Le riunioni tecniche sono generalmente più frequenti e tendono a sviluppare al loro interno approfondimenti sulle

problematiche minorili, della genitorialità e dell'adolescenza oltre che a effettuare una verifica dello stato di avanzamento dei singoli progetti del piano territoriale e a svolgere uno studio in merito alle problematiche relative alla realizzazione dei progetti, al monitoraggio del piano, alle eventuali variazioni rispetto alle previsioni del piano stesso e all'efficienza di gestione delle risorse (Friuli-Venezia Giulia).

Ulteriore forma di raccordo praticata, consiste nella organizzazione e partecipazione da parte degli enti gestori, di riunioni tecniche e

incontri tra i responsabili dei progetti tese anch'esse al monitoraggio costante degli interventi.

### **Relativamente ai progetti**

La visione complessiva dei progetti mostra una generale tendenza alla prosecuzione degli stessi dalla prima triennalità alla seconda, anche se all'interno di questa affermazione si pongono in evidenza le modifiche qualitative e di contenuto che si è cercato di mettere sin qui in evidenza: la dichiarazione della Regione Abruzzo ci pare a tale proposito particolarmente indicativa:

Con l'intento di rilanciare l'applicazione della legge 285/97 nella Regione Abruzzo si è cercato di far sì che i piani territoriali del II triennio non contenessero soltanto "proroghe" di progetti già avviati nel primo triennio, ma si aprisse un dibattito valutativo sugli stessi e si prevedesse la loro armonizzazione con i nuovi servizi attivati dai piani di zona dei servizi sociali.

Tale tendenza (per quelle Regioni che si trovano nella seconda triennalità di attuazione della legge) viene confermata anche dall'attribuzione dei progetti agli articoli della legge: così come nel triennio precedente il maggior numero di progetti afferisce all'art. 4, seguiti dai progetti pertinenti alla realizzazione delle finalità e degli obiettivi dell'art. 6, a cui succedono quelli dell'art. 7 ed infine quelli dell'art. 5, anche per il secondo triennio la modalità di gestione dei progetti più frequentemente attivata a livello di ambito risulta la forma di gestione indiretta con affidamento a terzi, prevalentemente cooperative e/o consulenti; pochi invece risultano gli affidamenti ad associazioni. Pur essendo la forma di gestione più diffusa essa risulta comunque, così come negli anni precedenti, la più critica:

Le modalità di affidamento di gestione ai privati sono fonte di problematicità poiché la partecipazione alla costruzione del piano territoriale dell'ente privato non è garanzia per la gestione successiva dell'intervento, così pure il fatto di avere seguito precedentemente l'intervento non è una condizione sufficiente per la gestione successiva del progetto (Emilia-Romagna).

In un'unica esperienza si dà testimonianza di affidamento diretto a terzi «anche in virtù delle procedure di appalto concorso attivate da alcuni ambiti in sede di progettazione dei piani territoriali» (Friuli Venezia Giulia).

L'altra modalità di gestione è quella diretta da parte degli enti pubblici, questa attivata su progetti che hanno utilità trasversale, indirizzata cioè alla gestione o alla promozione di altri progetti «che

si concepiscono o come più strutturati e complessi o che si pensa debbano essere particolarmente presidiati perché strategicamente importanti per le Amministrazioni» (Marche).

### **Relativamente agli interventi**

Circa il carattere di innovatività degli interventi è evidente come intorno a questa terminologia ci siano differenti modalità di interpretazione.

Nel caso della maggioranza delle Regioni, ad esempio, si è inteso per “innovatività” le tipologie di intervento non ancora finanziate, o “trascurate”, con il primo triennio di attuazione della legge; in altri casi l’innovatività è scaturita dai risultati conseguiti precedentemente, ovvero dalla necessità di produrre azioni come approfondimenti operativi di precedenti esperienze. In altri ancora ha assunto caratteristiche metodologiche di processo: nel caso dell’Emilia-Romagna, ad esempio, un elemento innovativo del secondo triennio di attuazione della 285 riguarda l’estensione anche alle Province della possibilità di formulare programmi e gestire interventi, mentre per il Veneto l’innovatività è stata determinata in relazione alle caratteristiche di attivazione del progetto:

- attività avviate per la prima volta;
- attività nuove nel territorio;
- attività nuove nel contesto di intervento.

Come elemento rilevabile ci pare interessante porre in evidenza che l’orientamento generale nella formazione e programmazione dei piani territoriali sia stata quella di diminuire il numero degli interventi e di rendere gli stessi omogenei all’interno dei progetti. Questo per una maggiore garanzia di qualità e per facilitare il compito di coordinamento e di gestione degli enti deputati.

#### *1.2.1 Criticità ed elementi positivi nella rilevazione dello stato di attuazione dei piani territoriali di intervento*

Le Regioni, trovandosi nel periodo della rilevazione, nella maggioranza dei casi, contemporaneamente con progetti del primo triennio in fase conclusiva e con altrettanti progetti in fase iniziale, hanno prevalentemente segnalato elementi di criticità legati alla prima fase di attuazione del secondo triennio.

Si è creato un generale slittamento dei tempi di attivazione del secondo triennio perché in alcuni ambiti territoriali si sono registrate:

- difficoltà per diversi comuni nell’implementazione delle procedure relative ai bandi di gara per l’aggiudicazione a terzi della gestione dell’intervento o altre procedure a evidenza pubblica;
- difficoltà legate alla mancanza di personale amministrativo all’interno degli enti locali interessati a dar attuazione ai progetti,

che si è espresso con un sovraccarico di compiti e responsabilità per funzionari, dirigenti e referenti tecnici a cui non è stato fornito alcun supporto;

- difficoltà a lavorare in modo realmente integrato con le altre istituzioni coinvolte;
- la scelta, per alcuni enti titolari dei progetti, di attendere la disponibilità effettiva dell'anticipo dei contributi assegnati per dare avvio alle azioni di rispettiva competenza.

Questa mappa delle criticità che risultano veramente trasversali a tutte le Regioni ci porta a ritenere che:

- la 285 è difficile da raccontare, la sua sfida è quella di lasciarsi raccontare, forse è l'unica legge nel sociale che chiede un monitoraggio e una valutazione costanti;
- la sua portata innovativa ha richiesto e richiede da parte di tutti i soggetti interessati un salto culturale nella lettura e nella prassi ovvero un cambiamento di rappresentazione della realtà dei più piccoli che possa tradursi in reali percorsi di attuazione;
- il principio su cui si fonda la 285 è il legame e la qualità che a esso collettivamente si riesce a dare: legame tra pubblico e privato nei termini della sussidiarietà orizzontale, legame tra istituzioni pubbliche o della sussidiarietà verticale, legame tra adulti e bambini.

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. [...] Più che i servizi in quanto tali, i piani promuovono, infatti, azioni positive per favorire opportunità e tutelare i diritti dell'infanzia e l'adolescenza (Friuli-Venezia Giulia).

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

Così come negli anni precedenti, il primo dato da rilevare riguarda la scarsa risposta fornita dalle Regioni a questa sezione tematica: solo un terzo di esse infatti fornisce informazioni a proposito.

Da quello che si evince, molteplici e differenziate sono le forme adottate per la raccolta dei materiali.

Nel Veneto, come nel Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, la raccolta è affidata all'osservatorio regionale, mentre l'Emilia-Romagna «ha scelto che il Centro nazionale individuasse un proprio referente locale che, presso la sede regionale, sollecitasse i responsabili degli ambiti, raccogliesse i materiali e li inviasse al centro nazionale».

L'Abruzzo invece ha scelto che la raccolta dei materiali avvenisse da un livello più vicino a quello locale e ha così assicurato la raccolta tramite i centri provinciali di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza. Il dato positivo che è possibile rilevare è che, seppur in maniera non ancora estesa, laddove si è riusciti a consolidare il processo della documentazione esso «non è più un accessorio, ma una necessità sentita e condivisa dagli operatori» (Marche).

La catalogazione è sempre più spesso affidata a terzi e questo sembra sostenere una crescita di consapevolezza e quindi di investimenti da parte della Regione circa questa attività che proprio per la sua particolarità e specificità risulta evidentemente difficilmente trasmissibile: un'unica relazione infatti propone informazioni a proposito.

Come indicato anche all'inizio di questa relazione, l'informazione sull'andamento dei progetti, e dei piani è considerata sempre più strategica per "avvicinare" attraverso l'accessibilità all'informazione e l'informazione stessa, i diversi livelli di realizzazione e gestione della legge. La pagina, all'interno del sito della Regione, dedicata alle politiche sociali della famiglia e/o più specificatamente dell'area infanzia e adolescenza, sembra essere la modalità più utilizzata per la diffusione delle informazioni, grazie anche alla possibilità di un aggiornamento costante delle stesse. Essa inoltre rappresenta il legame operativo tra l'attuazione della 285 e l'attuazione della 451:

lo spazio web, il cui primo nucleo è attualmente all'esame delle Province, ai fini della successiva pubblicazione nell'ambito del sito internet ufficiale della Regione, è uno strumento fondamentale di attività dell'area documentazione dell'osservatorio stesso, le cui finalità sono principalmente quelle di favorire l'accesso alle informazioni da parte di tutti i soggetti interessati, di agevolare la progettazione, diffondere la conoscenza delle "buone prassi" ed assicurare la necessaria visibilità ai programmi regionali. [...] Il costante aggiornamento delle informazioni sarà assicurato anche attraverso il dialogo tra la sede centrale e quelle locali dell'Osservatorio, tramite un'area di upload, riservata ai soli utenti abilitati (al momento attuale, le otto amministrazioni provinciali, articolazioni periferiche dell'osservatorio stesso). Il sistema di monitoraggio dei progetti della 285, pertanto, confluirà in quest'area (Piemonte).

Tale modalità è comunque affiancata dalla realizzazione di giornate seminariali che sempre più spesso vengono utilizzate come occasioni per rendere noti i risultati di ricerche, studi, sperimentazioni attivati sul territorio o per la presentazione di pubblicazioni della Regione.

Il raccordo con gli adempimenti richiesti dalla 451 è inoltre garantito dalla raccolta e, in taluni casi, dell'analisi e commento dell'attività di monitoraggio attuata o dalle province o dagli ambiti territo-

riali investiti di tale compito: il secondo triennio mostra come grosso fattore innovativo la graduale diffusione della procedura di rilevazione dello stato di attuazione sia dei piani, sia dei progetti attraverso la raccolta dati *web-based*. In altre parole, le schede di rilevazione (articolate differentemente per livelli e per tematiche di interesse: pedagogici, organizzativi, amministrativi, finanziari ecc.) vengono messe in rete e compilate dai responsabili. In questa fase di avvio, che potremmo definire “sperimentale” è prevista un’assistenza tecnica tesa a favorire sia la comprensione dell’utilità della procedura, sia della esatta compilazione della scheda stessa.

Tra gli orientamenti, per alcune Regioni si segnalano l’interesse ad attivare, nel proprio territorio, un aggiornamento sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza (inteso anche come mappatura dei servizi a essa dedicati) e, in un momento successivo, l’interesse all’implementazione di una banca dati riferita ad altri aspetti relativi al pianeta infanzia quali l’abuso e i maltrattamenti, l’affido, l’istituzionalizzazione, ecc.

### 1.2.3 Stato delle attività di monitoraggio e valutazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

La possibilità di rendere conto dello stato di attuazione di queste specifiche attività ci è data dalla quantità/qualità delle parole e dei concetti utilizzati a descriverle. Con il passare degli anni non solo il numero delle risposte ottenute a quest’area di domande, ma la loro stessa qualità e articolazione pongono in evidenza l’evoluzione avvenuta. La complessità delle modalità di monitoraggio e valutazione può essere adeguatamente descritta sulla base di una serie di variabili che sono state variamente affrontate nelle relazioni.

**Gestione.** Generalmente le attività di monitoraggio e valutazione sono gestite ai diversi livelli da soggetti interni; a livello regionale queste attività possono essere affidate al comitato tecnico, con l’ausilio di consulenti esterni o dello *staff* dell’osservatorio regionale attivo sui temi dei minori.

Il coinvolgimento di soggetti esterni è attivato a conclusione di un anno di attività ma, molto più diffusamente, al termine del triennio; è stato inoltre utilizzato anche per l’avvio del successivo.

Tale attività viene affidata a soggetti esterni che possono essere istituti di ricerca, specifici dipartimenti universitari o ditte di consulenza esterna.

**Livelli di attivazione e soggetti coinvolti.** A seconda delle finalità e degli obiettivi che, in generale, il comitato tecnico regionale/provinciale individua, i soggetti possono essere coinvolti o per rispondere alle richieste di monitoraggio e valutazione, o per partecipare a seminari formativi tesi ad esplicitare il senso di queste attività e chiarirne l’uso di determinati strumenti o, infine, per “costruire” comunemente gli strumenti stessi del monitoraggio e della valutazione dei

piani e dei progetti. I soggetti a cui si fa riferimento nelle relazioni sono funzionari regionali, provinciali o degli ambiti territoriali, referenti dell'ente gestore del progetto, soggetti esecutori degli interventi. Sempre meno spesso si fa riferimento agli adulti (siano essi genitori, parenti, amici e no) che accompagnano la vita del bambino, né tanto meno ai fruitori stessi. La capacità di coinvolgimento reale e costante da parte di un ente pubblico è riconosciuta come indicatore importante della capacità di realizzare l'interesse dei cittadini, ma congiuntamente viene rilevato quanto sia "faticoso" proporre al cittadino un rapporto in cui esso sia più attivo e responsabile nei confronti del servizio, dopo anni in cui ne è stato soltanto fruitore.

**Livelli di partecipazione.** La richiesta di partecipazione si mostra dunque assai diversa in relazione alla fase del processo in cui lo stesso soggetto è chiamato a fornire il proprio contributo; e questo si mostra assai diverso anche territorialmente: non solo tra Regione e Regione, ma anche tra i diversi organismi in cui si struttura il territorio stesso. Ovvero la mappa che potremmo farne, rappresenterebbe una realtà frastagliata e ancora non unitaria.

**Strumenti e procedure.** La diversificazione nelle modalità di risposta viene ulteriormente confermata dai risultati dell'analisi degli strumenti e delle procedure messe in campo per realizzare le attività di monitoraggio e di valutazione. Esistono infatti realtà in cui tale compito è espletato con l'esclusivo utilizzo delle schede fornite dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, mentre altre in cui l'avvio del secondo triennio, con gli impegni che ha richiesto, ha permesso una riflessione critica sulle attività del passato e quindi, dove è stato possibile, un miglioramento degli strumenti e dei processi. La descrizione delle modalità utilizzate a questo fine, mostra un affinamento dei criteri di indagine e degli strumenti a esso legati. Dal punto di vista tecnico si rileva, come già detto in precedenza, la tendenza a richiedere l'implementazione delle schede di rilevazione periodica su supporto magnetico. Questo anche per rispondere a una tra le criticità più denunciate dalle Regioni: quella relativa ai tempi di restituzione delle schede di monitoraggio e valutazione. Dal punto di vista metodologico, le Regioni hanno rilevato, in alcuni casi, la difficoltà da parte dei referenti degli ambiti locali nella compilazione delle schede e pertanto questo ha attivato o una semplificazione delle stesse, o un aggiornamento sulle stesse, o l'attivazione di un sostegno alla loro compilazione. Dal punto di vista contenutistico, si rileva una sempre più chiara definizione degli obiettivi e quindi dei contenuti del monitoraggio ma soprattutto della valutazione, accompagnata da una maggiore consapevolezza del suo utilizzo in fasi diverse del procedere operativo e sui vari livelli in cui si dispiega.

**Oggetto della valutazione.** Risultano oggetto di valutazione: il piano regionale, i piani territoriali, i progetti, gli interventi. Per alcune Regioni poi si sta evidenziando l'esigenza

di potenziare gli aspetti di valutazione qualitativa degli interventi, con modalità da costruire con una logica di tipo partecipativo, che coinvolga i diversi livelli istituzionali interessati, valorizzando le esperienze di valutazione di processo, di impatto e di risultato realizzate a livello di singolo progetto (Piemonte).

**Finalità.** Le indicazioni delle finalità a cui rispondono le attività di monitoraggio e valutazione mostrano approcci diversi nella lettura ed elaborazione di quest'area di intervento della 285: si evidenziano azioni tese al controllo dell'esecuzione degli aspetti operativi ed amministrativi, attività invece finalizzate all'ammissione ai bandi di gara, oppure alla conoscenza costante dell'andamento dei piani e dei progetti, orientata alla valutazione e al successivo orientamento delle azioni e/o delle politiche.

**Tempi.** Con l'articolazione di forme di monitoraggio e valutazione più strutturate si evidenzia anche una diversa organizzazione dei tempi dedicati a questa attività, tempi che non vengono più a rispondere esclusivamente alle richieste annuali definite dal CNDM ma che integrandosi con esse rispondono maggiormente alle specifiche esigenze regionali e locali.

**Modalità di restituzione dei dati.** L'importanza della restituzione dei dati è riconosciuta da tutte le realtà come strumento fondamentale per avvicinare i servizi e le istituzioni tra loro ma anche i cittadini sia piccoli, sia grandi. A tale scopo vengono utilizzate modalità diverse già presentate precedentemente e a cui si rimanda.

Tutte queste variabili combinate ed organizzate in maniera diversa riconducono a poter considerare l'andamento dell'attuazione della 285 come orientato alla lenta e progressiva messa a regime di un sistema di interazione e integrazione tra servizi, istituzioni, soggetti, e oggi ancor di più in ragione delle richieste della 328. A questo orientamento si affianca la consapevolezza che il percorso intrapreso in questa direzione necessita di tempo e motivazione.

L'esperienza del primo triennio ha confermato che si tratta di processi complessi che richiedono tempi di realizzazione non brevi. Nella progettazione del secondo triennio lo sviluppo di un'adeguata banca dati costantemente aggiornata, la capacità di elaborare in modo significativo le informazioni raccolte e di adottare strumenti per la valutazione degli interventi, si pongono quindi come elementi strategici per una piena attuazione della legge: la messa a punto di strumenti e procedure per il monitoraggio e la valutazione degli interventi, accompagnandoli e sostenendoli con percorsi formativi condivisi, e di tutto ciò che rientra in

una sorta di osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza, rappresenta la base fondamentale per interventi mirati. (Emilia-Romagna)

La realtà però non si compone solo di queste esperienze: in Calabria, ad esempio «il monitoraggio e la verifica a livello regionale non sono stati condotti per assoluta carenza strutturale, strumentale, di risorse umane e professionali». L'interpretazione a questo stato di cose è fornita dal referente stesso della Regione:

pur introducendo elementi d'ottimismo, il quadro complessivo tracciato nei due documenti precedenti, evidenziava sostanzialmente, una situazione territoriale priva di organiche strategie politiche e prassi operative, direttamente e indirettamente rivolte all'infanzia e all'adolescenza, atte ad integrare con pieno diritto ed esercizio di cittadinanza, tale trascurato segmento di popolazione nel contesto delle comunità locali. In realtà in Calabria la 285 è intervenuta su di un terreno, come denunciato da qualche tempo e con toni più o meno preoccupati, scarsamente presidiato dagli enti locali deputati a tutelare e riconoscere i cittadini di minore età soggetti titolari di diritti e quindi assicurare loro una quotidianità fatta di attenzioni e ancor più di relazioni. La legge ha, così, sollecitato notevolmente le energie e le risorse inedite rappresentate dall'associazionismo, dalla cooperazione e più in generale dal terzo settore, che, molto spesso, ha rappresentato il nuovo. E il "nuovo" laddove c'è stato si è visto costretto a convivere spesso in maniera sperimentale e quantitativamente minoritaria con una massiccia presenza di vecchio sapere più attento a vecchie logiche relative piuttosto che alla promozione ed attuazione di programmi di sviluppo dei servizi, al controllo dei comportamenti, anche degli operatori sociali. Il nuovo, cioè, si è dovuto confrontare e scontare con la logica delle vecchie e nuove emergenze che troppo spesso ha prodotto unicamente interventi episodici, estranei ad una continua fattiva e generalizzata attenzione nei confronti delle bambine/i dei ragazzi e delle ragazze.

In questo contesto la 285 ha sì espresso potenzialità e risorse che hanno consentito occasioni, servizi e interventi per migliorare le condizioni di vita reali delle persone più piccole, pur dovendosi confrontare comunque con tali problemi. Tra questi il problema principale che ha dovuto affrontare è stato certamente – ed in primo luogo – culturale, ma anche operativo atteso che, molto spesso, gli equivoci culturali si traducono sul piano dell'azione di governo locale, in disimpegno, in distorsioni dell'intervento, in carenze di strutture, di mezzi, di energie.

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

L'analisi dei documenti regionali sullo stato di attuazione della 285 mostra ancora una volta la portata innovativa della legge, innovatività che coinvolgendo tutti gli attori in una risignificazione dei propri ruoli, delle proprie responsabilità, competenze, legami ha avviato un radicale processo di cambiamento culturale (ovvero del proprio senso in relazione a un obiettivo legato a uno specifico contesto e uno specifico tempo) trasversale. Le esperienze mostrano come le azioni gradualmente e diversamente attivate in risposta alla sfida lanciata dalla 285, si strutturino su una base dinamica composta del progressivo processo di conoscenza (dato dal supporto teorico) e consapevolezza critica (di un sempre maggior numero di variabili, dato dalla "creazione" di spazi/tempi di confronto) del territorio. Conoscenza (nel senso di sapere, ma anche di sensibilità) che conduce a una modalità operativa che sviluppa le azioni sul territorio come in un cantiere. La prospettiva che ci fornisce la Regione Marche è di

mantenere una dimensione laboratoriale permanente [che] non significa rimanere in una condizione di precarietà o accettare un'instabilità permanente. La prospettiva del laboratorio sociale sperimentato con l'applicazione della 285, deve continuare nella concretizzazione di una progettazione costantemente adeguata ai cambiamenti delle esigenze e continuamente sostenuta dai contributi di tutti i soggetti attivi sul territorio.

## 2. Bilancio dell'attuazione del primo triennio

La parte relativa al bilancio dell'attuazione del primo triennio ha prodotto quest'anno una particolare situazione. Le Regioni (Emilia-Romagna, Marche, Lombardia, Umbria, Veneto) che hanno restituito informazioni relative a una valutazione complessiva del lavoro effettuato lo hanno fatto in forma di pubblicazione o di report interno. La caratteristica comune di questi elaborati è che essi rappresentano la restituzione di un processo di valutazione che è stato coordinato e che ha trovato tempi e spazi per esprimersi. Ognuna di queste realtà, sulla base delle indicazioni offerte dalla legge 285/97 e in visione del secondo triennio di attuazione della stessa e delle trasformazioni normative in corso, ha cercato, ognuna a suo modo, di restituire in primo luogo, una valutazione ragionata e il più possibile condivisa di ciò che la legge 285/97 ha portato nel territorio; secondariamente di fare di questo uno degli strumenti per l'accompagnamento del processo di "traghettaggio" della legge 285/97 all'interno della legge 328/00 ma anche per l'impostazione della riforma del sistema sociale regionale. Per l'innovatività che tali prodotti comportano in relazione all'attività scaturita dall'implementazione di una legge di settore come la legge 285/97, e per la ricchezza che tali elaborati esprimono, si è ritenuto più opportuno svilupparne uno specifico

approfondimento in altra sede. Qui di seguito ne diamo indicazione per chi fosse interessato a reperire detto materiale.

- Regione Emilia-Romagna Assessorato alle Politiche sociali, immigrazione, progetto giovani, cooperazione internazionale, *Ricomincio da tre. Un confronto delle esperienze sulla legge 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*, in corso di pubblicazione
- Regione Marche, Assessorato ai servizi sociali, *Le "buone pratiche" della legge 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

Non sono presenti le valutazioni delle Regioni che nel periodo di rilevazione si trovavano ancora in fase di attuazione del primo triennio (Molise, Calabria, Puglia, Basilicata, Sardegna), né delle rimanenti Regioni che, pur avendo avviato il secondo triennio di attuazione della legge, hanno, nel periodo interessato dalla presente rilevazione, progetti e interventi in via di conclusione per i quali non è stato possibile attivare una valutazione complessiva della prima triennalità.

### 3. La nuova programmazione della legge 285/97 e relazioni con la legge 328/00

#### 3.1 Valutazione qualitativa sul passaggio dal primo al secondo triennio

La valutazione complessiva relativa al passaggio dal primo al secondo triennio, risulta positiva sia che se ne faccia una lettura unicamente connessa alla legge stessa, sia che, invece, si ponga in relazione con il processo di messa in opera della 328, ovvero della riorganizzazione più generale delle politiche sociali territoriali.

Uno dei primi aspetti indicati come positivi riguarda l'**area gestionale** della legge. Il proseguimento da parte del governo del fondo dedicato specificatamente all'area dei minori, è stato valutato dalle Regioni come un'ulteriore conferma dell'impegno dello stesso a riconoscere il lavoro prodotto finora e a sostenere le varie "scommesse" che le Regioni e gli ambiti territoriali hanno fatto in vista del nuovo triennio in termini, per alcune, di ampliamento della percentuale di cofinanziamento ai diversi livelli di realizzazione della legge, per altre, di aumento dei soggetti firmatari gli accordi di programma. A ciò

è da aggiungere quello che, unanimemente, è riconosciuto come il valore aggiunto della 285, e che riguarda l'**area organizzativa**. L'aver reso possibile la crescita di una maggiore capacità di collaborazione, programmazione e progettazione tra i diversi attori, sia pubblici che privati, presenti nel territorio, è letta come possibilità di accumulare un patrimonio su cui continuare a lavorare, ma anche a cui attingere in vista della sua integrazione con la più generale programmazione sociale, locale e regionale. Lo scenario che caratterizza il passaggio tra primo e secondo triennio si è arricchito infatti della presenza della 328 cui la legge 285, a detta di tutte le Regioni, ha fatto da sostegno attuativo soprattutto per quanto riguarda la metodologia lavorativa e gestionale richiesta.

La Regione Liguria, con il Piano triennale dei servizi sociali per gli anni 2002-2004, approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 65 del 4 dicembre 2001, ha inserito tra le aree di priorità gli interventi relativi al sostegno delle responsabilità familiari e dei diritti dei minori e degli adolescenti e, attraverso le indicazioni fornite per l'elaborazione dei Piani di zona, 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. Per la Regione Marche invece la 285 è una legge che ha almeno tre punti qualificanti, che hanno modificato profondamente la modalità di progettazione e realizzazione dei servizi sociali e hanno costituito un'esperienza "preliminare" importante per accompagnare correttamente l'applicazione della 328:

- Il piano territoriale per cui le Regioni definiscono gli indirizzi generali, gli ambiti territoriali e il riparto economico. Per accedere i finanziamenti è necessario costituire un piano territoriale; i gruppi tecnici di ogni ambito, individuano obiettivi, elaborano o accolgono progetti, definiscono la modalità di gestione.
- La strategia delle connessioni per la quale i piani territoriali sono confermati attraverso accordi di programma obbligatori tra comuni, Aziende USL, provveditorati, tribunali per minorenni e centri giustizia minorile... E si stabilisce un rapporto tra pubblico e privato laddove l'ente locale assume compiti di governo e di regolazione/coordinamento.
- L'orizzonte della normalità, in quanto si privilegiano gli interventi che hanno come oggetto la promozione dei diritti – le città amiche dell'infanzia, attenzione al genere, il tempo libero, interventi educativi e ricreativi, la prima infanzia e relazioni genitori/figli –, interventi socio-educativi e di sostegno e gli interventi di contrasto di povertà, disagio, violenza e istituzionalizzazione dentro una logica di promozione del benessere.

Da quanto testimoniato nelle relazioni si evince che l'utilizzazione protratta nel tempo di questa metodologia lavorativa ha prodotto numerosi effetti:

- l'accresciuta consapevolezza, nella gestione del settore sociale e non solo, del valore del lavoro di gruppo;
- la conoscenza pratica delle caratteristiche della funzione di coordinamento/valutazione/controllo svolta dagli enti locali;
- lo sviluppo di una maggiore chiarezza dei ruoli, delle responsabilità e delle competenze a esse correlate legate all'intensificarsi delle relazioni tra soggetti e servizi;
- il rafforzamento dell'identità professionale di tutti i soggetti coinvolti;
- la maggiore capacità nel riconoscimento delle problematiche connesse ai percorsi di progettazione e gestione dei piani e dei progetti che ha contribuito al miglioramento della definizione dei vincoli e delle priorità per i piani ed i progetti.

Le altre dimensioni su cui tutte le Regioni hanno dato un giudizio positivo rientrano nell'**area progettuale**: positività che si è espressa nelle dimensioni della continuità e dell'innovatività. La tendenza è stata quella di proseguire, in percentuali diverse per le realtà diverse, i progetti attivati nel primo triennio, avendone una maggiore consapevolezza storica, metodologica/operativa, gestionale. Una continuità al contempo caratterizzata anche da forti elementi di innovatività che hanno riguardato gli atti di indirizzo emanati dalla Regione, i piani territoriali realizzati dagli ambiti, i progetti proposti e gestiti dal terzo settore. Per ognuno di essi si evidenzia la volontà al «miglioramento della progettazione sociale e della realizzazione delle azioni» (Liguria) sulla base di criticità, limiti, inadeguatezze risultati dal monitoraggio e la valutazione del primo triennio: «la scelta è stata orientata dalla ricerca di rendere il secondo programma regionale uno sviluppo del primo con gli aggiustamenti e i perfezionamenti che nel corso del primo triennio si erano valutati opportuni» (Emilia-Romagna).

Ulteriore aspetto su cui le Regioni hanno individuato fattori di positività riguarda l'**area culturale sociale**. È indiscutibilmente riconosciuta una crescita di consapevolezza diffusa e condivisa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che ha trovato, nell'arco di tempo del primo triennio, traduzioni diverse nelle differenti zone d'Italia. L'analisi dei testi elaborati dalle Regioni mostra infatti un progressivo allontanamento dalla genericità di adesione ai dettati della legge verso una maggiore specificità dei rilievi politici assunti con l'implementazione reale della legge.

Seguendo la distinzione tra le tre fasce geografiche, si potrebbe dire che nelle Regioni del Sud la crescita culturale si è tradotta nel riconoscimento che il diritto non si accompagna solo e necessariamente al disagio, ma anche e soprattutto al benessere, ovvero che «le esigenze dell'infanzia non possono trovare risposta esclusivamente attraverso misure di protezione, tutela e assistenza, ma richiedono la realizzazione di un ambiente rispettoso delle esigenze di crescita del cittadino di minore età, in grado di favorirne uno sviluppo armonico» (Sardegna); nelle Regioni del Centro, invece, la dimensione politico-culturale si è maggiormente raccolta intorno all'aspetto dinamico del diritto, all'idea cioè, che «l'infanzia e l'adolescenza sono età centrali e decisive nello sviluppo della identità personale e quindi rappresentano un investimento per l'intera collettività» (Marche), mentre le Regioni del Nord hanno maggiormente sviluppato l'importanza della contestualizzazione del diritto, ovvero che nessun diritto può essere realmente esigibile ed applicabile se non ha intorno a sé un terreno fertile in cui crescere, pertanto l'orientamento attestato è quello di realizzare «politiche di promozione, di tutela e sostegno dei diritti dei minori d'età che si coniughino e siano in armonia con quelli della famiglia e degli adulti, ma che non siano da questi ultimi niente affatto oscurati e dimenticati» (Veneto).

### 3.2 Analisi e considerazioni sulla relazione Regione Città riservataria

Relativamente al rapporto tra città riservataria e Regione, alcune realtà lamentano la scarsa chiarezza della legge a questo proposito. Questo ha significato, soprattutto inizialmente, una difficoltà nella definizione dei termini e delle caratteristiche di tale rapporto. L'esperienza del triennio ha d'altro canto favorito la strutturazione di modalità di relazione condivise che ad oggi presentano alcuni elementi comuni come la totale autonomia della città riservataria relativamente all'ambito della programmazione in termini di scelte diverse circa: la tempistica, le priorità, le modalità di costruzione della progettazione. Laddove si è cercato di intervenire favorendo un rapporto tra queste realtà, esso si realizza tramite la partecipazione del referente della città riservataria al gruppo interistituzionale regionale, azione che permette il costante aggiornamento dello stato di attuazione della legge e che caratterizza il rapporto come puramente informativo.

In alcune Regioni a questo si affianca una diffusa e strutturata collaborazione intorno ai processi di monitoraggio e valutazione della progettazione, che si realizzano attraverso «un grosso coinvolgimento e condivisione nella messa a punto del percorso e degli strumenti, grazie anche a una maggiore presenza e coinvolgimento del Comune di Bologna al gruppo tecnico di coordinamento interprovinciale» e al coinvolgimento della città riservataria riguardo le attività di formazione.

3.3 Conferme e modificazioni negli atti di indirizzo della Regione/Provincia, per la pianificazione del secondo periodo di attuazione della legge

Come già verificato dalle diverse prospettive di lettura finora adottate, le caratteristiche che si mostrano all'analisi degli atti di indirizzo mettono in rilievo un orientamento nella direzione di un rafforzamento dell'esperienza pregressa, e un sostegno (se non, per molti casi, un miglioramento) della metodologia implementata e, in alcuni casi creata, nel primo triennio.

Dalle relazioni si evidenzia infatti la partecipazione, da parte della maggioranza delle Regioni, alla sfida dell'attivazione e/o consolidamento di processi di qualità all'interno dei diversi aspetti e livelli in cui la legge si articola. Ciò ha condotto a un aumento della specificità dei contenuti degli indirizzi predisposti dalle Regioni ma anche, parallelamente, alla possibilità di leggere trasversalmente il formarsi di un orientamento comune, per tutte strutturatosi intorno all'esperienza accumulata e alla valutazione quantitativa e qualitativa che ne è stata fatta, orientamento che si è articolato su tre principali dimensioni culturali.

La prima si compone di tutte quelle indicazioni e azioni tese a rendere più profondo e costante il coinvolgimento dei soggetti, siano essi genitori, adulti, ragazzi e bambini o enti firmatari degli accordi di programma, servizi ecc. Il coinvolgimento è visto come necessario per il raggiungimento di obiettivi operativi quali la condivisione di tempi e le modalità di lavoro, o la costruzione di strumenti di monitoraggio e valutazione omogenei. Il coinvolgimento è utilizzato come strumento atto al consolidamento dell'esperienza di concertazione, scambio e confronto tra le parti; ma anche per complessa e lunga costruzione di relazioni basate sulla fiducia.

La seconda dimensione riguarda il difficile processo di integrazione, che primariamente basa la sua riuscita sulla conoscenza del territorio, dei bisogni, delle risorse, delle leggi ecc. e sulla competenza di ruolo dei singoli attori che tale integrazione facilitano e sostengono. L'integrazione si declina così tra passato e presente nella ricerca di definire nuovi atti di indirizzo in cui le finalità, gli obiettivi, i vincoli, siano coerenti con quanto espresso nel primo triennio. La richiesta di integrazione viene a esprimersi dunque tra i singoli progetti e gli interventi, e tra questi e le competenze professionali, le risorse, i soggetti (pubblici e privati) disponibili; si coniuga tra gli interventi innovativi e le opportunità già presenti in ambito sociale, educativo, sanitario, culturale; si esprime infine in termini di raccordo e quindi sussidiarietà tra gli assessorati che intervengono sull'infanzia in particolare, ma anche della sanità e dell'istruzione. L'integrazione è evidenziata come un'azione tesa a costruire un senso comune e con ciò volta a costruire il legame che unisce la logica di piano, i bisogni e gli assetti organizzativi. Integrazione che è percepita come utile non solo in relazione alla visione della persona presa nella sua unicità, globali-

tà ed interezza, ma anche in termini di riduzione dello spreco delle risorse e quindi per un efficace ed efficiente uso di quelle disponibili.

La terza e ultima dimensione intorno a cui gli atti di indirizzo mostrano caratteristiche comuni riguarda l'azione del valorizzare; in più documenti infatti è presente il richiamo all'importanza del dare valore a eventi, situazioni, esperienze, enti, soggetti che si traducono in investimenti sull'informazione, la formazione, l'inserimento temporaneo di esperti nelle équipes lavorative a supporto dell'azione.

Sembra quindi, in ultima analisi, che gli atti di indirizzo del nuovo triennio, sulla base dell'esperienza pregressa e trovando come sfondo le indicazioni della 328, mirino – in maniera diversa – a una riqualificazione complessiva delle politiche rivolte ai minori attraverso «l'elaborazione di una strategia e di una politica organica rivolta alla popolazione dei piccoli in un'ottica di utilizzo mirato e produttivo dell'insieme di opportunità offerte» (Emilia-Romagna). Ci pare a questo punto di poter sostenere che laddove le politiche sociali siano il risultato di reali e costanti interazioni tra i soggetti, esse risultano assai produttive, dove il termine non si conclude alla sola dimensione economica ma anche culturale e sociale, ovvero al tipo di qualità che si attiva nella relazione che si instaura tra il soggetto e il processo in cui esso è coinvolto.

### 3.3.1 Linee di intervento e priorità

Le aree di interesse di intervento indicate nei nuovi atti di indirizzo danno, per quanto riguarda il nuovo triennio, maggiore rilievo al rapporto tra bambini/adolescenti e adulti individuando il carattere "speculare" della condizione di benessere degli uni rispetto agli altri e viceversa. In tutti i documenti infatti vengono sollecitati progetti rivolti alla famiglia, realtà sociale definita non più in una dimensione univoca e fissa quanto piuttosto articolata e dinamica, che richiede, per essere oggetto di aiuto e sostegno da parte delle politiche sociali, di approcci molteplici e differenziati: le indicazioni pertanto si rivolgono a singoli, coppie, e famiglie che si trovano a sostenere scelte e ruoli genitoriali (vedi anche il caso dell'affido e dell'adozione). Ciò che si evidenzia è l'interesse a sviluppare un sostegno alle competenze genitoriali attivando nei singoli soggetti una maggiore consapevolezza dei propri stili educativi unitamente alla promozione e sollecitazione di rapporti con altre famiglie e tra generazioni, in una logica comunitaria. Intorno a questa dimensione vengono quindi sostenuti servizi di cura, tutela e promozione e che comprendono la mediazione familiare, promozione di servizi scolastici integrati, sostegno economico alle famiglie, servizi per la prima infanzia, spazi gioco, sostegno psicologico e sociale per nuclei familiari ecc.

Minori invece rispetto alle dichiarazioni di intenti presenti nelle relazioni dello scorso anno, sono state le indicazioni di interesse ri-

spetto alla fascia della preadolescenza e adolescenza. Numericamente poche infatti sono le Regioni che ne danno specificatamente ragione indicando non solo il tipo di servizi e la qualità degli stessi, ma indicando finalità e obiettivi utili a connotare e definire il tipo di rappresentazione e quindi di elaborazione culturale che è presente nel territorio su questa fascia di età.

### *3.3.2 Analisi dei bisogni e ricognizione delle risorse territoriali*

L'analisi dei bisogni è sostanzialmente affidata agli osservatori regionali istituiti in ottemperanza della legge 451/97 e che sono ormai presenti con caratteristiche differenti in quasi tutte le Regioni. A ciò viene aggiunto dalle Regioni come ulteriore strumento alla conoscenza approfondita del territorio di intervento, l'obbligo definito dalla legge 328/00 della raccolta di informazione e dati sui bisogni e le risorse da parte degli enti provinciali.

### *3.3.3 Definizione degli ambiti territoriali*

Con il secondo triennio di attuazione si verifica una sostanziale conferma degli ambiti territoriali individuati precedentemente, siano essi stati territori corrispondenti alle Province o ai distretti socio-sanitari o altro. Le motivazioni apportate mostrano come tale conferma si basi su una valutazione ragionata dell'esperienza del primo triennio che riconosce l'adeguatezza dei confini territoriali non solo in relazione alla programmazione ma anche alla costruzione di rapporti significativi tra i soggetti interessati alla progettazione e realizzazione della stessa.

### *3.3.4 Modalità di analisi, valutazione e approvazione*

Come già posto in evidenza su altri aspetti inerenti la legge, l'esperienza di attuazione della 285 ha prodotto come valore aggiunto per l'avvio e la realizzazione del secondo triennio, un progressivo miglioramento delle procedure utilizzate per la sua applicazione. Ciò che si pone in evidenza è pertanto una sostanziale conferma della struttura generale delle modalità attivate nel primo triennio ma con modificazioni che evidenziano la crescita di consapevolezza degli enti circa l'importanza della chiarezza e della condivisione dell'informazione e della comunicazione.

Pertanto accanto ai requisiti formali richiesti per la presentazione dei piani e dei progetti sono stati aggiunti per l'approvazione degli stessi requisiti sostanziali, quali ad esempio:

- Coinvolgimento di più agenzie educative;
- Indicazione esplicita dei meccanismi previsti per la prosecuzione dei servizi/interventi una volta cessato il finanziamento della 285;
- Partecipazione al monitoraggio e alla formazione da parte dei territori;

- Stabilità e coordinamento del gruppo di lavoro territoriale (comitato tecnico) attraverso incontri almeno semestrali di monitoraggio e verifica sull'andamento dei progetti.

Questo ha, inoltre, avuto come effetto una riduzione dei tempi di analisi e approvazione da parte del gruppo di lavoro preposto.

La funzione di valutazione dei piani e dei progetti è stata inoltre in alcuni casi facilitata anche attraverso la previa definizione condivisa dei criteri di valutazione sia dei piani che dei progetti. A tale proposito ci pare di notevole interesse segnalare che la Regione Emilia-Romagna ha modificato l'istruttoria della valutazione dei progetti presentati:

mentre nel primo triennio la Regione si è limitata ad una verifica di congruità rispetto a quanto stabilito nel Programma regionale, nel secondo triennio è stato costituito un gruppo di lavoro interno regionale che ha esaminato tutti i Piani territoriali provinciali esprimendo un parere per l'approvazione dei Piani stessi e restituendo le osservazioni alle relative Province.

### 3.3.5 Modalità di finanziamento e assegnazione dei contributi

Anche per quest'anno si rilevano poche le risposte e quindi le informazioni fornite circa questo aspetto della gestione della legge. Per le realtà che hanno risposto, la modalità di assegnazione dei contributi privilegiata è stata quella diretta agli enti titolari dei progetti, che in questo caso sono state esclusivamente le Province. Ogni realtà ha inoltre individuato criteri diversi di ripartizione delle risorse per i diversi ambiti territoriali. La modalità di finanziamento infine si è attestata su un anticipo del 70% a inizio attività e il saldo allo svolgimento dei 2/3 di attività.

### 3.3.6 Modalità di documentazione, verifica, monitoraggio dei progetti e delle attività

Relativamente a questa attività non viene indicata nessuna significativa modificazione circa le modalità di documentazione e verifica dei progetti e delle attività. Mentre per quanto riguarda il sistema di monitoraggio da parte di alcune Regioni si dà indicazione che esso con il 2002 sarà compreso nell'attività di monitoraggio più complessiva prevista dalla legge 328/00 senza però fornire ulteriori indicazioni di come questo verrà realizzato.

### 3.3.7 Modalità di rendicontazione delle spese

Anche per la rendicontazione delle spese sono state confermate le modalità adottate nel primo triennio di attuazione della legge. Nella maggioranza dei casi le specifiche leggi regionali indicavano come procedura quella dell'invio annuale da parte delle Province attraverso delibere di giunta o determine dirigenziali la dichiarazione dell'avvenuta attuazione dei progetti approvati. Agli enti locali titolari dei progetti spetta, a loro volta, l'invio alle Province di appartenenza,

delle dichiarazioni dell'effettiva realizzazione degli interventi con allegata la relativa rendicontazione delle spese, in forma di delibera di giunta o di determinazioni dirigenziali. Questa è la modalità più diffusa; in alcuni casi oltre alle dichiarazioni viene chiesta dalla Regione una relazione annuale di commento alle attività svolte.

3.3.8 Quota attivata  
rispetto al totale approvato

Non si dispone di sufficienti informazioni per poter elaborare qual è lo stato effettivo di spesa della quota relativa al secondo triennio.

3.4 I tempi e i modi  
della nuova  
programmazione  
della legge 285/97  
nella Regione/Provincia  
autonoma

Quattordici sono le regioni che pur avviando, nel periodo preso in esame dalla presente ricognizione, l'implementazione della legge 328/00, hanno mantenuto la struttura operativa della 285, gestendo quindi ancora separatamente i fondi dedicati all'infanzia e all'adolescenza (vedi tab. 1). Per esse, così come già indicato nel paragrafo 1.1, l'approvazione dei piani regionali del secondo triennio è avvenuta tra giugno e dicembre 2001. Le approvazioni invece dei piani territoriali presentati alle Regioni, sono state realizzate tra giugno 2001 e gennaio 2002. Tale approvazione si è realizzata nella maggior parte dei casi con un unico atto, anche se non poco diffusa sembra essere la modalità di approvazione dei piani tramite distinti atti formali. Lo scarto tra l'approvazione del piano regionale e quella dei piani territoriali risulta essere intorno ai sei mesi: questo conferma l'impegno della maggior parte delle Regioni, di rispettare la tempistica stabilita dal gruppo tecnico politiche minori della conferenza Stato-Regioni, anche per il secondo triennio. I casi in cui intercorrono più di sei mesi tra la definizione degli atti di indirizzo e l'approvazione dei piani, risultano rispondere all'esigenza delle Regioni di assecondare i tempi di alcuni territori che, per motivi diversi (da difficoltà amministrativo-contabili, alla ricerca di realizzazione di percorsi di partecipazione e condivisione nella stesura dei piani territoriali), hanno dilatato i tempi di realizzazione dei piani.

Si è scelto di inserire in questa tabella i riferimenti aggiornati dello stato di attuazione della 285/97 delle Province autonome di Trento e Bolzano perché, pur essendo la legge disciplinata all'interno della LP n. 14 del 12/07/1991 per Trento, e all'interno del Piano sociale provinciale 2000/2002 per Bolzano, in ambedue i casi sono state mantenute le procedure indicate dalla legge 285/97 e i fondi delle diverse aree sono stati mantenuti separati.

**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 23/1/01	Entro il 30/6/01 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 20/8/00 Approvazione linee di indirizzo anno 2000/2001 + DGP n. 2315 del 16/7/01 Approvazione linee di indirizzo anno 2001/2002	DGP n. 56 del 15/1/01 Approvazione progetti + DGP n. 31 del 7/1/02 Approvazione progetti	31/12/01	Il triennio data non prevista
Calabria	DGR n. 560 dell'8/7/02	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 28/2/01	DGR n. 1671 del 31/7/01	1/9/01	maggio 2004
Friuli Venezia Giulia	DGR n. 400 del 12/2/01	Decreto n. 623 del 3/9/01	15/10/01	settembre 2004
Lazio	DGR n. 1077 del 25/7/01	Tra maggio ed agosto 2002 definite tante determinazioni dirigenziali di approvazione dei piani, quante sono le province	31/12/02	non previsto
Lombardia	DGR n. 3523 del 26/2/01	Decreto n. 15854 del 29/6/01	9/01	dicembre 2003
Marche	DGR n. 805 del 10/4/01	DGR n. 2566 del 30/10/01	11/01	dicembre 2002
Piemonte	DGR n. 6-734 del 4/8/00 + 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	12/01	dicembre 2003
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	12/02	dicembre 2007
Sicilia	DA n. 653 del 20/6/01	DDG n. 3282 del 20/12/01	3/02	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 12/7/1991 'Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento' I fondi della legge 285/97 sono in buona parte disciplinati da questa legge + DGP n. 1617 del 22/6/01 criteri e modalità unitari per la presentazione, l'esame ed il finanziamento di progettualità per il triennio 2002-2004, relative sia ad 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 12/10/2001 approvazione progetti		giugno 2005
Valle D'Aosta	DGR n. 2386 del 2/7/01	DGR n. 2386 del 2/7/01 (lo stesso atto vale anche come approvazione)	12/02	dicembre 2005
Veneto	DGR n. 2700 del 4/8/00 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 20/4/01	12/01	dicembre 2004

Per le rimanenti realtà (sette Regioni) che hanno invece scelto di realizzare il secondo triennio della legge 285/97 all'interno della legge 328/00 mantenendo quindi un fondo unico indistinto relativo ai minori, l'attuazione della 285 si è articolata in molteplici modi (tab. 2).

**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 1/8/01 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)	12/02	La data chiusura progetti del II triennio non prevista perché entrata in funzione la 328 con programmazione annuale
Campania	DGR n. 1220 del 23/4/01 "linee di indirizzo II tr. 2000-2002 ai sensi della 285" + DGR 1826 del maggio 2001 Approvazione linee di indirizzo ai sensi della legge 328/00 La 1ª annualità di esecuzione del II triennio della legge 285/97 si è conclusa il 31/5/03 ed è stata gestita in maniera autonoma da altre progettualità in favore dell'infanzia e dell'adolescenza; la 2ª annualità del II triennio della legge 285/97 è stata inserita nei Piani di Zona	DGR n. 70/86 del 21/12/01	12/01	maggio 2003
Liguria	DGR n. 65 del 4/12/01 piano triennale dei servizi sociali anni 2002/2004		12/01	non prevista
Molise	In corso di predisposizione il Piano sociale regionale, nel frattempo con DGR 667 del 13/5/02 hanno approvato un programma stralcio per l'utilizzo dei fondi 285 del 2000		12/01	non prevista
Sardegna	LR n. 7 del 22/4/02 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)		12/02	dicembre 2004





Tabella 2 - segue

regione	approvazione piano sociale o linee di indirizzo	approvazione piani sociali di zona	termini realizzazione progetti legge 285/97 I triennio	Termini ultimo realizzazione progetti legge 285/97 II triennio
Toscana	Piano annuale DCR n. 56 del 28/2/01 (per gli artt. 5/6/7) DCR n. 77 del 28/3/01 (per gli artt. 4/7) + DCR n. 118 del 5/6/01 Piano integrativo sociale regionale anno 2001	Due assunzioni di impegno di spesa dei fondi 285 tra settembre e ottobre 2001	6/01	In II triennalità data conclusione progetti non definita perché le risorse sono confluite nei piani di zona relativi all'attuazione della 328 quindi le regole e i parametri della 285 non sono più seguiti
Umbria	DGR n. 810 del 27/7/00 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 Termini progetti 2004

In alcuni casi, come ad esempio la Campania e la Toscana, il primo anno del secondo triennio la Regione ha seguito le modalità prescritte dalle legge 285/97 e pertanto nel caso della Campania sono state emanate le linee di indirizzo del triennio 2000/2002, mentre la Regione Toscana, che ha una gestione della 285 separata per articoli, ha definito due distinti piani di attuazione della 285 della durata di un anno. Nello stesso anno poi sono anche stati definiti i piani sociali regionali ai sensi della 328. Altre Regioni invece hanno preferito far coincidere l'avvio del II triennio di attuazione della 285 con l'avvio della 328 pertanto non sono stati approvati piani territoriali ma solo piani di zona come nel caso della Basilicata, della Liguria e dell'Umbria. La Sardegna come caso unico ha invece rispettato i dettami della 328 e della 285 all'interno della legge finanziaria (LR n. 7) che si compone anche del Piano socio assistenziale per l'anno 2002 e che prevede delle indicazioni specifiche per i progetti rivolti all'infanzia e l'adolescenza. Altro caso unico è quello del Molise che, in attesa della predisposizione del sociale regionale, nel periodo interessato dalla presente ricerca ha approvato un programma stralcio per l'utilizzo dei fondi del primo anno del secondo triennio.

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

Dalla lettura delle diverse relazioni sullo stato di attuazione della legge 285/97 appare sempre più chiaramente come l'influsso della legge 328/00 prima, e della modifica del Titolo V della Costituzione poi, abbiano, in alcune Regioni, particolarmente agevolato lo svilupparsi di un forte raccordo tra la programmazione della legge 285/97 secondo triennio e la normativa regionale sia essa sociale che di settore. Le indicazioni della legge 328/00, pur essendo state "ridotte" con l'emanazione della legge costituzionale 3/01, sembrano comunque essere state recepite da parte delle realtà regionali e delle Province autonome, come utili a un generale ripensamento e riordino del sistema dei servizi e degli interventi sociali ai fini di un'integrazione reale delle risorse e dei servizi stessi per un miglioramento delle risposte ai bisogni del territorio. Tale riordino, tuttora in corso di ripensamento e di attuazione, è stato a sua volta sostenuto dall'esperienza di ruolo, maturata dalle Regioni, dagli enti provinciali e dagli enti locali con l'implementazione della legge 285/97, la Regione Emilia-Romagna a tale proposito afferma che

la costruzione dei Piani di zona si è avvalsa di alcune eredità importanti derivate dalla progettazione della legge 285/97:

- il ruolo strategico della Provincia nell'attività di coordinamento del territorio di competenza, nella conclusione dell'accordo di programma, nel concorrere a costruire il quadro degli obiettivi specifici e delle risorse di Piani di zona, nell'integrazione dei programmi in cui è già coinvolta;
- il ruolo di coordinamento dell'ente capofila che risulta ulteriormente ampliato di responsabilità e competenze;
- l'importanza di avere un quadro complessivo dei servizi esistenti e delle prestazioni di ogni realtà, delle modalità di gestione e di spesa;
- l'importanza di realizzare una valutazione dei Piani di zona intesa come processo che rafforzi e indirizzi le azioni successive;
- le connessioni dei diversi livelli progettuali a livello tecnico, ad esempio attraverso la costituzione di un tavolo tecnico Regione-Province.

D'altra parte si rileva anche che l'integrazione delle azioni, dei servizi, delle risorse ecc., ha trovato terreno più fertile, laddove l'esperienza della legge 285/97 si è maggiormente articolata e radicata.

Altra esperienza interessante che traccia una pista nel percorso non solo di integrazione della 285 con le altre leggi regionali rivolte all'infanzia e l'adolescenza, ma di acquisizione consapevole e radicata dell'esperienza della legge 285/97, è quella della Regione Marche, la quale nel periodo considerato ha attivato una

proposta di legge regionale sulla promozione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dal titolo *Sistema integrato di servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti, di sostegno alla genitorialità e alle famiglie* che, riprendendo i principi sanciti dalla 285/97, vuole ripensarli contestualizzandoli con le esigenze che emergono dal territorio.

3.6 Rapporto  
tra la legge 285/97  
e la legge 328/00  
3.6.1 Stato  
di recepimento  
della legge 328/00

Il raccordo della legge 285/97 con le leggi regionali è avvenuto altresì, nella maggioranza degli altri casi, in relazione al Piano sociale regionale (aggiornato alla legge 328/00), alle leggi regionali relative ai servizi integrativi per la prima infanzia, a quelle di promozione delle città amiche dei bambini e delle bambine, e a quelle, laddove sono state istituite, relative all'affidamento e adozione di minori, infine, in sintonia con il Piano d'Azione del Governo, con gli interventi a favore dell'integrazione dei minori immigrati e gli interventi di contrasto alla violenza sui bambini.

L'elaborazione del livello di recepimento della legge 328/00 ai fini di una proiezione, il più possibile precisa, della prosecuzione della legge 285/97 risulta, nel momento in cui si colloca la presente ricerca, assai complesso. L'emanazione della legge costituzionale 3/01 ha infatti dato l'avvio, all'interno di ogni singolo Ente regionale (probabilmente in maniera più forte che nelle province autonome), a una approfondita e consapevole riflessione circa il riordino di tutti quei settori che non sono più di competenza dello stato, tra cui appunto quello sociale. Questo ha fatto sì che, contemporaneamente, accanto ad un iniziale comune orientamento di implementazione della legge 328/00 da parte di tutte le Regioni, si è affiancato un legittimo momento di "smarrimento" soprattutto in ordine a ciò che lo spostamento di potestà legislativa avrebbe comportato e significato in termini legislativi, normativi, amministrativi ecc.

Per quanto detto finora non stupisce che l'implementazione della 328 appare aver ricevuto, in alcune Regioni, una battuta di arresto, in altre sia stata completamente implementata e in altre ancora si siano elaborate forme normative di transizione per la gestione del riordino dei servizi sociali e socio-assistenziali.

Come ben si evince dalla tabella 3, tutte le Regioni, tranne quelle per cui i riferimenti normativi specifici non sono disponibili (Lazio e Molise), hanno ritenuto opportuno predisporre una struttura gestionale di questo passaggio. Le Regioni Abruzzo, Liguria e Toscana hanno approvato Piani sociali regionali; Piemonte, Sardegna, Marche e Basilicata hanno attivato piani regionali in materia socioassistenziale che si collegano o a piani o a leggi precedenti l'implementazione della legge 328/00; Umbria, Basilicata, Campania ed Emilia-Romagna, hanno invece approvato piani socioassistenziali; Lombardia e Sicilia, infine, hanno approvato piani socio-sanitari.

Due Regioni hanno implementato completamente la legge 328/00 con la delibera di una legge regionale *ad hoc* (Emilia-Romagna e Puglia), mentre sono ancora all'approvazione del consiglio i progetti di legge di Piemonte e Veneto.

Ci sembra importante sottolineare che le province autonome di Trento e Bolzano, pur avendo competenza legislativa esclusiva (primaria) sulle materie assistenziali, e quindi non rientrando nella sfera di azione giuridica della legge 328/00, hanno evidenziato nelle relazioni la stretta correlazione delle finalità di integrazione e programmazione della 328 e dei rispettivi piani provinciali ai fini della costruzione di risposte congruenti con i bisogni dei cittadini e le risorse del territorio.

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

<b>regione</b>	<b>approvazione legge e/o predisposizione disegno di legge</b>	<b>approvazione piano sociale regionale</b>
Abruzzo		Piano sociale regionale DCR n. 69/8 del 26/6/02
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 19/3/2002 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	Delibera legislativa n. 97/2003 '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 25/9/01 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 11/3/02 approvazione linee guida predisposizione e approvazione dei piani di zona 2002/2003
Friuli-Venezia Giulia	In corso di approvazione il 'Progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva' che recepisce al suo interno le indicazioni della legge 328/00	
Lazio		



➤ ➤ **Tabella 3 - segue**

regione	approvazione legge e/o predisposizione disegno di legge	approvazione piano sociale regionale
Liguria		DGR n. 65 del 4/12/01 'Piano triennale dei servizi sociali anni 2002/2004' + DGR 283 del 22/3/02 '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 3/3/02 'Piano socio sanitario 2002/2004'
Marche		DGR 306 del 1/3/00 'Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002'
Molise		In corso di predisposizione il piano sociale regionale
Piemonte	DGR n. 407 del 25/3/02 Approvazione 'Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali'.	LR n. 62 del 15/4/95 '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		DP 4/11/02 Approvazione linee guida attuazione piano socio-sanitario
Toscana		DCR n. 118 del 5/6/01 Piano integrato sociale regionale anno 2001 + DCR n. 122 del 24/7/02 Piano sociale integrato 2002/2004
Provincia aut. di Trento		DGP n. 581 del 22/3/02 'Nuovo piano sociale e assistenziale per la Provincia di Trento 2002/2003. Linee guida e misure attuative'
Umbria		DGR n. 810 del 27/7/00 Piano socio assistenziale regionale DCR n. 759 del 20/12/99
Valle d'Aosta		LR n. 18 del 4/9/01 Piano socio - sanitario regionale 2002/2004
Veneto	DGR n. 1891 del 29/5/02 '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

Data l'evidente articolazione in cui si è strutturata e si sta ancora strutturando l'implementazione della legge 328/00, ed essendo tale realtà di non stretta pertinenza della presente relazione, si rimanda una sua elaborazione approfondita ad altro luogo, limitandoci in questa sede a darne un semplice aggiornamento informativo

*3.6.2 Modalità e criteri previsti per l'integrazione tra i piani territoriali ex lege 285/97 e i piani di zona ex lege 328/00*

L'analisi di quanto espresso dalle Regioni all'interno delle relazioni sullo stato di attuazione della legge 285/97 mostra come l'integrazione e il passaggio tra detta legge e la legge 328/00 siano per le Regioni stesse facilmente immaginabili e quindi sia più semplice individuare contenuti, modalità e criteri che ne "organizzano" l'integrazione stessa.

Le modalità e i criteri indicati infatti riguardano:

- le azioni di modifica degli ambiti territoriali finalizzate all'avvio dell'adeguamento delle indicazioni della legge 328/00 che sono state attivate nel periodo di rilevazione della precedente relazione (a cui si rimanda);
- la ricerca di coerenza e sinergia tra i contenuti dei piani regionali di attuazione della legge 285/97 e i piani sociali regionali;
- la ricerca di continuità all'interno 328/00, del "tesoro" acquisito con l'implementazione dell'impianto metodologico della 285/97 teso a sviluppare strumenti adeguati di osservazione e analisi delle realtà territoriali, unitamente alla verifica e valutazione, ai diversi livelli, dei piani, dei progetti e della azioni realizzati;
- la comprensione dei progetti e degli interventi che afferiscono alla legge 285/97, all'interno dei piani di zona nelle specifiche aree in cui esso è suddiviso quali ad esempio quelle inerenti il sostegno alla famiglia;
- la ricerca del mantenimento dei processi di concertazione e di costruzione di strategie di integrazione (sul piano interistituzionale e professionale).

Viene piuttosto manifestata come preoccupazione la possibilità di riuscire a integrare altre leggi all'interno del piano sociale regionale, leggi che per loro natura e storia si discostano notevolmente dall'impostazione teorica e metodologica della legge 328/00.

## Le relazioni delle città riservatarie

1. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo considerato;
2. Bilancio dell'attuazione del primo triennio; 3. La nuova programmazione della legge 285/97

### 1. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo considerato

1.1 Linee di intervento e procedure relative all'attivazione e allo sviluppo della legge 285/97 nella Città riservataria per la seconda triennalità

*1.1.1 Procedure e atti adottati dalla Città riservataria (Consiglio Comunale, Giunta, Assessorati competenti) per l'attuazione della legge*

*1.1.2 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*

L'analisi delle relazioni sullo stato di attuazione della legge 285/97 nelle città riservatarie presenta la seguente situazione: quattro città hanno approvato i piani triennali per il secondo triennio precedentemente al periodo interessato dalla presente rilevazione; sei hanno deliberato l'avvio del secondo triennio tra giugno 2001 e giugno 2002 (periodo interessato dalla presente rilevazione); Bari, Cagliari, Taranto si trovano nel terzo anno della prima triennalità, mentre Venezia, anch'essa nel terzo anno della prima triennalità, è l'unica al momento della rilevazione ad aver avviato la pianificazione relativa al secondo triennio.

L'osservazione dei tempi di promulgazione degli atti di approvazione dei piani e degli accordi di programma mostra, quindi, che circa la metà delle città riservatarie si trova, nel periodo considerato, nel primo anno del secondo triennio di attuazione della legge.

Gli altri atti emanati in attuazione della legge hanno riguardato in linea maggioritaria atti amministrativi di impegno e/o liquidazioni di spese, affidamento dei servizi prevalentemente a cooperative, poi ad associazioni e, infine, a parrocchie che agiscono sul territorio; seguono atti caratterizzati da accordi e protocolli d'intesa sottoscritti per la gestione dei diversi progetti. Ci pare interessante segnalare l'incremento, per alcune città riservatarie, della produzione degli atti amministrativi ad opera delle circoscrizioni, fenomeno che può significare, per il secondo triennio, l'avvio di un reale decentramento amministrativo nella gestione della 285.

Relativamente invece agli atti pubblici non direttamente connessi ai finanziamenti disponibili con la legge 285/97, si evidenzia un generale orientamento allo sviluppo di azioni nell'area del sostegno alla famiglia e alla genitorialità, che trova traduzioni pratiche assai numerose e diversificate.

La città di Milano, ad esempio, ha prodotto numerosi atti amministrativi che riguardano le politiche per l'infanzia e l'adolescenza in termini di sostegno alla famiglia individuando specifici "criteri per l'erogazione, in via sperimentale, dei sussidi finalizzati a garantire con-

dizioni di vita a famiglie con minori, le quali si ritrovino in stato di bisogno” o per la fornitura di sostegno a situazioni familiari di forte deprivazione ecc. La città di Torino ha approvato, in seno alla stessa terminologia, un progetto dal titolo *Un anno per crescere insieme* proponendo con questa iniziativa alle mamme e ai papà (naturali e adottivi) e anche alle coppie che abbiano minori in affidamento preadottivo un contributo integrativo al reddito dal 4° al 12° mese di vita per poter stare con il proprio bambino nel primo anno di vita. Il servizio si avvale di un ufficio specifico attrezzato con spazi di accoglienza per le famiglie con fasciatoio, scaldabiberon e spazi per giocare. Mentre il comune di Venezia sperimenta nuove forme socio-educative con il progetto *Famiglie insieme*:

il progetto si propone di sostenere la famiglia dal punto di vista educativo, ossia di sostenere i genitori nella funzione genitoriale valorizzando le loro risorse e competenze che vengono attivate e potenziate mediante strategie di intervento educativo-promozionale. L'intervento dell'educatrice in ambito familiare fornisce specifici strumenti per realizzare proposte educative mirate.

Altro ambito intorno a cui si sono espresse più delibere è quello relativo alla dispersione scolastica: il tipo di proposte elaborate intorno a questo problema mostra un interessante e articolato sviluppo dell'elaborazione dell'approccio istituzionale al minore preadolescenziale e adolescente, approccio teso ad «attuare azioni e proposte che rendano effettivo l'esercizio della cittadinanza dei minori, che esprimono sempre di più la volontà di essere determinanti nelle scelte che li coinvolgono e non semplici fruitori di un servizio» (Genova).

### 1.1.3 Modalità di raccordo territoriale nell'applicazione della legge 285/97

La diffusa differenziazione in cui si articolano i rapporti tra Città riservataria e Regione sembra confermare quello che da sempre è stato considerato uno degli elementi critici della legge 285/97, ovvero la non sufficiente articolazione di indicazioni intorno al rapporto tra questi enti. Numerose città si limitano a indicare come strumenti di raccordo l'invio annuale alla Regione dei documenti richiesti per legge: la scheda di ricognizione periodica e la relativa relazione annuale sullo stato di attuazione della legge. A questo si è aggiunto, nel periodo considerato, un necessario/funzionale periodo di incontro e confronto per la predisposizione e approvazione dei piani del secondo triennio. Altre motivazioni di incontro possono svilupparsi intorno a uno specifico progetto come, ad esempio, la costruzione della metropolitana a Torino.

In altri casi invece, si attestano costanti attività di informazione e comunicazione. Casi particolari, infine, risultano essere Venezia per cui è riconosciuta alla Regione stessa la promozione del coinvolgimento della città riservataria in tutte le attività da essa promosse, o

le città di Palermo e Catania che fanno parte dell'osservatorio regionale per l'infanzia.

Il raccordo con gli ambiti territoriali è assai ridotto per tutte le realtà e quando si realizza è per scambi informativi sui progetti.

Da molte realtà è auspicato un miglioramento di tali rapporti in seguito all'implementazione della legge 328/00.

*1.1.4 Azioni intraprese  
per favorire la messa  
a regime della legge  
285/97*

Interessante notare come il coordinamento dei progetti sia garantito da tutte le realtà in diversi modi e a diversi livelli. Si dà testimonianza infatti di modalità di coordinamento informale costituite da riunioni periodiche tra i soggetti gestori dei progetti, o di articolazioni complesse come per la città di Genova per cui esistono un coordinamento tra i gestori dei progetti, un coordinamento tra i responsabili dei progetti di una stessa area di intervento gestito dalla segreteria tecnica dei servizi sociali, appuntamenti costanti tra gli enti firmatari gli accordi di programma e infine la commissione del forum del terzo settore che discute sull'andamento del piano e dei progetti. Nel mezzo a questi due esempi ci sono forme di coordinamento gestite da gruppi tecnici interistituzionali che gestiscono le attività di coordinamento-monitoraggio, informazione, supporto e sostegno per tutte le attività previste dal piano.

Relativamente all'attività di informazione è interessante notare la stretta correlazione tra questa e i principi ispiratori dei piani territoriali (285) e sociali (328) spesso richiamati nelle relazioni. Si nota infatti che laddove i principi ispiratori delle politiche dei minori e sociali in generale, tendono alla costruzione «di un sistema locale di welfare (di comunità) non solo contro i processi di esclusione sociale, ma a favore della costruzione di una sistema di opportunità volto a promuovere la crescita e l'autonomia di tutti» (Napoli), l'informazione assume il valore di primario strumento di invito alla condivisione e alla partecipazione. Sono così testimoniati progetti di informazione che si articolano in base all'età, alla modalità di comunicazione tipica di ogni fascia di età: riviste, articoli di giornale, siti internet, brochure, locandine, manifesti, ecc., e agli spazi vissuti dai soggetti: scuola primaria, secondaria, università, uffici ecc. al fine di diffondere la cultura inerente la promozione dei diritti dell'infanzia. L'esempio di Napoli sembra quanto mai significativo:

- Sito ufficiale del Comune di Napoli [www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it) (per informazioni servizi e attività);
- Pagine ufficiali dedicate al Comune di Napoli all'interno del Televideo Regionale (per informazioni servizi e attività);
- Realizzazione di un sito web con funzione di centro di raccolta, documentazione e banca dati dei materiali prodotti nell'ambito

delle attività progettuali della legge 285/97. Il sito internet, realizzato nell'ambito di uno dei progetti del Piano cittadino denominato "Centro Servizio dei Servizi", è continuamente aggiornato in relazione allo svolgimento delle attività dei singoli progetti, Sito internet [http://hermescuole.na.it/webess/centro\\_servizio.htm](http://hermescuole.na.it/webess/centro_servizio.htm);

- Produzione di materiali di documentazione;
- Realizzazione di materiali audiovisivi promozionali;
- Mappa cittadina dei servizi, delle strutture e dei progetti rivolti all'infanzia ed all'adolescenza [ragazzincitta.net](http://ragazzincitta.net) collocata nel sito Ufficiale del Comune di Napoli [www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it) e dotata di call-center (Numero Verde 800-435858);
- "285 Informa scuola": e-mail: [scuola285@comune.it](mailto:scuola285@comune.it) (spazio informativo relativo ai progetti realizzati nelle scuole);
- Giornale "Mongolfiera" (redazione a cura dei bambini/e delle scuole di Napoli);
- Centro Ricerche Documentazione Infanzia (informazioni su iniziative e attività rivolte ai minori);
- Seminari/convegni/mostre finalizzate al coinvolgimento degli operatori, delle famiglie e dell'opinione pubblica in generale;
- Arredo urbano orientato a rendere la città "a misura dei bambini e delle bambine" (attività programmata, in via di implementazione);
- Installazione di paline informative con display luminosi per indicare le sedi dei servizi e progetti esistenti sul territorio;
- Sistemazione in punti strategici di sagome rappresentative dei servizi e delle attività realizzate a favore dei minori;
- Utilizzo di campagne pubblicitarie (radio, televisioni locali, cartellonistica e tabelloni) anche inserite sui mezzi di trasporto pubblico;
- Attivazione di uno spazio informativo relativo ai progetti scuola, promossi in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale Pubblica Istruzione, ASL Napoli 1 – Progetto Fratello Maggiore;
- Servizio informativo in collaborazione con gli URP del Comune e gli URP dell'ASL Napoli 1.

Ogni realtà territoriale, come era auspicabile, ha sviluppato programmi di formazione diversi in relazione alle diverse esigenze dei soggetti che applicano la legge; si sono così articolati programmi formativi su:

- procedure amministrative;
- lavoro di gruppo, lavoro di rete;

- sostegno psicosociale alle famiglie per l'affido;
- abuso e maltrattamento;
- monitoraggio e valutazione.

La caratteristica comune che sinora si evidenzia è l'estensione dei momenti formativi a tutti i soggetti che afferiscono a un progetto; l'orientamento è quello cioè di considerare la formazione condivisa tra diverse professionalità afferenti a culture professionali diverse, come uno degli elementi più importanti per la reale integrazione dei servizi.

#### 1.1.5 Riparto economico delle risorse ex lege 285/97

La realtà mostra un impegno quasi totale delle quote del secondo triennio (per quelle Regioni che lo hanno attivato) a cui però non corrisponde un'adeguata percentuale di liquidazioni, questo, per alcuni casi, a causa della mancata erogazione dei fondi, peraltro assegnati dal Ministero con decreto; in altri casi per difficoltà di gestione amministrativa.

#### 1.2 Stato di attuazione del piano, dei progetti e degli interventi previsti dalla legge

##### 1.2.1 Struttura, caratteristiche ed evoluzione nel piano territoriale di intervento

L'analisi del raccordo con la normativa regionale oltre a fornire una fotografia dell'organizzazione locale delle politiche dedicate all'infanzia e l'adolescenza, anticipa la lettura dello sviluppo dell'implementazione della 328/00. Su 14 relazioni pervenute 8 danno indicazioni sulle connessioni tra normativa locale e regionale, mentre 6 (Bologna, Genova, Catania, Napoli, Roma, Firenze) indicano oltre a questo, l'avvio dell'implementazione della legge 328/00 con l'inserimento dei piani territoriali afferenti alla 285 nei più ampi piani di zona.

All'interno del primo gruppo vi sono ulteriori distinzioni da fare: delle 8 relazioni infatti 4 si riferiscono a realtà che sono ancora nel primo triennio di attuazione della legge per il cui commento si rimanda alla parte specifica.

Le altre 4 realtà hanno invece attivato la seconda triennalità autonomamente dalla implementazione della legge 328/00. Il raccordo con altra normativa di settore si è realizzato per ben 3 casi con leggi regionali che individuano come azioni prioritarie l'attivazione di servizi educativi per la prima infanzia e/o servizi educativi di promozione della socializzazione tra coetanei. A ciò si aggiungono il Protocollo d'intesa per l'istituzione dei gruppi distrettuali GOIAM (gruppi operativi interistituzionali contro l'abuso e il maltrattamento dei minori) per la città di Palermo, mentre per Torino l'articolato sistema di raccordi con altra normativa si è così strutturato:

Progetto *Torino, Città Educativa*, riferimento organizzativo per l'applicazione della Legge nella Città di Torino, conferma la logica di Piano e di Sistema. [...] È inoltre direttamente coinvolto nel Progetto *Tempi e Orari della Città*, nella gestione di Progetti Europei quali *Urban II* e, con il Settore Periferie, nei progetti di riqualificazione urbana che

prevedono la diretta partecipazione delle bambine e dei bambini e che vennero progettati con la legge 285/97 a partire già dal 1998.

Le realtà che hanno attivato il secondo triennio con la coincidente attivazione della 328, informano non tanto del raccordo della legge 285/97 con altre normative regionali, quanto piuttosto, della realizzazione del piano di zona cittadino e dei suoi collegamenti con altre leggi e/o normative. Per Bologna e Genova il raccordo indicato è con il progetto “Città educative”, mentre, per Napoli e Catania, il riferimento normativo comune è indicato nell’iniziativa comunitaria *Urban*, finalizzata alla riconversione di aree urbane degradate e nella legge 216/91 rivolta specificatamente a minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose; dalla relazione della città di Napoli si legge che:

attraverso tali legami l’amministrazione ha inteso tradurre in opera il suo proposito di garantire servizi essenziali nei quartieri più a rischio, al fine di avviare processi di inclusione sociale proponendo alle famiglie un modello alternativo di aggregazione e convivenza fondato sulla legalità, sulla solidarietà e sul senso di partecipazione civica.

Così come si è posto in evidenza dall’analisi delle relazioni delle Regioni, anche per le città riservatarie l’eredità metodologica di pianificazione e programmazione della 285 è trasversalmente riconosciuta; la testimonianza della città di Roma ci sembra al proposito particolarmente significativa per cogliere la cultura e quindi l’impegno che la messa in atto della 285 ha prodotto al fine di mantenere, nella costruzione di altri percorsi, una metodologia che si fonda sul protagonismo e la partecipazione di tutti i soggetti interessati, senza però che essa sia assunta come una modalità fissa ma come passibile di modifiche:

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”. Questo processo è stato avviato ufficialmente nel mese di gennaio 2002, con la presentazione di un documento, sulla base delle cui linee di indirizzo sono state effettuate molteplici e diffuse consultazioni, che hanno portato nell’estate del 2002 all’approvazione – da parte della Giunta Comunale – del Piano Regolatore Sociale, attualmente all’esame del Consiglio Comunale. Il Piano Regolatore Sociale e i Piani di zona municipali offrono una preziosa occasione per contestualizzare le politiche per l’infanzia nelle politiche sociali, così come sono l’occasione per le politiche sociali di contestualizzarsi nell’orizzonte delle politiche per i diritti di cittadinanza, in coerenza con il modello istituzionale sperimentato con la legge 285, che oggi è visto come applicabile dal punto di vista metodologico anche ad altri settori di intervento pubblico. Il varo del Piano Regolatore Sociale è dunque un’importante occasione per ripensare il senso

e la collocazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, e quindi anche le finalità e gli strumenti della legge 285.

Appare dunque, dalle realtà considerate, che il secondo triennio di attuazione, grazie all'impegno e al lavoro di molte persone, è riuscito a trovare forza e non dispersione dalla messa in opera dei molteplici cambiamenti normativi incorsi. Ciò ha prodotto una riflessione ampia e condivisa sul significato di politiche sociali in termini soprattutto di modalità di esercizio del governo locale, che ha portato:

- i Comuni all'aumento di azioni collocabili nelle aree funzionali di coordinamento e gestione delle risorse, in altre parole al rafforzamento del ruolo di detti enti;
- al riconoscimento di tutte le parti sociali coinvolte nel processo di realizzazione delle politiche: «il terzo settore ha collaborato molto all'individuazione dei bisogni del territorio, rispondendo attivamente alle convocazioni e fornendo proposte progettuali e indicazioni per la redazione del Piano» (Palermo).

Questo lento processo ha, in altre parole, dato vita a esperienze che hanno innescato processi di apprendimento sia istituzionale che non.

La sintesi della distribuzione dei progetti per articolo rimanda una conferma a quanto detto sinora. L'articolo di legge che ha ottenuto un maggior numero di proposte progettuali e quindi di finanziamenti è quello relativo al sostegno alla relazione genitore-figli, coerentemente con quanto indicato anche nel piano di azione del governo ma con traduzioni pratiche decisamente diverse per ogni città riservataria. A esperienze che indicano all'interno di questo articolo il sostegno economico a famiglie in stato di bisogno, infatti, si affianca, ad esempio, la realtà della città di Venezia in cui «nessun progetto si riferisce al sostegno economico a emergenze non adeguatamente sostenute da servizi sociali-sanitari». L'articolo 6 relativo all'attivazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero assume per le città riservatarie un contenuto specifico: in esso infatti si articolano per la maggior parte iniziative e servizi rivolti ai preadolescenti e agli adolescenti. Questa fascia di età trova infatti nei progetti delle grandi città una particolare attenzione:

le linee guida espresse dal comitato tecnico 285 per il Comune di Bologna hanno dato particolare risalto, a partire dal bando di selezione dei progetti nel secondo triennio, all'adolescenza come ambito prioritario di intervento ed azione. Tutto ciò conformemente, sia in termini di programmazione a medio-lungo termine che di investimento di risorse, ad una precisa volontà politica che riconosce in questa spesso misconosciuta coorte di età e nelle sue problematiche una delle aree di investimento preferenziali perché – ad oggi – di fatto marginali.

A questo fa coerentemente seguito l'implementazione dell'articolo 7 che si riferisce ad azioni tese alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Ultimo articolo che annovera al suo interno un minor numero di progetti è quello relativo ai servizi per la prima infanzia. Questo andamento è spiegabile con due ordini di ragioni: il primo è legato a quanto detto in precedenza circa il raccordo della legge 285/97 con altre leggi e normative locali (come si è precedentemente visto infatti molte città riservatarie hanno attivato servizi alternativi al nido accedendo a fondi di leggi regionali piuttosto che all'interno della 285); seconda ragione è, come una delle caratteristiche del secondo triennio per le città riservatarie, l'incremento di investimento per la fascia di età 11/25 ovvero non solo preadolescenza e adolescenza ma anche giovani adulti.

Altro elemento che caratterizza positivamente l'implementazione del secondo triennio di attuazione della legge riguarda le modalità di gestione dei progetti, ciò che si evidenzia infatti è l'attivazione di formule diversificate e più adeguate alle caratteristiche "storiche" e di contenuto dei progetti, le testimonianze delle città di Torino e Napoli ci sembrano a tale proposito estremamente indicative di questo aumento di attenzione della qualità di gestione del rapporto tra pubblico e privato e della gestione delle risorse finanziarie. L'esperienza di Napoli verte sostanzialmente nella gestione dei contributi in corso d'opera:

L'attuazione del piano territoriale, oltre ad aver stimolato la sperimentazione di nuove procedure, ha permesso di applicare strategie finanziarie volte a rendere più flessibile e meno macchinosa la gestione dei fondi. Tali strategie hanno reso possibile la modificazione in corso d'opera delle previsioni di bilancio ed hanno garantito a possibilità di rispondere tempestivamente alle eventuali necessità che richiedevano un maggiore fabbisogno di risorse economiche, in ragione di mutati bisogni dell'utenza e del territorio coinvolti.

L'esperienza della città di Torino fornisce invece indicazioni circa le modalità di finanziamento dei progetti in relazione alle caratteristiche dei progetti stessi:

A tre anni di gestione dei progetti nell'ambito della legge, si è proceduto attraverso formule più snelle caratterizzate da contributi, procedura che si vede applicata a ben 34 progetti. La formula dell'accreditamento è utilizzata per tre progetti, mentre i rifinanziamenti hanno permesso di garantire la attuale continuità a progetti di punti incontro/centri gioco. L'aggiudicazione attraverso gara, utilizzata per 28 progetti, ha consentito di acquisire e esperire nuove progettualità. L'affidamento diretto a terzi utilizzato per nove progetti è risultato caratteristico nelle azioni di formazione e attivazione dei corsi. Soltanto dieci sono i progetti a diretta

gestione dell'Ente pubblico quale gli sportelli informativi delle famiglie organizzati con personale e sedi di nidi e scuole dell'infanzia.

Dall'articolazione con cui all'interno delle relazioni si dà notizia dell'innovatività dei progetti, è chiaro come questo concetto abbia acquisito nel tempo una maggiore specificazione dei significati insiti al suo interno, si deducono così, dalle relazioni presentate, tre tipologie di innovatività:

- **progetti innovativi in relazione al contesto locale.** È chiaro come detto anche in altre occasioni come l'innovatività di un progetto è relativa a diversi fattori che riguardano ora la condizione oggettiva del contesto in cui esso si colloca, ora l'originalità dell'idea, ora della metodologia utilizzata per applicarla.
- **progetti con finalità trasversali.** La caratteristica di tali progetti è quella di sviluppare finalità legate a tutte le esperienze e non legate a nessuno in specifico; esempio di questo sono i progetti di formazione di adulti, siano essi genitori, operatori, cittadini, di informazione/sensibilizzazione o di promozione della cultura dei diritti.
- **progetti di sistema.** Appartengono a questa categoria quei progetti invece le cui attività afferiscono alla ricerca, al monitoraggio, alla valutazione, alla raccolta dati, a modelli di coordinamento ma non solo. Sono progetti di sistema, ad esempio, l'Osservatorio cittadino sui minori della città di Torino, o il Centro cittadino per la sperimentazione di processi di sostegno all'innovazione formativa della città di Roma o infine del progetto Sportello informativo e di consulenza della città di Napoli. In relazione alle tematiche precedentemente affrontate sull'amministrazione/gestione dei progetti la città di Napoli si è data in via sperimentale detto sportello che nasce dalla collaborazione tra il Dipartimento servizi sociali e quello delle Gare e Contratti. Esso intende rispondere alle richieste di informazione e assistenza degli enti e organismi del terzo settore e del volontariato che partecipano alle gare di evidenza pubblica in riferimento a:
  1. informazioni relative alla modulistica adottata con i Capitoli speciali d'appalto;
  2. assistenza alla progettazione tecnica;
  3. gli adempimenti contrattuali e fiscali conseguenti l'aggiudicazione.

Altro "esperimento" di progetto di sistema è il progetto di *Laboratori Educativi Territoriali* della città di Genova, finalizzati al sostegno ai processi di rete ovvero

allo sviluppo e consolidamento dei legami “particolari” esistenti al fine di costruire un oggetto di lavoro sempre più largamente condiviso, un processo in cui il coinvolgimento dei diversi attori sia legato al loro reale grado di partecipazione attiva e quindi alla probabilità che in esso vedano delle possibili risposte alle proprie domande e bisogni.

### 1.2.2 Criticità ed elementi positivi

Elemento di criticità comunemente segnalato all'interno delle diverse relazioni è la discontinuità dei tempi dei finanziamenti, ovvero il ritardo nell'accreditamento e riaccreditamento dei fondi per le varie annualità finanziarie unito all'incertezza sull'entità dell'importo accreditabile per ciascuna annualità, molto esplicativo anche in relazione alle soluzioni adottate è il documento prodotto dalla città di Roma:

Il problema più importante è derivato da ritardi nell'allocazione delle risorse da parte dello Stato e dai meccanismi contabili che le rendono di fatto indisponibili per lungo tempo. Questo problema è stato rappresentato in più occasioni dalle città riservatarie agli organi tecnici e politici del Governo, tramite l'azione dell'ANCI, senza però aver ottenuto risultati soddisfacenti. Se ciò non ha prodotto finora gravi conseguenze, lo si deve esclusivamente al senso di responsabilità dell'amministrazione comunale, che ha sostenute le spese degli enti attuatori anticipando propri fondi nelle more del riaccreditamento degli importi da parte dello Stato.

Nei casi in cui invece i comuni non hanno potuto sostenere l'anticipo dai fondi, ciò ha comportato l'attivarsi di diverse soluzioni: l'annullamento di progetti, la riduzione temporale degli stessi o la riduzione del budget ad essi affidato, lo slittamento del loro avvio.

Elementi di positività ne sono invece stati indicati molti, alcuni specifici dei contesti in cui si sono sviluppati, altri condivisi da tutte le realtà.

L'elemento positivo individuato da tutte le realtà risulta essere l'eredità della 285, la pratica di questa legge ha, cioè, reso possibile il radicarsi di una cultura (come si diceva prima, recepita in termini di apprendimento) della programmazione concertata tra i diversi soggetti (confermata anche dalla 328); della necessità nel sociale dell'integrazione dei servizi, delle professionalità, delle competenze, delle responsabilità ecc., della necessità della messa a punto di regole e protocolli operativi tra soggetti; della consapevolezza diffusa dell'esigenza di monitorare e valutare gli esiti dei progetti al fine di rendere efficace la programmazione triennale degli interventi; dell'utilità e funzionalità del decentramento; dell'utilità del lavoro per progetti; e dell'importanza, nel rispetto dei diritti, di lavorare in un'ottica attenta al benessere e alla prevenzione.

1.2.3 Stato  
di documentazione  
degli interventi/attività

Non in tutte le città è già effettivo un sistematico processo di documentazione: in alcuni casi infatti esse si limitano alla stesura di relazioni di valutazione (spesso eterogenee nella forma) delle attività del progetto che vengono periodicamente inviate dai responsabili dei progetti ai servizi sociali o ad altri uffici di competenza. In altri casi, invece, la documentazione viene realizzata da un organismo centrale che si occupa del reperimento di tutto il materiale relativo ai progetti quindi amministrativo/burocratico, pedagogico/educativo, e del materiale prodotto all'interno dei progetti stessi. Ancora un volta come si attesta anche nelle relazioni degli anni precedenti si constata la scarsa diffusione di azioni di catalogazione sui materiali raccolti.

Infine, circa il raccordo con gli adempimenti previsti dalla legge 451/97 molte sono le realtà che indicano come unico elemento l'invio dei materiali prodotti dall'attività dei progetti alla banca dati dello stesso ente.

1.2.3 Stato delle attività  
di monitoraggio  
e valutazione del piano  
territoriale

L'analisi dei documenti prodotti mostra uno stato generale di crescita circa questo tipo di attività. È trasversalmente riconosciuta anche in questo caso l'esperienza pregressa del primo triennio di attuazione, esperienza che si compone non solo dell'azione diretta, ma anche di tutti quei percorsi formativi che a vari livelli sono stati attivati su queste tematiche. Ciò ha comportato molto materiale su cui ragionare in vista della costruzione del piano territoriale del secondo triennio. Si evidenzia infatti da parte di molte città riservatarie la pratica di istituire specifici gruppi a cui viene affidato il coordinamento di questo tipo di attività. Con l'introduzione dei dettati della legge 328/00 si evidenziano inoltre sollecitazioni tese a realizzare percorsi di adattamento degli strumenti creati e utilizzati con la 285 a tutta l'attività del sociale. Si rileva inoltre una sempre maggiore specificità degli strumenti utilizzati: accanto infatti alla costruzione di strumenti per il monitoraggio interno si è affiancata anche una volontà di agevolare percorsi di condivisione di strumenti di rilevazione e monitoraggio con l'ente regione.

**2. Bilancio  
dell'attuazione  
del primo triennio**

In questa sezione verranno considerate le relazioni di sette città riservatarie (Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Taranto, Venezia, Palermo, Roma<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Nel periodo interessato dalla presente rilevazione, risultavano attivi nella città di Roma, Palermo e Venezia contemporaneamente due piani cittadini: quello relativo alla prima triennalità (finanziamento 1997/1999) in fase conclusiva e quello relativo alla seconda triennalità (finanziamento 2000/2002) in stato di piena attuazione.

Il bilancio che si evidenzia da quanto scritto all'interno delle relazioni è sostanzialmente positivo: gli aspetti su cui maggiormente le riflessioni si sono soffermate riguardano il miglioramento del territorio e del contesto sociale. L'instaurarsi di servizi e l'attivarsi di azioni a carattere promozionale e non solo assistenziale, infatti, ha permesso una rivalutazione urbanistica del contesto territoriale e anche, parallelamente, la rivitalizzazione della relazionalità di ragazzi e adulti che quel territorio vivono. La presentazione di alcune realtà ha mostrato come la 285 in città quali Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Palermo e Taranto ha primariamente significato una risposta concreta alla «cronica carenza di servizi ed interventi» (Palermo).

L'implementazione poi dei dettami della legge durante l'arco di tempo del primo triennio ha comportato una serie di acquisizioni:

- l'attivarsi di sinergie tra istituzioni diverse e sinergie innovative tra servizi. «Per quanto attiene le sinergie istituzionali sviluppate, in vari ambiti sono stati realizzati tavoli di confronto e negoziazione con l'obiettivo di definire i ruoli e le forme della collaborazione» (Palermo);
- il graduale strutturarsi del ruolo dell'ente locale. Si è cioè fatto più evidente che non era sufficiente definire nero su bianco l'identità di ogni struttura ma che essa si costruiva e rafforzava sulla base di scelte qualitative e metodologiche che caratterizzavano il processo stesso. Nel percorso del primo triennio si è così «rafforzata la consapevolezza dell'utilità strategica di acquisire un metodologia progettuale» (Reggio Calabria). Sono state quindi varie tipologie di azioni che hanno ridefinito e rafforzato appunto il ruolo dell'ente locale:
  - la valutazione dei risultati e delle ricadute dei progetti, rapportati agli obiettivi della legge e del Piano territoriale nel suo insieme;
  - la consulenza ed il supporto utili alla ridefinizione e riformulazione, in itinere, dei progetti;
  - il collegamento con le esperienze in atto nelle altre città riservatarie e la partecipazione a momenti formativi;
  - una stabile e costante attività di monitoraggio e valutazione, che ha consentito di cogliere più organicamente lo sviluppo del Piano, attraverso la realizzazione dei progetti nella loro dimensione territoriale;
  - la valorizzazione delle iniziative pubbliche, realizzate nell'ambito dei progetti, in quanto utili a far conoscere le diverse opportunità sia ai minori che alle famiglie ed alla comunità nel suo insieme (Cagliari);

- La maggiore consapevolezza di ciò che serve. «La specificità degli interventi previsti e realizzati ha richiesto la previsione, in fase progettuale e l'utilizzo, in fase esecutiva di professionalità e figure capaci di elaborare ed adeguare strumenti e metodologie, al fine di realizzare interventi trasversali e non parcellizzati. Figure e professionalità con conoscenze e abilità realmente possedute, con motivazioni effettive rispetto alla condivisione di obiettivi dei singoli progetti, capaci di attivare interventi concreti, individuando misure organizzative, ruoli e funzioni» (Reggio Calabria). «Lavorare in rete permette di affrontare in maniera maggiormente efficace il tema della promozione dei diritti dei minori (ottica d'insieme), ma implica diverse complessità, quali il necessario cambiamento di consolidati equilibri e la necessità di coniugare linguaggi e metodologie tra attori che storicamente occupano differenti campi di azione» (Venezia);
- Il riconoscimento dei diversi attori coinvolti nelle politiche di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Dalle relazioni appare evidente come la risposta al bisogno sia più efficace se per costruirla concorrono più soggetti con competenze diverse: sono così riconosciuti i contributi delle circoscrizioni nella lettura dei bisogni e nella ricognizione delle risorse territoriali, degli operatori nella diffusione di una cultura della promozione e non solo della cura, degli utenti nell'interpretazione del bisogno stesso. A questo stesso processo è riconosciuta infine una ricaduta indiretta ovvero la crescita formativo/educativa di tutti gli operatori e degli utenti dei servizi.

Parallelamente a una valutazione complessiva che pone in evidenza principalmente elementi di positività, sono emersi elementi di criticità assai interessanti:

- **Gestione amministrativa.** Come messi in evidenza con l'esperienza di implementazione della 285 nel primo triennio di attuazione da parte delle Regioni, per le città riservatarie l'area di maggiore criticità si è espressa nella gestione amministrativa dei progetti: i rapporti tra ente pubblico e soggetti privati ha implicato una grossa messa in discussione dei modelli burocratico-procedurali attivati fino a quel momento.
- **Sinergia.** Alle difficoltà di carattere tecnico si sono affiancate problematicità di fondo legate ai rapporti tra istituzioni:

forse un "pedaggio" necessario da pagare nella prima sperimentazione di uno strumento così innovativo. Ad esempio, la sinergia tra le diverse amministrazioni (Comune, Regione, Provveditorato, ASL, Giustizia minorile) ha avuto un andamento discontinuo, ben lontano dal "gio-

co di squadra” che tutti auspicavano. In particolare il “mondo della scuola” e il “mondo della 285” si sono incontrati solo in poche aree: la collaborazione spesso è rimasta in superficie, quasi un “buon vicinato”, piuttosto che una progettualità comune (Roma).

Nel corso del triennio, sono ripetutamente intervenute difficoltà di reperimento spazi, di sostituzione dei medesimi, revisione degli accordi con gli istituti scolastici e di altri organismi privati al cui interno si realizzavano le attività con conseguenti momenti di impasse nello sviluppo dei progetti (Cagliari).

- **Capacità di definire.** L’attuazione della 285 ha comportato sia per gli enti firmatari gli accordi di programma, sia per i soggetti esecutori dei servizi l’assunzione e/o il miglioramento della capacità di definire realisticamente obiettivi generali e specifici e di individuare preventivamente i migliori strumenti per realizzarli. È infatti diffusa l’esperienza di realtà in cui gli elementi chiave dei vari sistemi, informativo, formativo e valutativo, si sono evidenziati e delineati nella forma e modalità necessarie, caratteri che non erano stati adeguatamente e compiutamente definiti all’inizio della programmazione e della progettazione.
- **Omogeneità dei risultati.** Altro elemento di criticità postosi in evidenza ha riguardato la forte disomogeneità da circoscrizione a circoscrizione, dei risultati conseguiti «...a fianco di Circoscrizioni che hanno svolto questo compito con grande fatica, ve ne sono state altre che hanno colto l’occasione della legge 285/97 per sviluppare una forte rete territoriale con la scuola, i servizi sanitari, il Terzo Settore» (Roma). Questo elemento, strettamente collegato a nostro avviso con quello precedente, ha comportato il rafforzamento dei progetti cosiddetti di sistema tesi alla costituzione di gruppi di coordinamento con funzioni di sostegno all’azione e alla valutazione.
- **Carenze oggettive.** Esistono poi realtà in cui si sono espresse anche difficoltà strutturali. «L’avvio delle singole azioni è stato difficile per carenze di strutture a norma di legge» (Taranto).

### 3. La nuova programmazione della legge 285/97

#### 3.1 Valutazione qualitativa sul passaggio dal primo al secondo triennio

La valutazione del passaggio è caratterizzata dal suo collocarsi, per la maggior parte dei documenti analizzati, su uno sfondo di riflessione che ritrae la legge stessa come primo strumento normativo ad aver fornito indicazioni concrete circa le modalità di attuazione dei diritti dei cittadini più piccoli, ma anche come uno degli elementi di cambiamento più significativi nel sistema delle politiche sociali.

Ciò che in estrema sintesi ha, pertanto, caratterizzato il percorso sin qui fatto è stato per il primo triennio la necessità di definire e

concretizzare localmente gli innovativi dettati della legge, per il secondo triennio il consolidamento e il miglioramento di ciò che è stato attivato. Così come emerso dall'analisi delle relazioni delle Regioni l'orientamento a costruire politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza in un contesto evolutivo ha fatto sì che tale orientamento si esprimesse in seno ai contenuti dei progetti e degli interventi e alla metodologia operativa utilizzata per realizzarli. Anche nel caso delle città riservatarie dunque il passaggio tra primo e secondo triennio è stato caratterizzato dalla implementazione di una metodologia di condivisione e compartecipazione degli obiettivi fin dalla predisposizione degli incontri per la stesura dei piani territoriali e degli accordi di programma.

Ciò che sembra accomunare le diverse relazioni è il tipo di lettura che viene fatta del contesto e delle strategie da attivare per un buon funzionamento dello stesso: la città viene infatti intesa come un sistema attivo e ricettivo al cui interno si sviluppano problemi molteplici e in rapida trasformazione, ciò che si percepisce è in altre parole la consapevolezza che le città in quanto sistemi impongono risposte che, nel momento in cui si manifestano, non sono più legate alle domande originarie ma alla loro stessa trasformazione. È appunto su questo carattere dinamico che si connotano strategie diverse tese alla costruzione di risposte adeguate. Perché ciò si verifichi è però necessario che si faccia ancora un passo avanti nell'elaborazione culturale: le politiche sociali tese alla promozione dei diritti e alla prevenzione del disagio, e non meramente assistenzialistiche, sono connotate da una grossa componente educativa sia essa informale/operativa (ossia quella che si esprime all'interno delle riunioni di gruppo e di confronto, nello svolgimento di competenze e ruoli nuovi), che formale (ossia quella più specificatamente legata alla formazione, a campagne di sensibilizzazione ecc.). Elemento che chiede grossi investimenti perché è trasversale appunto a tutte le politiche sociali e non solo a particolari aspetti di queste.

Questo approccio ha portato al mantenimento e in alcuni casi al rafforzamento dei seguenti elementi di continuità tra il primo e secondo triennio<sup>2</sup>:

- le esperienze risultate significative nel corso del primo triennio;
- la centralità dell'ente locale e la sua funzione di regia della gestione delle risorse inteso sia come informazione/coinvolgimento della comunità territoriale, sia come capacità di mantenere in piedi finanziariamente le esperienze attivate, oltre la 285;

---

<sup>2</sup> Questo elenco risulta dai diversi elementi emersi dalle singole relazioni.

- la necessità di una concertazione istituzionale;
- la valorizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione delle politiche per i minori;
- una concezione della programmazione come sintesi di diversi approcci e contributi provenienti dall'ambito istituzionale e dalle esperienze del mondo associativo;
- la creazione di strumenti di partecipazione e di analisi finalizzati alla definizione dei contenuti dei programmi ed alla valutazione degli esiti;
- la consapevolezza del valore promozionale della legge rispetto a interventi innovativi che si devono tradurre in possibilità di crescita e di sostegno permanenti per i ragazzi e le loro famiglie, ampliando e integrando il sistema dei servizi esistenti;
- la pratica di una collaborazione interistituzionale tra Città riservataria, Provincia e Regione sia sulle più significative innovazioni sia sugli strumenti di monitoraggio e valutazione degli interventi.

Gli elementi di discontinuità riguardano invece:

- l'inserimento all'interno del piano di progetti innovativi ovvero sia quelli in risposta ai bisogni non affrontati nel primo triennio, sia quelli finalizzati all'arricchimento di ciò che è presente ma che necessita di risponderne più specifiche;
- aumento dei progetti rivolti specificatamente ai preadolescenti e agli adolescenti;
- l'accentuazione della logica di *empowerment* dei progetti e dei soggetti;
- la valorizzazione della sussidiarietà nel rapporto tra istituzioni tra loro e tra queste ed il privato sociale;
- difficoltà nel gestire e coordinare i due piani (quello del primo triennio e quello del secondo triennio) che, per un arco di tempo, si sono sovrapposti e non si sono succeduti "in sequenza";
- difficoltà di attuare nella pratica i principi di sussidiarietà che richiedono decentramento e autonomizzazione dei soggetti.

### 3.2 Analisi e considerazioni sulla relazione Regione-Città riservataria

Molteplici sono gli aspetti in cui questo tipo di relazione si realizza, il risultato più evidente però è che dalla maggioranza dei documenti inviati non si hanno informazioni a proposito. Le indicazioni fornite testimoniano livelli diversi di relazione che vanno da una totale assenza di rapporto (intesa in questo caso unicamente come la restituzione di informazioni dovute), al rispetto della reciproca autonomia all'interno di una comune ricerca di collaborazioni tese o alla realizzazione uniforme della programmazione della progettazione e

3.3 Conferme  
e modificazioni  
nelle scelte  
programmatiche  
della Città riservataria,  
per la pianificazione  
del secondo periodo  
di attuazione  
della legge 285/97

dell'attuazione dei piani o, in altri casi, alla costruzione di una completa visione dell'attuazione della legge e dei risultati della stessa.

I riferimenti giuridici e normativi, a cui le linee di indirizzo e i piani territoriali delle Città riservatarie si ispirano, sono numerosi e questo dimostra da un lato un'accresciuta capacità da parte delle istituzioni di orientarsi e dall'altra l'impegno a mantenere insieme, nell'obiettivo di integrare, le diverse prospettive di intervento e quindi a sostenere il proprio ruolo di regia. Tra gli elementi comuni che hanno orientato la definizione delle priorità oltre ovviamente alla legge 285/97, ci sono il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000/2001; il Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2001/2003; le indicazioni della legge 328/00; i piani integrati comunali dei servizi sociali.

Le indicazioni di priorità che acquistano specificità nei diversi territori in cui si contestualizzano possono in maniera molto generale essere comprese nelle seguenti categorie:

- **Sostegno alla genitorialità.** Individuando come finalità delle politiche sociali il “benessere sociale”, viene riconosciuto alla famiglia il ruolo di primario luogo ed esperienza di promozione e benessere degli individui e specificatamente dei minori. Il sostegno a tale responsabilità è fornito con interventi assai diversi che si articolano lungo un *continuum* che va dall'assistenza economica alle famiglie in situazione di grave disagio, al sostegno educativo alle sfide cui deve rispondere il ruolo genitoriale.
- **Potenziamento servizi e/o interventi per gli adolescenti.** Gli interventi posti in essere a favore di questa fascia di età mostrano un orientamento da parte di alcune città a riformulare una lettura culturale condivisa e aggiornata della stessa. La città di Napoli a tale proposito sostiene: «Introdurre modelli culturali alternativi significa recuperare competenze e ruoli sociali dei bambini e dei giovani, partendo dal riconoscimento della loro identità di soggetti capaci – se saputi ascoltare e se lasciati più “liberi” – di migliorare la propria vita e quella delle comunità in cui vivono». Sono così indicati come orientamenti prioritari l'attivazione di ricerche conoscitive (spesso promosse in partecipazione con i diversi dipartimenti universitari e/o gli osservatori cittadini) su gli usi, i bisogni, le aspettative di adolescenti di un particolare territorio parallelamente all'interesse ad aumentare l'offerta di opportunità di ascolto, di partecipazione e di fruizione della città e delle occasioni che essa stessa offre.
- **Aree a rischio e contrasto al disagio.** Unitamente all'attenzione della promozione dei diritti che, come abbiamo visto, tende a

svilupparsi su due direzioni, una tesa al miglioramento della lettura dei bisogni (ma anche delle aspettative, delle prospettive ecc.) e una alla costruzione di proposte utili per questa fascia di età, si colloca, da parte delle Città riservatarie, una specifica attenzione alle aree a rischio di devianza. Questa area di interesse caratterizza prevalentemente, anche se non in maniera esclusiva, le città del sud: Catania, Palermo, Napoli, Reggio Calabria, Bari, mostrano con maggior enfasi la volontà di investire risorse non solo economiche ma anche culturali e personali per dare risposte a fenomeni quali la dispersione e/o il disagio scolastico, l'emarginazione/isolamento, o per favorire «azioni rivolte ai minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, al fine di evitare che essi possano essere assorbiti ed omologati ad una cultura criminosa» (Catania).

- **Contrasto al maltrattamento.** Per quest'area vengono indicati percorsi di sensibilizzazione finalizzati alla costruzione di percorsi di consapevolezza e responsabilità delle comunità territoriali, ma anche di sostegno a bambini e ragazzi e supporto formativo agli operatori.
- **Deistituzionalizzazione.** In vista della chiusura degli istituti per l'anno 2006, ai sensi della legge 149/2001 (art. 2, comma 4), in varie realtà sono state attivate azioni tese alla graduale riduzione degli inserimenti in istituti e della loro durata.
- **Promozione dei diritti.** A fare da sfondo a questi interventi è il diritto di cittadinanza, all'interno di una visione dei minori che rimanda la loro centralità e importanza non a un generico futuro ma al presente reale:

restituire dignità ai bambini ed alle bambine che vivono nelle nostre città, significa necessariamente considerarli una vera e propria risorsa dell'oggi e non del futuro. Implica, in altre parole, superare pratiche e modelli culturali "adultocentrici" (Napoli).

Alle indicazioni attinenti le priorità di azione, si affiancano altri contenuti/obiettivi che vengono definiti, in molte relazioni, trasversali alla diversa articolazione che assume l'implementazione della legge: la modalità della partecipazione (dei minori in generale, dei diversamente abili, dei bambini stranieri, dei bambini malati) e promozione di esperienze di progettazione partecipata.

Relativamente poi alla metodologia a sostegno dell'implementazione delle politiche sociali a favore dei minori vengono indicati come caratteri qualificanti:

- formazione;
- informazione/comunicazione;

3.4 I tempi e i modi  
della nuova  
programmazione  
della legge 285/97  
nella Città riservataria

- monitoraggio/verifica/valutazione;
- costituzione di gruppi di coordinamento di tali politiche;
- integrazione dei servizi;
- raccordo intra ed inter istituzionale;
- coinvolgimento della comunità territoriale.

Le indicazioni circa la durata e la conclusione del secondo triennio di attuazione della legge hanno per tutte le città caratteristica di previsione in quanto viene fatto presente che esse sono condizionate da:

- la presenza dei finanziamenti il cui accredito, come già avvenuto nel 2001, è slittato da giugno a ottobre/novembre con conseguente ritardo per la stipula dei contratti e per l'avvio delle attività;
- orientamento a far convergere per tempi e modalità attuative l'implementazione della 285 con l'implementazione della 328.

## La ricognizione periodica

*1. Le relazioni delle Regioni e delle Province autonome; 2. Lo stato di attuazione della legge; 3. Raccordo della legge 285 con le altre norme; 4. Le relazioni delle città riservatarie; 5. Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002 - Livello Regione; 6. Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002 - Livello città riservataria*

### 1. Le relazioni delle Regioni e delle Province autonome

#### 1.1 Introduzione

Un primo elemento da segnalare rispetto alla ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285/97 relativa al periodo 30 aprile 2001-30 aprile 2002 è che tutte le Regioni e le Province autonome interessate hanno fornito risposta a differenza degli anni precedenti in cui si erano ottenuti livelli di copertura alti, ma comunque mai completi.

Oltre al sottolineato ottimo livello di risposta delle Regioni, bisogna evidenziare la buona qualità della compilazione dei questionari da parte di chi si è occupato di fornire le informazioni. All'interno delle 21 schede pervenute, infatti, solo in pochi casi si hanno delle mancate risposte e le risposte date rispettano le indicazioni che la scheda prevedeva in merito alle modalità di compilazione. Ampie, inoltre, nella gran parte dei casi, le specificazioni a corredo delle domande in cui era richiesto un approfondimento delle tematiche evidenziate. Unica nota non del tutto positiva rimane la disomogeneità nei tempi di trasmissione delle schede stesse al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ritardo che porta a un inevitabile allungamento dei tempi di elaborazione dei dati raccolti.

La scheda di rilevazione, modificata in alcuni punti rispetto a quella degli anni precedenti, è strutturata in tre parti. Nella prima parte si richiedono informazioni di riepilogo, nella seconda si richiedono informazioni relative allo stato di attuazione della legge e nella terza, infine, si cerca di indagare il raccordo della legge 285 con altre norme.

Il commento e le tavole di seguito presentati, seguendo l'ordine in cui sono disposte le domande del questionario, mirano a fornire un quadro complessivo delle informazioni collezionate nell'attività di ricognizione alla luce, anche, dei cambiamenti e delle novità introdotte dalle legge 328/00.

#### 1.2 Informazioni di riepilogo

Il ruolo della programmazione delle Regioni per l'attuazione della legge continua a essere centrale, ma la diversa interpretazione della progettazione triennale ha portato a elaborare piani e progetti di

durata diversa e con fasi di avvio eterogenee. Tali sfasamenti temporali segnano ancora oggi il confronto tra le programmazioni regionali, tanto che al 30 aprile 2002 ci sono quattro Regioni (Basilicata, Calabria, Molise e Sardegna) che dichiarano di far riferimento, nei dati presenti nella scheda, alla prima triennalità e quindi attingono a fondi degli anni 1997/98/99. Questo vuol dire, inoltre, che alla data sopraindicata queste Regioni non hanno predisposto gli atti di indirizzo per la seconda triennalità.

La definizione degli ambiti territoriali nello spirito della legge, risponde all'esigenza di favorire, salvaguardare e promuovere diritti e opportunità per bambini, ragazzi e adolescenti. Nel primo triennio di applicazione della legge, le Regioni nel definire gli ambiti non hanno posto la dovuta attenzione nel valorizzare le comunità esistenti, costruendo ambiti, in taluni casi, molto ampi che abbracciavano realtà diverse per tradizioni, cultura e stili di vita. Ecco perché è stata necessaria una ridefinizione degli ambiti e un ampliamento del loro numero specialmente in due realtà regionali. La Sicilia in questo senso risulta quella con il più alto numero di ambiti dichiarandone 67, seguita dalla Campania con 41.

Il livello di definizione degli ambiti territoriali è per 7 Regioni, zonale o di distretto sociosanitario; per altre 7 Regioni di livello provinciale, segno evidente che esistono molte realtà italiane in cui si è riusciti a mettere insieme esigenze piuttosto differenziate come quelle che si possono riscontrare all'interno di una provincia; per Regioni l'ambito è costituito da Comuni associati; e per una Regione infine l'ambito corrisponde a una Comunità montana.

A parziale conferma del fatto che può emergere l'esigenza di diversificare le realtà all'interno degli ambiti, 9 Regioni e Province autonome dichiarano che all'interno degli ambiti territoriali definiti, operano dei sub-ambiti, nelle altre 12 Regioni e Province autonome questo non accade.

A prescindere dal tipo di organizzazione interna che gli ambiti si sono dati, dalla ricognizione emerge una capacità progettuale piuttosto diversificata ma non facilmente valutabile con i dati a disposizione. In Italia, al 30 Aprile 2002, i progetti approvati nei piani afferenti alla seconda triennalità sono stati 2.654, con la Sicilia che dichiara 475 progetti (in termini assoluti il valore più alto), seguita dalla Toscana con 314 e dalla Campania con 302. Questi dati sono solamente indicativi, in quanto non è possibile valutare dal semplice numero la bontà della capacità progettuale di una Regione. Ogni progetto, infatti, ha una sua complessità e una sua finalità, quindi non è il numero di progetti in sé che determina il successo dell'applicazione della legge ma piuttosto la definizione, l'articolazione, e la realizzazione di interventi mirati e capaci di raggiungere gli obiettivi prefissati.

## 2. Lo stato di attuazione della legge

Relativamente allo stato di attuazione della legge nell'anno oggetto di analisi, per lo più le Regioni dichiarano di non aver apportato modifiche ai piani territoriali (questo succede per ben 16 Regioni). Calabria, Campania, Lombardia, Molise e Veneto hanno invece apportato modifiche ai progetti esecutivi e la sola Regione Marche ha modificato le quote di riparto del fondo assegnate agli ambiti.

Gli strumenti utilizzati per l'attuazione della legge sono per lo più deliberazioni di Giunta regionale e disposizioni dirigenziali e/o circolari, utilizzate rispettivamente da 11 e 12 Regioni. In tal senso si contano appena 3 Regioni che ricorrono a deliberazioni del Consiglio regionale.

Accanto a 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 nella varie realtà. Solo per fare qualche esempio, in Umbria si è intervenuti con atti pubblici miranti a favorire l'adozione del protocollo organizzativo, metodologico e operativo in materia di adozioni internazionali, nazionali e affidamento familiare; in Sicilia si è posta particolare attenzione alle comunità-alloggio per minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile.

La costituzione di un gruppo tecnico nasce con funzioni di supporto, di analisi del territorio, nonché diagnosi tecnica e di costruzione dei progetti ed è piuttosto diffuso tra le Regioni. Per 11 Regioni questo gruppo è stato costituito in un periodo precedente alla rilevazione e per 3 Regioni si è costituito nell'anno a cui fa riferimento la rilevazione. Dichiarano di non averlo costituito 6 Regioni e in un caso non è stato segnalato il dato.

Tra le Regioni che dichiarano di aver costituito un gruppo tecnico, se ne contano 6 per le quali il gruppo risulta composto da persone di uno stesso settore; 9 da persone di settori/dipartimenti afferenti ad assessorati diversi e 6 da consulenti esterni. Sono state segnalate modalità ancora diverse, ad esempio la Lombardia dichiara che il gruppo è composto da referenti degli ambiti territoriali; la Valle d'Aosta indica l'intervento degli assessorati regionali, degli enti locali, dell'azienda USL. Per il Piemonte, infine, il gruppo si compone di un rappresentante per ogni Provincia e uno per il Comune di Torino.

I gruppi costituiti risultano essersi riuniti in 10 Regioni, in 4 viene dichiarato esplicitamente che non si sono riuniti, ma in 7 casi questa informazione non è stata data. Gli argomenti per il quale il gruppo tecnico si è riunito è legato alla valutazione, al monitoraggio, alla programmazione, nonché alla costituzione della prima banca dati

sulla condizione minori e all'esame dei nuovi piani territoriali provinciali ai fini dell'approvazione regionale.

Sono 15 le Regioni che dichiarano di aver effettuato iniziative informative sugli argomenti più diversi tra i quali ricordiamo: attività di formazione, giornate di studio su aree tematiche di realizzazione della legge, incontri organizzati in ambito provinciale su abuso e maltrattamento, preparazione delle "linee guida" ai comuni per l'attivazione della legge 328/00 e 4 convegni provinciali sullo stato di attuazione legge 285/97 nel contesto della presentazione del rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'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 18 e la percentuale del fondo destinata a queste iniziative è pari al 5%, massimo utilizzabile secondo le indicazioni della legge stessa.

Delle 18 Regioni che hanno stanziato la quota del fondo per iniziative formative, 5 dichiarano di non aver effettuato nessuna attività formativa nell'anno di rilevazione, mentre 5 dichiarano di averne fatte a livello nazionale, 5 a livello interregionale e 12 a livello regionale. Gli argomenti su cui si sono incentrate le attività formative vanno dalla pianificazione, progettazione, gestione di interventi e servizi sociali alla elaborazione dei piani di zona nonché sostegno alla genitorialità, abuso maltrattamento, affidamento familiare, strutture tutelari e adolescenza.

L'attenzione data al tema della formazione è confermata dal fatto che ben 8 Regioni dichiarano di aver realizzato iniziative formative sui temi della legge 285 con altri fondi, con un numero di partecipanti dichiarati pari 1.627. Questa cifra sottostima la vera partecipazione a queste iniziative, in quanto non tutte le Regioni hanno indicato il numero di partecipanti.

Una novità del piano territoriale consiste nel tentativo di costruire un'integrazione a più livelli (politico, amministrativo e operativo) coinvolgendo più soggetti e operatori ciascuno con la propria professionalità e competenza. In questo senso, 10 Regioni dichiarano che una o più riunioni regionali rappresentano una modalità per attivare iniziative di raccordo tra i piani territoriali. Tra le altre modalità di raccordo ci sono una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti (per 3 Regioni), una o più riunioni politiche in alcuni ambiti (4 Regioni) e una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti (3 Regioni). Curioso il fatto che ben 5 Regioni dichiarino di non aver attivato iniziative di raccordo tra i piani territoriali.

Risultano, inoltre, 8 le Regioni che dichiarano di non aver attivato iniziative di raccordo per i progetti esecutivi e sono 7 le Regioni in

cui le modalità prevalenti sono state attivate attraverso una o più riunioni regionali o con una o più riunioni tecniche in qualche ambito (4 Regioni).

Con la legge 285/97 il monitoraggio e la valutazione sono diventati parte integrante dei propositi insiti nella costruzione di un piano territoriale e di un progetto esecutivo. In questo quadro, valutare e monitorare non diventa un mero esercizio di verifica contabile, ma significa dare senso agli interventi intrapresi al fine di offrire migliori opportunità ai bambini e ai ragazzi.

Nell'anno di rilevazione l'Abruzzo e la Provincia autonoma di Bolzano dichiarano di non aver attivato iniziative di monitoraggio/verifica per quel che riguarda i Piani territoriali, e Calabria e Liguria per i progetti esecutivi. Per le altre Regioni le attività di monitoraggio su piani territoriali e progetti esecutivi si sono realizzate con il coordinamento della Regione. Gli strumenti utilizzati per mettere in atto queste iniziative di monitoraggio sono stati vari. Per quel che riguarda la verifica dei piani territoriali, gli strumenti più utilizzati risultano essere la rendicontazione economico-finanziaria (8 Regioni dichiarano di averla utilizzata) e i questionari-schede cartacee (7 Regioni). Tra gli altri strumenti utilizzati si hanno le riunioni periodiche tra i referenti/responsabili (4 Regioni). Del tutto analoghi gli strumenti utilizzati per il monitoraggio dei progetti esecutivi. Anche in questo caso questionari-schede e rendicontazione finanziaria risultano gli strumenti maggiormente in uso (rispettivamente in 12 e 11 Regioni).

La raccolta della documentazione relativa ai piani territoriali e ai progetti rappresenta un passo fondamentale per il processo di monitoraggio e di valutazione degli interventi operati. Sono ben 14 le Regioni che dichiarano di aver predisposto strumenti di raccolta dei documenti e 4 di non aver ancora predisposto gli strumenti ma di averlo in previsione. Questa raccolta di documentazione viene gestita autonomamente a livello regionale in 8 casi, in 3 vi è la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e in 2 casi viene gestita autonomamente a livello di ambito.

Nonostante la predisposizione di strumenti di raccolta della documentazione per la gran parte delle Regioni, in 6 Regioni non si sono verificate iniziative di valutazione sia per quel che riguarda i piani che i progetti. Le iniziative di valutazione, laddove vengono svolte, sono affidate, nella gran parte dei casi, a funzionari o a una commissione di esperti regionali. Solo in una Regione si è ricorsi a una ditta specializzata o a esperti esterni per la valutazione dei piani territoriali. È evidente, quindi, la tendenza di uno sviluppo progettuale, almeno in maniera preferenziale, tutto interno alle realtà territoriali.

I momenti di valutazione sul percorso progettuale che si sta intraprendendo, danno il polso dei benefici raggiunti in base agli obiettivi

teorici che si erano fissati in avvio, e questo permette quindi di capire se ci si sta muovendo nella giusta direzione e se alcuni interventi necessitano di modifiche. Ecco quindi che diventa importante effettuare un'attività valutativa *ex ante* dei piani e dei progetti esecutivi e questa nell'anno di rilevazione è stata fatta da 9 Regioni per quel che riguarda i piani e da 4 per i progetti esecutivi. Una volta che piani e progetti sono messi in campo viene effettuata una valutazione *in itinere*, fase in cui c'è una prima verifica degli esiti delle politiche previste e in cui si possono ancora prevedere cambiamenti. Sono 6 le Regioni che dichiarano di averla fatta relativamente ai piani e 7 per i progetti esecutivi. Infine la verifica si sposta sui risultati del piano/progetto e del suo impatto sulla popolazione/territorio di riferimento. Questo tipo di verifica *ex post* è stata effettuata da 3 Regioni per i piani e da una Regione per i progetti. Nessuna Regione dichiara di non aver fatto alcun tipo di valutazione. Da segnalare, però, una non risposta piuttosto alta sul tipo di valutazione effettuata sui progetti esecutivi (12 Regioni non rispondenti).

### 3. Raccordo della legge 285 con le altre norme

In questa breve sezione viene chiesto alle Regioni come stanno organizzando o hanno già organizzato la loro programmazione alla luce della legge 328/00.

C'è un sostanziale equilibrio tra le Regioni che dichiarano di aver adottato norme di recepimento della legge 328/00 (le Regioni sono 10) e quelle che non lo hanno fatto (9 Regioni). In due casi questa informazione non è stata data.

Piuttosto diversificato si presenta il rapporto tra i piani territoriali della legge 285/97 e i piani di zona della legge 328/00. Solo per 4 Regioni, infatti, esiste un piano unico che riguarda entrambi. In un caso esiste un piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli della legge 285 con i relativi finanziamenti e in 7 Regioni esistono due piani separati. Per altre 6 Regioni, la situazione si configura in maniera diversa dalle precedenti. In Umbria, per esempio, esiste un piano di zona con all'interno il piano territoriale della legge 285/97. Nella Provincia Autonoma di Bolzano i piani di zona della legge 328/00 non sono stati attivati e nel Piemonte esistono solo piani territoriali *ex lege* 285/97.

Ultimo dato da evidenziare è relativo all'eventuale programmazione delle legge 285/97 fatta in concomitanza ad altre leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Sono 12 le Regioni che dichiarano di avere una programmazione di questo tipo. L'oggetto degli atti emanati ha natura varia. Solo per fare qualche esempio: programma di assistenza minorile, progetto obiettivo materno infantile e dell'età evolutiva, nidi-materne e altra normativa nell'ambito dei servizi all'infanzia e contrasto all'abuso e sfruttamento sessuale dei minori.

## 4. Le relazioni delle città riservatarie

### 4.1 Introduzione

Il livello di risposta alla scheda di rilevazione sullo stato di attuazione delle legge 285/97 per quel che riguarda le città riservatarie è stato buono, ma non completo come quello relativo alla scheda regionale. Delle 15 città riservatarie, 13 hanno inviato al Centro nazionale la scheda compilata. Le due città mancanti sono Brindisi e Taranto. Quest'ultima città, in particolare, non è stata presa in considerazione poiché la scheda, seppur inviata, è risultata largamente incompleta.

Il periodo di rilevazione va dal 30 Aprile 2001 al 30 Aprile 2002 analogamente alla scheda regionale. Le risposte date sono riferite al secondo triennio di attuazione della legge (fondi statali 2000, 2001 e 2002). Fanno eccezione quelle città che al 30 Aprile 2002 non hanno approvato il secondo Piano territoriale.

La scheda è strutturata in tre parti; nella prima vengono richieste informazioni di riepilogo, nella seconda la situazione dei progetti esecutivi e nella terza il livello e l'avanzamento delle attività.

### 4.2 Informazioni di riepilogo

Sono solamente 3 le città che dichiarano di far riferimento alla prima triennalità (Bari, Cagliari e Catania), per le altre rispondenti (9 città) i dati si riferiscono alla seconda triennalità e quindi a fondi statali del 2000, 2001 e 2002.

I progetti esecutivi approvati alla data del 30 Aprile 2002 afferenti alla seconda triennalità sono 457. Particolarmente alto il dato della città di Roma con 138 progetti, seguita da Torino con 97 progetti. Ovviamente questi sono numeri solamente indicativi sui quali non si può fondare una graduatoria relativa alle capacità progettuali delle diverse città. Non è solo il numero in sé, infatti, che determina il successo dell'applicazione della legge ma chiaramente è da considerare la complessità e l'organizzazione degli interventi che mirano a migliorare il benessere dei bambini e dei giovani nelle città. Dei citati 515 progetti esecutivi approvati circa il 45% rappresenta una prosecuzione (il dato è stimato in quanto non tutte le città hanno fornito questa specifica), stessa quota di progetti riguarda nuove iniziative e solo una piccola parte costituisce una trasformazione.

### 4.3 La situazione dei progetti esecutivi

Tra i progetti esecutivi approvati nel piano risulta molto bassa la quota dei progetti che risultano divisi e ancor meno accorpati. Dei citati 515 progetti esecutivi approvati, 25 sono stati divisi e solamente 14 sono stati accorpati. Questi dati indicano che usualmente non si ricorre a modifiche sostanziali nei progetti esecutivi approvati.

Per quanto riguarda l'articolazione e la complessità dei progetti, i dati indicano che circa la metà dei progetti sono formati da uno o due interventi. Al crescere del numero degli interventi decresce il numero di progetti. Questo non vale per i progetti che hanno un numero di interventi superiore a 20, che risultano particolarmente numerosi – si

passa dai 4 progetti con un numero di interventi compreso tra 16 e 20 ai 25 progetti con più di 20 interventi. L'apporto consistente di questa tipologia di progetti è dato dalla città di Torino che ne dichiara 22.

La situazione dei progetti esecutivi è articolata come segue: 372 sono i progetti attivati dall'approvazione del Piano territoriale, 303 sono quelli attivati nel periodo di rilevazione, mentre 74 risultano non ancora attivati alla data del 30 Aprile 2002, e 1 progetto è stato annullato.

Tra i 372 progetti attivati, il 6,4% è in fase di avvio, il 22,3% è in fase iniziale, il 33,9% in fase operativa, il 27,1% in fase operativa avanzata, il 10,2% in fase finale e nessun progetto risulta concluso.

Questo dato è confermato dal fatto che 6 città delle 13 rispondenti dichiarano che il numero di interventi attivati è compreso tra il 75% ed il 100% degli interventi da attivare e 4 città tra il 50% ed il 75%. Solo 2 città hanno attivato meno del 25% degli interventi.

Per quel che riguarda il numero dei fruitori o destinatari dei progetti esecutivi attivati, la situazione nelle varie città è piuttosto omogenea. Per la gran parte delle città, infatti, il maggior numero di progetti si rivolge a un'utenza al di sotto delle 100 unità (i progetti con queste caratteristiche sono 207). Meno della metà (103) sono i progetti che si rivolgono a un numero di destinatari compreso tra 100 e 500. Da segnalare, però, i 14 progetti con più di 3.000 fruitori.

Dalla lettura dei dati relativi all'età dei fruitori dei progetti, si desume che non esiste un'età prevalente. La distribuzione percentuale dei progetti secondo la classe d'età dei fruitori a cui si riferiscono, mostra una leggera prevalenza per i progetti riferiti alla classe d'età 14 - 17 anni (21,2% dei progetti contro un livello medio del 15-16% delle altre classi d'età dei minori). Considerando il totale dei progetti relativi ai minori si arriva al 67% dei progetti. Da segnalare inoltre una quota non trascurabile di progetti (6,7%) che si rivolgono a giovani con un'età compresa tra 18 e 30 anni.

Il dato relativo alla tipologia di fruitori non può che confermare quanto appena detto a proposito dell'età. Ecco allora che il 72,8% dei progetti è destinato ai minori (in generale o con problemi) e il 15,3% è destinato ad adulti, genitori. Del tutto marginale la quota di progetti che si rivolgono alle istituzioni e agli adulti in generale (11 progetti in totale).

La situazione dei progetti visti dal lato di chi li mette in pratica e quindi degli operatori e dei volontari è altrettanto interessante. Circa il 91% dei progetti impegna un numero di operatori inferiore a 50. In particolare il 43,5% ne impegna meno di 10. Da segnalare che sono stati dichiarati 2 progetti con un numero di operatori superiore a 300.

La forma di gestione dei progetti esecutivi attivati è in un caso su due in convenzione tramite gara mentre nel 22% dei casi è un affida-

mento diretto a terzi. Gli operatori che hanno avuto in affidamento o in convenzione la gestione dei progetti si configurano per lo più come cooperative e associazioni o una combinazione mista di più enti.

Un altro aspetto importante per capire lo stato di avanzamento dei progetti esecutivi attivati è dato dalla quota delle risorse finanziarie percepite e già impegnate.

La gran parte dei progetti (circa 60%) hanno impegnato tra il 75% ed il 100% delle risorse finanziarie, mentre circa il 31% dei progetti ha impegnato fino al 50% delle risorse. Questi dati danno l'idea di un percorso progettuale ormai avviato e ben definito.

Per le città riservatarie, i finanziamenti stanziati per progetti sull'infanzia e l'adolescenza sono tratti da fondi statali della legge 285/97 nell'82,5% dei casi. Questo vuol dire che 8 progetti su 10 non hanno avuto nessun tipo di cofinanziamento, mentre 1 progetto ogni 10 ha avuto un cofinanziamento per una quota compresa tra il 25% ed il 50% e per 8 progetti questa quota è compresa tra il 75% ed il 100%.

#### 4.4 Livello di attività

I Comuni delle Città riservatarie hanno adottato atti relativi all'attuazione della legge 285/97 nella stragrande maggioranza dei casi con atti di gestione. Sono ben 676 gli atti che comprendono determinate, disposizioni dirigenziali, contratti e convenzioni utilizzati. Solo la città di Cagliari dichiara che dal Comune non sono stati adottati atti relativi all'attuazione delle legge. Atti di indirizzo, protocolli e accordi di programma hanno un'incidenza nettamente più bassa rispetto agli atti di gestione.

In 11 città si sono effettuati incontri tra gli Enti che hanno firmato gli accordi di programma per discutere, per esempio, le linee progettuali per il secondo piano sulla base dei risultati del primo triennio, l'avvio del II piano territoriale cittadino e il collegamento dello stesso con la legge 328/00, oppure lo stato di avanzamento e valutazione dei progetti-programmazione del II piano territoriale. Le Città riservatarie di Cagliari e di Venezia dichiarano che tra Enti firmatari non si sono effettuati incontri.

A livello operativo, al fine di ottimizzare gli intenti della programmazione, sono state attivate iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi per la Città riservataria. Gli strumenti maggiormente usati per ottenere questo risultato sono le riunioni politiche e tecniche. Questa modalità operativa viene usata rispettivamente da 5 e 8 città.

Dichiarano di non attivare iniziative di raccordo 3 città.

L'importanza data ai momenti di incontro e di verifica è una costante in tutto il processo di realizzazione di un progetto, dal momento in cui viene pensato a quello in cui viene messo in pratica. In questo senso assumono importanza i momenti di confronto tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi. Gli incontri

con le associazioni, le cooperative sociali e le ONLUS sono quelli più frequenti (sono 11 le città che indicano incontri tra queste realtà), seguiti dagli incontri con le AUSL ed i Centri di Giustizia minorile.

Le modalità attraverso le quali si è dato vita ad iniziative informative è stato abbastanza eterogeneo. I mezzi sicuramente più usati sono stati gli interventi su stampa, radio e tv locali (11 città dichiarano di averne fatto uso), nonché l'apertura di uno sportello/ufficio informativo sulla legge insieme a riunioni di lavoro aperte in ogni Circostrizione.

La fase di monitoraggio e verifica viene affidata a funzionari/commissione di esperti del Comune capofila in 10 città, mentre in 4 casi ci si affida a una ditta specializzata/consulenti. Nel periodo di rilevazione le Città riservatarie di Bologna e di Milano dichiarano di non aver effettuato iniziative di monitoraggio. Gli strumenti attraverso i quali si realizza il monitoraggio sono molteplici. Le rendicontazioni economico-finanziarie insieme alle riunioni periodiche tra referenti/responsabili e i questionari/schede cartacee sono gli strumenti maggiormente utilizzati per le iniziative di monitoraggio/verifica.

Altro momento importante nel processo di sviluppo di un percorso progettuale è quello della valutazione. Sono 4 le città che dichiarano che nell'anno monitorato non hanno effettuato iniziative di valutazione dei progetti esecutivi. Per queste città, evidentemente, i progetti sono ancora in fase di realizzazione. Per le altre ci si è affidati a funzionari/commissione di esperti del comune capofila o a una ditta specializzata/consulenti. La valutazione effettuata, proprio per la fase di operatività dei progetti, è per 10 città una valutazione *in itinere*, in 3 casi una valutazione *ex post* ed in 4 casi *ex ante*.

Sul tipo di qualità sulla quale viene effettuata la valutazione c'è un equilibrio perfetto, nel senso che per 6 città viene effettuata sulla qualità erogata, per altre 6 su quella percepita e in un caso viene indicato un altro tipo di qualità.

Gli ultimi due dati che emergono dalla scheda di rilevazione indicano che nella gran parte delle città le risorse umane coinvolte nella realizzazione del Piano e dei progetti non hanno partecipato a iniziative formative, nei casi in cui ciò è avvenuto lo si è fatto in iniziative regionali finanziate con l'articolo 2, comma 2 della legge 285/97.

Infine, rispetto al nuovo piano territoriale cittadino della legge, il raccordo tra la Città e la Regione avviene attraverso una comunicazione/invio diretto alla Regione per 9 città riservatarie, in un caso non è stato definito nessun tipo di comunicazione. L'approvazione del Piano da parte della Regione è il tipo di raccordo utilizzato da una città e in un caso si utilizza la relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 285/97.

**5. Rilevazione  
sullo stato di attuazione  
della legge 285/97  
nel periodo 30 aprile  
2001-30 aprile 2002 -  
Livello Regione**

**Tabella 1 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la triennalità a cui fa riferimento. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>triennalità</b>	<b>v.a</b>
prima triennalità (fondi 1997, 1998, 1999)*	4
seconda triennalità (fondi 2000, 2001, 2002)	17

\* Basilicata, Calabria, Molise e Sardegna

**Tabella 2 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il numero di ambiti per regione. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>regioni</b>	<b>n° di ambiti</b>
Piemonte	8
Valle D'Aosta	1
Lombardia	11
Provincia Autonoma di Bolzano	8
Provincia Autonoma di Trento	1
Veneto	21
Friuli-Venezia Giulia	n.i.
Liguria	17
Emilia-Romagna	9
Toscana	34
Umbria	12
Marche	29
Lazio	5
Abruzzo	4
Molise	n.i.
Campania	41
Puglia	5
Basilicata	22
Calabria	14
Sicilia	67
Sardegna	23
<b>totale</b>	<b>332</b>

**Tabella 3 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il livello di definizione territoriale degli ambiti. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>definizione territoriale</b>	
zone/distretti sociosanitari	7
province	7
comunità montane	1
AUSL	0
comuni associati	4
altro	2

**Tabella 4 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale operatività dei sub-ambiti all'interno degli ambiti. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

operatività	
sì	9
no	12

**Tabella 5 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il numero di progetti approvati nei piani territoriali degli ambiti territoriali - 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

progetti	
ambiti territoriali*	2.943

\* il dato si riferisce al totale dei progetti dichiarati nella ricognizione non tenendo conto del triennio a cui fanno riferimento

**Tabella 6 - Rilevazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 secondo il numero di progetti approvati nei piani territoriali degli ambiti per regione. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

regioni	progetti		
	ambiti		n° medio di progetti per ambito
	2 <sup>a</sup> triennialità	1 <sup>a</sup> triennialità	
Piemonte	278	–	34,8
Valle d'Aosta	20	–	20,0
Lombardia	215	–	19,5
Provincia autonoma di Bolzano	29	–	3,6
Provincia autonoma di Trento	17	–	17,0
Veneto	243	–	11,6
Friuli-Venezia Giulia	207	–	
Liguria	82	–	4,8
Emilia-Romagna	46	–	5,1
Toscana	314	–	9,2
Umbria	47	–	3,9
Marche	151	–	5,2
Lazio	90	–	18,0
Abruzzo	138	–	34,5
Molise	–	15	
Campania	302	–	7,4
Puglia*	–	–	
Basilicata	–	70	3,2
Calabria	–	169	12,1
Sicilia	475	–	7,1
Sardegna	–	35	1,5
<b>totale</b>	<b>2.654</b>	<b>289</b>	<b>8,2</b>

\* la Puglia dichiara di essere in seconda triennialità ma di non aver approvato i piani

**Tabella 7 - Rilevazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 secondo eventuali modifiche apportate - 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>modifiche apportate a:</b>	<b>sì</b>	<b>no</b>	<b>n.r.</b>
piani territoriali	1	16	4
progetti esecutivi	5	13	3
ambiti territoriali di intervento	1	16	4
quote di riparto del fondo assegnate agli ambiti territoriali	1	14	6

**Tabella 8 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo gli atti eventualmente adottati relativamente all'attuazione della legge 285/97. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>atti</b>	<b>sì</b>	<b>no</b>	<b>n.r.</b>
deliberazioni Consiglio regionale	3	14	4
deliberazioni di Giunta regionale	11	7	3
disposizioni dirigenziali e/o circolari	12	4	5

**Tabella 9 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo gli atti eventualmente adottati relativamente alle politiche per l'infanzia coerenti con lo spirito della legge 285/97. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	<b>sì</b>	<b>no</b>	<b>n.r.</b>
atti adottati	15	5	1

**Tabella 10 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale costituzione di un gruppo tecnico di supporto all'attuazione della legge 285/97. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	<b>sì, in precedenza</b>	<b>sì, nel periodo considerato</b>	<b>no</b>	<b>n.r.</b>
costituzione di un gruppo tecnico di supporto	11	3	6	1

**Tabella 11 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la composizione del gruppo tecnico di supporto all'attuazione della legge 285/97. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>composizione</b>	
persone di uno stesso settore/dipartimento	6
persone di settori/dipartimenti afferenti ad assessorati diversi	9
consulenti esterni	6
altro	6

**Tabella 12 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale riunione del gruppo tecnico di supporto all'attuazione della legge 285/97. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	sì	no	n.r.
il gruppo tecnico di supporto si è riunito	10	4	7

**Tabella 13 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le eventuali iniziative informative a livello regionale. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	sì	no	n.r.
iniziative informative a livello regionale effettuate	15	6	-

**Tabella 14 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale stanziamento di una quota del finanziamento per attività formative. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	sì	no	non ancora definito se sarà stanziata	n.r.
finanziamenti stanziati per attività formative	18	3	-	-

**Tabella 15 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale realizzazione di iniziative formative con i fondi della legge. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	no	sì, a livello nazionale	sì, a livello interregionale	sì, a livello regionale
iniziative formative realizzate	5	5	5	12

**Tabella 16 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale realizzazione di iniziative formative sui temi della legge utilizzando altri fondi. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	sì	no	n.r.
iniziative formative con altri fondi se sì, numero di operatori partecipanti*	8 1.627	5	8

\* il numero di partecipanti è relativo a 5 Regioni

**Tabella 17 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le eventuali iniziative di raccordo tra i piani territoriali e i progetti esecutivi coordinate a livello regionale. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>raccordo</b>	<b>piani territoriali</b>	<b>progetti esecutivi</b>
no	5	8
sì, con una o più riunioni regionali	10	7
sì, con una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti	3	2
sì, con una o più riunioni politiche in qualche ambito	4	2
sì, con una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti	3	3
sì, con una o più riunioni tecniche in qualche ambito	3	4
sì, altro	1	1

**Tabella 18 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le eventuali iniziative di monitoraggio/verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>monitoraggio</b>	<b>piani territoriali</b>	<b>progetti esecutivi</b>
no	2	2
sì, coordinate dalla Regione	10	9
sì, coordinate dall'Osservatorio/centro regionale sull'infanzia	2	3
sì, coordinate dai Comuni dell'ambito territoriale	1	1
sì, coordinate da altro soggetto	0	3
n.r.	6	3

**Tabella 19 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo gli strumenti con cui si sono realizzate le attività di monitoraggio/verifica. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>strumenti</b>	<b>piani territoriali</b>	<b>progetti esecutivi</b>
questionari-schede cartacee	7	12
database informatizzato	2	5
rapporti intermedi, progress	2	4
dossier	0	2
rendicontazioni economico-finanziarie	8	11
riunioni periodiche tra amministratori	2	3
riunioni periodiche tra referenti/responsabili	4	9
interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	3	2
analisi periodica della documentazione	1	4
altro	1	2

**Tabella 20 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale predisposizione di strumenti di raccolta e catalogazione dei documenti dei piani e dei Progetti. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>predisposizione strumenti</b>	
no, non è stata prevista	2
non ancora, anche se prevista	4
si, gestita autonomamente a livello regionale	8
si, gestita autonomamente a livello di ambito territoriale	2
si, gestita a livello regionale in collaborazione con Centro nazionale	3
si, gestita a livello di ambito territoriale in collaborazione con Centro nazionale	0
si, gestita dal Centro nazionale	0
altro	1
n.r.	1

**Tabella 21 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le iniziative di valutazione dei piani e dei Progetti. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	<b>piani territoriali</b>	<b>progetti esecutivi</b>
nessuna iniziativa	6	6
si, affidate ai funzionari/commissione di esperti regionali	7	6
si, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	1	0
si, affidate all'Osservatorio regionale di documentazione sull'infanzia	2	1
si, affidate ad altro	3	1
n.r.	2	7

**Tabella 22 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'attività di valutazione dei piani e dei Progetti a livello Regionale. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	<b>piani territoriali</b>	<b>progetti esecutivi</b>
valutazione <i>ex ante</i>	9	4
valutazione <i>in itinere</i>	6	7
valutazione <i>ex post</i>	3	1
nessuna valutazione	0	0
n.r.	7	12

**Tabella 23 - Rilevazione sullo stato di attuazione della Legge 285/97 secondo l'attività di valutazione della qualità. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>qualità</b>	<b>valutazione</b>		
	<b>no</b>	<b>sì</b>	<b>n.r.</b>
erogata	7	2	12
percepita	8	0	13
altro tipo di qualità	6	3	12

**Tabella 24 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale adozione di norme di recepimento della legge 328/00 a livello regionale. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	no	sì	n.r.
recepimento della legge 328/00	9	10	2

**Tabella 25 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il rapporto tra i piani territoriali della legge 285/97 con i piani di zona della legge 328/00. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

rapporto	
esiste un piano per entrambe	4
esiste un piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli della legge 285 con i relativi finanziamenti	1
esistono due piani separati	7
altro	6
n.r.	3

**Tabella 26 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale programmazione della legge 285 fatta in concomitanza ad altre programmazioni-leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

	concomitanza		n.r.
	no	sì	
programmazione	9	12	0

**6. Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo 30 aprile 2001-30 aprile 2002 - Livello città riservataria**

**Tabella 1 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la triennialità a cui fa riferimento. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

triennialità	città riservatarie
prima triennialità (fondi 1997, 98, 99)	3
seconda triennialità (fondi 2000, 01, 02)	9
n.r.*	3

\* non sono pervenute le schede di ricognizione delle Città riservatarie di Brindisi e Taranto

**Tabella 2 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il numero di progetti esecutivi approvati per città riservataria. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

città riservatarie	progetti esecutivi approvati		di cui costituiscono		
	2 <sup>a</sup> triennialità	1 <sup>a</sup> triennialità	prosecuzione	trasformazione	nuove iniziative
Torino	97		50	8	39
Milano	46		10	3	33
Venezia	10		3	5	2
Genova	20		9	4	7
Bologna	33		-	-	-
Firenze	25		9	3	13
Roma	138		80	0	58
Napoli	44		32	0	12
Bari		21	-	-	-
Brindisi	-	-	-	-	-
Taranto	-	-	-	-	-
Reggio Calabria	17		-	-	-
Palermo	27		-	-	-
Catania		22	-	-	-
Cagliari		15	-	-	-
<b>totale</b>	<b>457</b>	<b>58</b>	<b>193</b>	<b>23</b>	<b>164</b>

**Tabella 3 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il numero di progetti approvati nel Piano che sono stato accorpati o divisi. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

progetti	v.a.
accorpati	14
divisi	25

**Tabella 4 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il numero di interventi di cui sono formati i progetti. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>n° interventi</b>	<b>progetti</b>
non specificabile	46
da 1 a 2	249
da 3 a 5	127
da 6 a 10	40
da 11 a 15	24
da 16 a 20	4
oltre 20	25
<b>totale</b>	<b>515</b>

**Tabella 5 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la situazione dei progetti esecutivi. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>situazione</b>	<b>progetti</b>
attivati dall'approvazione del Piano territoriale	372
attivati nel periodo di rilevazione	303
non ancora attivati al 30/04/2002	74
annullati al 30/04/2002	1

**Tabella 6 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la situazione dei progetti esecutivi attivati. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>situazione</b>	<b>progetti</b>
in fase di avvio	24
in fase iniziale	83
in fase operativa	126
in fase operativa avanzata	101
in fase finale	38
conclusi	0
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 7 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la percentuale degli interventi attivati. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>situazione</b>	<b>città riservatarie</b>
meno del 25%	2
tra il 25% ed il 50%	0
tra il 50% ed il 75%	4
tra il 75% ed il 100%	6
n.r.	1

**Tabella 8 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo il numero di progetti esecutivi per numero di fruitori/destinatari, al 30 aprile 2002**

<b>destinatari</b>	<b>progetti</b>
da 1 a 100	207
da 100 a 500	103
da 501 a 1.000	33
da 1.001 a 3.000	15
oltre 3.000	14
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 9 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo i progetti esecutivi relativi alla classe d'età dei fruitori/destinatari, al 30 aprile 2002**

<b>anni di età</b>	<b>progetti</b>
da 0 a 5	60
da 6 a 10	54
da 11 a 13	58
da 14 a 17	79
da 18 a 30	25
più di 30 anni	46
non c'è un'età prevalente	50
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 10 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la tipologia dei fruitori/destinatari coinvolti nei progetti esecutivi, al 30 aprile 2002**

<b>tipologia</b>	<b>progetti</b>
minori in generale	185
minori, categorie particolari (poveri, disagio...)	86
adulti, in generale	8
adulti, genitori	57
adulti, operatori	22
istituzioni	3
non c'è tipologia prevalente	11
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 11 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le risorse umane impegnate nella realizzazione dei progetti esecutivi attivati, al 30 aprile 2002**

<b>risorse umane</b>	<b>progetti</b>
meno di 10	162
da 10 a 50	177
da 51 a 100	21
da 101 a 300	10
oltre 300	2
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 12 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la forma di gestione dei progetti esecutivi attivati, al 30 aprile 2002**

<b>forma di gestione</b>	<b>progetti</b>
diretta da parte dell'ente pubblico	34
convenzione mediante gara	186
affidamento diretto a terzi	82
non ancora stabilita	0
altro	70
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 13 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la forma di gestione dei soggetti che hanno in convenzione o in affidamento i progetti esecutivi, al 30 aprile 2002**

<b>forma di gestione</b>	<b>progetti</b>
cooperative	105
associazioni	107
imprese	3
liberi professionisti	16
ad un insieme di soggetti tra i precedenti	115
altro	33

**Tabella 14 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la percentuale di risorse impegnate dai progetti esecutivi attivati, al 30 aprile 2002**

<b>risorse impegnate</b>	<b>progetti</b>
meno del 25%	45
tra il 25% ed il 50%	71
tra il 50% ed il 75%	35
tra il 75% ed il 100%	221
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 15 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la quota di cofinanziamento aggiuntivo rispetto al contributo della legge 285/97 per i progetti attivati, al 30 aprile 2002**

cofinanziamento	progetti
nessun cofinanziamento	306
meno del 25%	23
tra il 25% ed il 50%	35
tra il 50% ed il 75%	0
tra il 75% ed il 100%	8
<b>totale</b>	<b>372</b>

**Tabella 16 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale adozione di atti relativi all'attuazione della legge da parte del Comune. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

atti	v.a.
no	1
sì, atti di indirizzo	42
sì, atti di gestione (disposiz. dirig. ecc.)	676
sì, protocolli ed accordi di programma	22

**Tabella 17 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo gli eventuali incontri tra gli Enti che hanno firmato gli accordi di programma. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

incontri	
sì	11
no	2
n.r.	-

**Tabella 18 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le eventuali iniziative di raccordo coordinate a livello di città riservataria tra i progetti esecutivi. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

iniziative di raccordo	v.a.
no	3
sì, con una o più riunioni in Regione	1
sì, con una o più riunioni politiche nella città riservataria	5
sì, con una o più riunioni tecniche nella città riservataria	8
sì, con altro	3

**Tabella 19 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo gli eventuali incontri tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>incontri</b>	<b>v.a.</b>
no	1
sì, con i Comuni limitrofi	0
sì, con le circoscrizioni, quartieri	0
sì, con le Province	0
sì, con le prefetture/questure	0
sì, con l'ex Provveditorato agli studi	0
sì, con le AUSL	7
sì, con i Centri di giustizia minorile	8
sì, con i tribunali per i minorenni	5
sì, con associazionismo, cooperazione sociale, ONLUS	11
sì, con altro	1

**Tabella 20 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le eventuali iniziative informative effettuate. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>iniziative informative</b>	<b>v.a.</b>
no	0
sì, riunioni di lavoro aperte in ogni circoscrizione/quartiere	6
sì, incontri pubblici in ogni circoscrizione/quartiere	3
sì, riunioni di lavoro in qualche circoscrizione/quartiere	2
sì, incontri pubblici in qualche circoscrizione/quartiere	5
sì, interventi su stampa, radio e tv locali	11
sì, creazione di pagine web	5
sì, stampa e diffusione del documento del Piano	5
sì, apertura di uno sportello /ufficio informativo sulla legge	5
sì, con altro	3

**Tabella 21 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo le eventuali iniziative di monitoraggio/verifica. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>monitoraggio</b>	<b>v.a.</b>
no	2
sì, affidate a funzionari/commissione di esperti del comune capofila	10
sì, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro ente firmatario	1
sì, affidate all'Osservatorio/centro comunale sull'infanzia	2
sì, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	4
sì, affidate ad altro soggetto	3

**Tabella 22 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo gli strumenti con i quali sono state realizzate le iniziative di monitoraggio/verifica. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

strumenti	v.a.
questionari-schede cartacee	9
database informatizzato	4
rapporti intermedi, progress	0
dossier, diari di bordo	2
rendicontazione economico-finanziarie	9
riunioni periodiche tra amministratori	5
riunioni periodiche tra referenti/responsabili	9
interviste strutturate e non, individuali o di gruppo	3
analisi periodica della documentazione	6
altro	2

**Tabella 23 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo i soggetti che hanno realizzato le iniziative di valutazione. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

valutazione	v.a.
no	4
sì, affidate a funzionari/commissione di esperti del comune capofila	5
sì, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro ente firmatario	0
sì, affidate all'Osservatorio/centro comunale sull'infanzia	1
sì, affidate ad una ditta specializzata/consulenti	4
sì, affidate ad altro soggetto	1

**Tabella 24 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la tipologia di attività realizzate per la valutazione. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

attività valutativa	v.a.
ex ante	4
in itinere	10
ex post	3
nessuna	1

**Tabella 25 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo la qualità su cui viene effettuata la valutazione. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

qualità	v.a.
erogata	6
percepita	6
altro tipo	1

**Tabella 26 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale partecipazione delle risorse coinvolte nella realizzazione del Piano ad iniziative formative. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>partecipazione</b>	<b>v.a.</b>
no	9
sì, nazionali finanziate con l'art. 2, comma 2	1
sì, interregionali finanziate con l'art. 2, comma 2	1
sì, regionali finanziate con l'art. 2, comma 2	4
sì, specifiche di città	1
sì, altro	1

**Tabella 27 - Rilevazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 secondo l'eventuale raccordo tra città riservatarie e Regione rispetto al nuovo piano territoriale cittadino. 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

<b>raccordo</b>	<b>v.a.</b>
non previsto	0
non definito	1
comunicazione/invio alla Regione	9
approvazione del Piano da parte della Regione	1
altro	1

I progetti  
nel 2002

IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE

31  
trentino

## Le attività di prevenzione dell'abuso

*1. Il contesto di riferimento; 2. Il Programma di lavoro sui temi della prevenzione del disagio e della violenza all'infanzia; 3. Le attività svolte sino ad oggi; 4. Alcune riflessioni conclusive*

### 1. Il contesto di riferimento

In sintonia con i compiti a suo tempo attribuitigli ex art. 8<sup>1</sup> della legge 285/97, il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha collaborato con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali alla definizione di uno specifico programma di attività sui temi della prevenzione del disagio e della violenza all'infanzia. L'iniziativa si colloca in continuità con le attività di promozione delle politiche in materia di promozione dei diritti e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e di studio e raccolta dati sull'attuazione della legge 285/97. Tra le ultime attività realizzate, si ricorda la ricognizione condotta nel 2001 sui progetti attuati grazie alle risorse messe a disposizione dalla legge 285/97 nei settori dei servizi per minori stranieri, sostegno alla genitorialità, adolescenti e maltrattamento e abuso sessuale. La ricognizione ha avuto quale obiettivo principale l'individuazione di buone prassi d'intervento da promuovere, valorizzare e trasferire a livello nazionale.

L'esame della documentazione e il confronto diretto con gli operatori ha permesso, da un lato, di mettere a fuoco i punti di forza e i punti di debolezza del percorso sino ad oggi compiuto nell'attuazione della legge 285/97 e, dall'altro, di trarre indicazioni per le nuove stra-

<sup>1</sup> «Art. 8. Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico.

1. Il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri attiva un servizio di informazione, di promozione, di consulenza, di monitoraggio e di supporto tecnico per la realizzazione delle finalità della presente legge. A tali fini il Dipartimento si avvale del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.
2. Il servizio svolge le seguenti funzioni:
  - a) provvede alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
  - b) favorisce la diffusione delle conoscenze e la qualità degli interventi;
  - c) assiste, su richiesta, gli enti locali e territoriali ed i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, nella elaborazione dei progetti previsti dai piani territoriali di intervento, con particolare attenzione, altresì, per la realizzazione dei migliori progetti nelle aree di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, come definite dalla Commissione delle Comunità europee [...].»

de da percorrere. Un'analisi dettagliata per ciascuno dei quattro settori d'indagine è contenuta nel Quaderno n. 26, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, che raccoglie i materiali prodotti dall'attività di ricognizione.

Per quanto attiene al settore dei servizi sul disagio, il maltrattamento e l'abuso sessuale all'infanzia, la ricognizione ha mostrato che le numerose iniziative sono riconducibili a quattro macrotipologie:

1. organizzazione di percorsi di sensibilizzazione e formazione sui temi del disagio, del maltrattamento e della violenza sessuale all'infanzia;
2. apertura o potenziamento di servizi specialistici di consulenza per la rilevazione, la valutazione, il trattamento e il sostegno socioeducativo;
3. realizzazione o riqualificazione di strutture di accoglienza per minori, madri con bambini e ragazze uscite dal circuito prostituzionale;
4. costituzione di organismi di reti e coordinamento interistituzionale.

Tali macrotipologie hanno risposto a necessità che si collocano trasversalmente lungo i tre livelli in cui tradizionalmente si usa differenziare la prevenzione. In particolare, impiegando la triplice definizione del concetto di prevenzione elaborata dal progetto di ricerca europeo "Concerted Action for the prevention on child abuse in Europe" – CAPCAE (1997) – che ha incluso nel concetto di prevenzione secondaria e non terziaria anche la gamma di interventi più propriamente rivolti a rilevare o segnalare i casi di minori vittime di violenza – i progetti realizzati hanno risposto agli obiettivi:

- della **prevenzione primaria**, finalizzata a ridurre l'incidenza del fenomeno rimuovendo le cause che ne determinano l'insorgere, a rafforzare i fattori protettivi e, più in generale, a promuovere una cultura per la tutela dell'infanzia;
- della **prevenzione secondaria**, volta a contrastare i fattori di rischio e interrompere le situazioni di violenza già in atto anche con interventi precoci per una efficace presa in carico del minore laddove la violenza si è già manifestata;
- della **prevenzione terziaria**, finalizzata a ridurre i danni fisici e psicologici provocati dal maltrattamento e dall'abuso e a interrompere il ciclo intergenerazionale della violenza.

Il paradigma della prevenzione evidenziatosi con il lavoro di ricognizione è sembrato una buona guida per la formulazione del program-

ma sulla prevenzione del disagio e della violenza. È questa un'area nella quale allo Stato rimane un compito di garanzia e di promozione, così come si configura nel nuovo quadro di relazioni Stato-Regioni delineatosi con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

Un incoraggiamento a proseguire nella direzione tracciata è venuto indirettamente anche dalla costituzione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (Ciclope) del quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali fa parte. Al Comitato è stato attribuito il compito di assolvere "le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale" che l'art. 17 della legge n. 269/98 attribuisce alla Presidenza del consiglio dei ministri. Tale funzione è stata delegata al Ministro per le pari opportunità con il DPCM 14 febbraio 2002, che ha assunto il ruolo amministrazione coordinatrice del Comitato Ciclope.<sup>2</sup>

In effetti, l'iniziativa del Ministero può essere considerata un contributo al lavoro del Comitato e all'attuazione del "Primo piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia" elaborato in sede di Comitato e presentato il 3 ottobre 2002 dal Ministro per le pari opportunità.

Pare importante, infine, richiamare il nuovo "Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2003-2004", che pone tra le priorità la tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà e la lotta agli abusi, allo **sfruttamento sessuale**, alla **pedofilia**. Si segnala l'esigenza di rigorosi **piani di studio** del fenomeno al fine di favorire la capacità di raccogliere dati sulla violenza, di definire priorità e supportare la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure preventive della violenza. Si avverte l'opportunità di aumentare la collaborazione e l'interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza e di promuovere e monitorare l'aderenza a trattati internazionali, leggi e altri meccanismi di protezione dei diritti umani.

Si dà rilievo al tema del **monitoraggio costante dei fenomeni** e della **ricerca**, funzioni trasversali a supporto di tutti gli interventi in questo settore. In particolare, si richiama la necessità di realizzare un'a-

<sup>2</sup> Il Comitato Ciclope riunisce i rappresentanti di undici Ministeri e si avvale della collaborazione di enti e di associazioni impegnate in questo settore. Per quanto riguarda i Ministeri, sono presenti rappresentanti del Ministero degli affari esteri, degli interni, della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'istruzione, delle comunicazioni, per l'innovazione e le tecnologie, dei rapporti con il Parlamento, delle attività produttive e delle politiche comunitarie.

## 2. Il Programma di lavoro sui temi della prevenzione del disagio e della violenza all'infanzia

deguata stima del fenomeno dell'abuso, del maltrattamento e della violenza assistita intrafamiliare attraverso la messa a punto 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 adeguata individuazione di sub-categorie e degli elementi caratterizzanti.

Nella prefigurazione delle attività si è tenuto conto delle ancora attuali indicazioni contenute nel documento elaborato nel 1998 dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori, "Proposte per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento, predisposto", nonché del più recente "Documento di indirizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia" approvato il 6 aprile 2001 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dall'ex- Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (ex art. 17, legge 269/98).

Nel documento del 1998 si individuano quattro strategie di contrasto il cui rilievo è ancora intatto.

### STRATEGIA DI CONTRASTO N. 1

**Rilevamento dei dati e mappatura delle risorse sul territorio nazionale**, per far emergere il fenomeno, indagarlo e conoscerlo sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo; accertare la mappatura delle risorse disponibili nel nostro Paese in grado di dare risposte in termini di rilevamento, protezione, diagnosi e cura; realizzare ambiti per la ricerca clinica e scientifica nel campo delle metodologie d'intervento adottate nella cura del maltrattamento all'infanzia.

### STRATEGIA DI CONTRASTO N. 2

**Promozione della formazione** "di base" sul fenomeno del maltrattamento da parte di tutti coloro che operano a contatto con i bambini perché acquisiscano le competenze necessarie a comprendere i segnali di disagio; e della formazione "specialistica" per gli operatori delegati a diagnosticare il maltrattamento e a prendere in carico la vittima e la famiglia dalle realtà pubbliche e private in campo nazionale e internazionale.

### STRATEGIA DI CONTRASTO N. 3

**Organizzazione di servizi integrati "in rete" - intese tra le istituzioni interessate - rapporti con il privato sociale**, perché ulteriore elemento di potenziamento della qualità delle risorse messe in campo è la capacità di intervenire in modo integrato, cioè di inserirsi nel progetto globale di aiuto al bambino e alla sua famiglia; l'intervento di "rete" (rapporti tra servizi socioassistenziali, sanitari, uffici giudiziari e scuola) può essere realizzato attraverso l'adozione di protocolli

d'intesa tra le diverse competenze istituzionali a vario titolo interessate e la condivisione di modelli operativi per un lavoro integrato sui casi; il coinvolgimento delle significative agenzie del privato sociale che operano sul campo può essere di notevole rilevanza nell'interesse della collettività.

#### STRATEGIA DI CONTRASTO N. 4

***Sostegno alle intese a livello nazionale e internazionale per la lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali*** per armonizzare la legislazione italiana in materia di abuso e sfruttamento sessuale con quelle straniere, laddove necessario; centralizzare la raccolta delle informazioni e dei dati, in stretto collegamento con i Paesi stranieri interessati al fenomeno dello sfruttamento sessuale; potenziare il collegamento con le istituzioni straniere che operano nel settore; rafforzare e potenziare sul piano internazionale l'attività negoziale con i Paesi interessati per il contrasto e la repressione dei fenomeni di sfruttamento, nonché l'attività di cooperazione per assicurare ai bambini sfruttati diverse condizioni di vita.

#### STRATEGIA DI CONTRASTO N. 5

***Valorizzazione dell'informazione globale per la diffusione di una cultura dell'infanzia - patto d'intesa con i media*** per fare un richiamo forte ai mezzi di comunicazione di massa per il rispetto dei principi deontologici affermati nella Carta di Treviso e nei codici di autoregolamentazione e per facilitare l'acquisizione di una consapevolezza collettiva sui danni provocati ai bambini da una cattiva informazione.

Con il documento dell'Aprile 2001 era stata ravvisata la necessità di:

- avviare e sostenere percorsi di formazione di base e specialistica rivolti agli operatori sull'evoluzione delle caratteristiche dei fenomeni del maltrattamento e dell'abuso sessuale, con particolare attenzione sia alla tipologia delle vittime e degli abusanti/pedofili sia ai percorsi e alle modalità di intervento;
- sostenere l'adozione di misure volte al monitoraggio del fenomeno e alla promozione di una formazione mirata al miglioramento delle metodologie di raccolta dei dati e di gestione dei flussi informativi.

Il programma elaborato si collega a tutto il lavoro compiuto negli ultimi anni, riconfermandone l'attualità e la validità. I suoi obiettivi sono:

- contribuire a rafforzare una cultura dell'infanzia fondata sulla prevenzione e sul riconoscimento del diritto del minore a essere rispettato come persona;
- sostenere un lavoro di ricerca e di proposizione di strumenti operativi per migliorare gli interventi di prevenzione e protezione;

- favorire la diffusione delle migliori pratiche;
- assicurare un livello omogeneo di informazione su tutto il territorio nazionale;
- consentire la crescita e la valorizzazione di una cultura della prevenzione e del sostegno alla genitorialità e alla famiglia.

Per soddisfare tali obiettivi, è stata prevista la realizzazione di iniziative editoriali e di informazione e l'organizzazione di attività formative e seminari, compito del Centro nazionale in collaborazione con un gruppo di lavoro formato da esperti del settore, avente compiti di studio e di indirizzo tecnico-scientifico.

### 3. Le attività svolte sino ad oggi

Inizialmente è parso interessante avviare una riflessione sugli aspetti della prevenzione primaria:

- significati, obiettivi, soggetti e luoghi della prevenzione primaria;
- prevenzione primaria come valorizzazione di una cultura del rispetto tra mondo dell'infanzia e mondo degli adulti;
- prevenzione dell'abuso inteso come tutto ciò che impedisce la crescita armonica del bambino, non rispettando i suoi bisogni e non proteggendolo sul piano fisico e psichico;
- prevenzione clinica dell'abuso e promozione di un nuovo approccio culturale e professionale tra gli operatori;
- strategie di prevenzione primaria a livello nazionale e sopranazionale delle forme di sfruttamento sessuale dei minori, italiani e stranieri, a fini commerciali: prostituzione minorile, turismo sessuale, sfruttamento per la produzione di materiale pedopornografico;
- modalità organizzative e diffusione territoriale dei servizi: i contesti operativi della prevenzione primaria;
- prevenzione come sostegno alla relazione genitori-figli: la prevenzione precoce per lo sviluppo delle relazioni primarie (esperienze di *home visiting*) i progetti di promozione e supporto della genitorialità;
- il ruolo dei mass media nella prevenzione primaria e nella costruzione di una rappresentazione sociale dell'abuso all'infanzia.

#### a. Attività seminariale ed editoriale per gli operatori

I temi sopra elencati sono stati al centro del Seminario nazionale "La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete" (Firenze, 24 settembre 2002). Obiettivo dell'iniziativa è stato

quello di riunire a confronto una molteplicità di soggetti (pubblici e privati) che, a vari livelli (regionale, di ambito territoriale e locale), lavorano con le famiglie e i minori.

La prevenzione del disagio dei bambini e degli adolescenti, con specifica attenzione all'insorgenza delle varie forme di maltrattamento, è infatti una funzione propria a molti settori professionali e si pone come finalità trasversale a numerosi interventi e progetti di promozione del benessere e di tutela realizzati nel corso degli ultimi anni dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti del privato sociale. Per questi motivi si è ritenuto opportuno offrire un'occasione per riflettere e fare il punto sulle strategie di intervento, coinvolgendo studiosi, amministratori e operatori dei settori sociale, sanitario, educativo e giudiziario: soggetti investiti di una comune responsabilità di attenzione, cura e ascolto verso i bisogni dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie.

L'iniziativa ha risposto a una diffusa esigenza di confronto come è stato confermato dall'elevato numero di partecipanti (408 iscritti, 395 presenti). Importanti innovazioni legislative, quali la nuova legge quadro n. 328 del 2000 di riforma dei servizi sociali e la riforma dell'art. 117 della costituzione offrono significativi stimoli al dibattito sui risultati e gli sviluppi futuri delle politiche sociali. Anche i più recenti fatti di cronaca sulle morti tragiche di bambini e neonati confermano l'importanza di fermarsi a riflettere sulle finalità e le modalità di lavoro oggi adottate dai servizi allo scopo di ritrovare senso e utilità all'azione messa in campo dagli enti locali, dai servizi sociosanitari, dalla scuola e dal privato sociale rispetto ai bisogni di solidarietà, sostegno e reciprocità che oggi le famiglie, i bambini e gli adolescenti esprimono in modo anche drammatico.

Gli argomenti affrontati dal seminario hanno posto interrogativi anche di tipo culturale poiché fare prevenzione, specialmente a livello primario (cioè su un piano in cui gli interventi si focalizzano essenzialmente sul rafforzamento delle competenze genitoriali, le risorse familiari, sociali e personali, rivolgendosi alla totalità dei bambini, degli adolescenti e delle famiglie), implica interrogarsi in primo luogo su quanto il mondo degli adulti riconosce e favorisce l'affermazione sostanziale dei diritti di bambini e bambine, ragazzi e ragazze. 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 bambini e adolescenti. Da questo punto di vista, la prevenzione primaria va ben al di là della semplice prevenzione sociale, pur indispensabile e da incrementare, per coinvolgere anche stili di vita, modalità relazionali, qualità complessiva della comunicazione non solo tra adulti e bambini, ma anche tra gli adulti.

Il seminario era strutturato in plenaria e sessioni parallele. Quest'ultime sono state dedicate ai seguenti temi:

1. Prevenzione come promozione di una cultura rispettosa dei bambini e delle bambine; progetti di sostegno alle famiglie e alla genitorialità.
2. Prevenzione nei contesti esterni alla famiglia: scuola e servizi territoriali.
3. Prevenzione, organizzazione dei servizi e processi di integrazione.

Nelle sessioni parallele è stato lasciato ampio spazio alla presentazione di esperienze e progetti locali, mentre le plenarie sono state utilizzate per la discussione dell'attuale stato della ricerca<sup>3</sup> e la restituzione del lavoro maturato in ciascuna sessione.

Gli argomenti del Seminario nazionale sono stati ripresi e approfonditi in un volume di prossima pubblicazione, che raccoglie articoli sia teorici sia tecnico-operativi e i materiali (abstract e conclusioni delle sessioni parallele) prodotti nel corso del Seminario nazionale di Firenze. Questo volume potrà essere il primo di una collana di pubblicazioni dedicate all'analisi multidisciplinare e multisetoriale dei percorsi di intervento e all'approfondimento degli aspetti problematici del fenomeno oggi emersi all'attenzione degli operatori e dell'opinione pubblica. La possibilità di avviare una serie di pubblicazioni specifiche si colloca in un rapporto di continuità con l'esperienza editoriale maturata dal Centro nazionale nel corso di questi anni attraverso la pubblicazione di collane (ad es. «Questioni e documenti») e del periodico quadrimestrale «Cittadini in crescita», volumi spesso a carattere mon tematico che contengono rassegne e approfondimenti su temi di ricerca e di attualità relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

#### **b. Attività editoriale con e per gli adolescenti**

Un programma di lavoro su temi che interessano la vita di bambini e adolescenti non poteva eludere il confronto diretto con almeno alcuni di loro, specialmente dopo la Sessione speciale delle Nazioni Unite sull'Infanzia alla quale l'Italia ha dato un grazie al lavoro dei suoi rappresentanti, adulti e ragazzi. L'esperienza maturata in altri Paesi e alcuni importanti progetti-pilota sperimentati in Italia hanno dimostrato che è possibile parlare in modo efficace ai bambini e agli

---

<sup>3</sup> Hanno offerto spunti al dibattito le relazioni: *Prevenzione del disagio e dell'abuso all'infanzia*, di Maria Teresa Pedrocchi Biancardi; *Il retroterra teorico della prevenzione nel campo della prima infanzia (genitorialità, interazioni precoci)*, di Massimo Ammaniti; *Prevenzione, fattori di rischio e fattori protettivi*, di Paola Di Blasio; *L'organizzazione dei servizi territoriali e la prevenzione del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia: risorse e nodi problematici*, di Mariana Giordano; *Incontro con il bambino e incontro con la famiglia: il contributo della pediatria negli interventi di prevenzione*, di Dante Baronciani; *Prevenzione e integrazione tra le istituzioni di tutela e i servizi* di Franco Occhiogrosso.

adolescenti dei temi della violenza, purché si utilizzi un linguaggio chiaro e semplice e i cui contenuti offrano spunti di riflessione sull'aprendimento di strategie di *problem solving* in momenti di difficoltà, piuttosto che allarmistiche raccomandazioni di comportamento.

Il Centro nazionale ha, quindi, lavorato attorno a un progetto di opuscolo informativo sui temi della violenza da destinare agli adolescenti dai 14 ai 19 anni, che fosse il prodotto di un lavoro di cui dovevano essere protagonisti gli adolescenti stessi.

Consapevoli di fare una scelta che non ha dato voce a tutti i diversi modi di essere adolescenti in Italia, oggi, il progetto ha coinvolto un gruppo di ragazzi e ragazze, provenienti da diverse Regioni d'Italia, che avevano già avuto contatti con il Centro nazionale e le cui famiglie sono state adeguatamente informate in merito ai contenuti del progetto. Il tema sul quale i ragazzi sono stati chiamati a riflettere era certamente difficile e complesso cosicché il progetto ha rappresentato una scommessa che è stato indispensabile "giocare" proponendo modalità di lavoro non direttive, bensì partecipative e creative. Il percorso che ha portato all'elaborazione dell'opuscolo, denominato dai ragazzi *Uscita di sicurezza*, ha preso il nome di "Laboratorio d'idee". L'organizzazione delle attività in una serie di incontri residenziali ha dato all'esperienza una grande carica creativa, e affettiva, che ha permesso ai ragazzi di esprimere e condividere tante idee attorno ad argomenti quali le cause della violenza, la paura della violenza, come uscire dalla violenza, come interromperla, come aiutare un amico o un'amica vittima di violenza, a chi rivolgersi, come trovare le parole per "dirla", ecc.

La discussione del tema proposto, la presentazione del lavoro da fare, la ricerca di idee, il confronto, l'elaborazione dei testi e la loro scelta sono state fasi affrontate con una metodologia attiva e attivatrice: *brainstorming*, disegni, giochi di ruolo, elaborazione di testi individualmente, in coppia o in gruppo, narrazioni con evocazioni.

I ragazzi sono stati accompagnati nel loro viaggio da due facilitatori, che hanno assunto funzioni di supporto a un processo ideativo che, per quanto è stato possibile, si è voluto governato dai ragazzi stessi.

L'opuscolo, in via di pubblicazione, è corredato da disegni evocativi del testo, pensati dai ragazzi insieme all'illustratore che ha accettato di prestare la sua professionalità per dare forma alle emozioni e ai pensieri del gruppo.

Al termine del percorso i ragazzi e le ragazze hanno "sentito" la difficoltà del lavoro che erano stati chiamati a svolgere, ma anche il suo significato positivo, come ci dice un loro pensiero inserito nel testo:

...Non è stato facile. La violenza produce silenzio. È difficile pensarla, parlarne e comunicare le emozioni che scatena. Abbiamo provato a farlo perché siamo convinti che sia importante parlarne e provare a ca-

pire cosa è possibile fare per trovare un'uscita di sicurezza da situazioni di sopraffazione che possono accadere tra coetanei o con adulti, in famiglia o con estranei.

**c. Progetto per la sperimentazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori segnalati e/o presi in carico dai servizi in quanto esposti a situazioni di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale**

L'idea di avviare una ricerca per la sperimentazione di un Sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali affonda le proprie radici nell'esigenza di dati significativi sulla fenomenologia della violenza all'infanzia, a livello sia nazionale sia locale.

La carenza di informazioni sui nuovi casi annui, di cui si ha solo una debole rappresentazione attraverso le statistiche giudiziarie, costituisce un punto critico del sistema informativo sul pianeta infanzia e adolescenza. Tale deficit rappresenta anche un ostacolo ai fini di una valutazione circa l'impatto delle politiche di contrasto, prevenzione, protezione e cura realizzate in Italia. Da questa consapevolezza è derivata la volontà del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di promuovere la sperimentazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori segnalati e/o presi in carico dai servizi in quanto esposti a situazioni di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale.

Come ricordavamo in precedenza, lo stesso Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nei suoi documenti preparatori per il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, ha espresso la necessità di procedere sulla strada della costruzione di un sistema di raccolta di dati organico e continuativo nel tempo. Tale auspicio ha poi trovato accoglimento nel Piano nazionale che richiama espressamente la necessità di un'adeguata stima del fenomeno dell'abuso e del maltrattamento attraverso la messa a punto di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme e i suoi elementi caratterizzanti.

La stessa Organizzazione mondiale della sanità (2002) indica tra le raccomandazioni più cogenti la costituzione di sistemi di monitoraggio del fenomeno della violenza e degli stessi interventi messi in campo per prevenirlo e contrastarlo.

In Italia, nel corso degli ultimi anni sono state sviluppate importanti esperienze di monitoraggio del fenomeno attraverso indagini campionarie locali e lo sviluppo di sistemi informativi in area socio-sanitaria da parte di Regioni, Province e Comuni. Rimane tuttavia

assai arduo il raccordo a livello nazionale e la comparabilità dei dati raccolti. Ciò produce una carenza informativa che limita fortemente lo studio e il monitoraggio del fenomeno, nonché la valutazione dell'impatto delle politiche e degli interventi attuati.

Un forte impulso alla raccolta dei dati sul disagio e l'abuso all'infanzia viene anche dall'attività d'indirizzo svolta in questo settore da numerose Regioni attraverso l'elaborazione e l'approvazione di documenti di indirizzo sulle procedure di rilevazione e d'intervento nei casi di abbandono, maltrattamento e abuso di bambini e adolescenti.

Il progetto proposto si muove nella direzione della sperimentazione di uno strumento che può considerarsi, e a livello nazionale e a livello locale, come parte di un sistema informativo più ampio sull'infanzia e l'adolescenza nel quale gli aspetti del benessere e del malessere possano integrarsi per fornire al mondo adulto in genere e, più in specifico, agli operatori e agli amministratori un quadro d'insieme più dinamico e articolato sui cambiamenti e i fenomeni che riguardano i bambini e gli adolescenti.

In questa prospettiva, l'esperienza di altre nazioni – comunque da osservare senza perdere di vista le specificità del nostro Paese – può essere un riferimento interessante: ad esempio in Gran Bretagna e negli Stati Uniti sono attivi da tempo registri nazionali che permettono di tenere sotto osservazione il fenomeno sia per correlarne le dimensioni con l'efficacia dei programmi di prevenzione primaria, protezione e trattamento sia per dare forma adeguata alla programmazione degli investimenti in termini di risorse economiche e professionali nel settore sociale *tout court*.

Gli obiettivi del presente progetto possono così riassumersi:

- creare un sistema di monitoraggio stabile sullo stato di bambini e adolescenti vittime di trascuratezza, maltrattamento e abuso sessuale;
- offrire agli operatori uno strumento utile ai fini del loro lavoro, dal quale possano ricavare quei dati qualitativi e quantitativi che sono indispensabili per una riflessione articolata sull'evoluzione delle problematiche più gravi che interessano l'infanzia e sull'impatto degli interventi;
- raccogliere informazioni utili alla definizione delle strategie di prevenzione primaria, secondaria e terziaria da promuovere a livello regionale e nazionale.

La partecipazione alla sperimentazione è aperta a tutte le Regioni e Province autonome interessate, nelle quali l'ente dovrà individuare almeno due aree-campione.

Il Sistema nazionale di monitoraggio deve essere pensato come uno strumento messo a disposizione delle Regioni, delle Province autonome e dei servizi sociosanitari territoriali a cui competono gli interventi in questo settore, così come previsto dal nuovo assetto istituzionale determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3).

La sperimentazione che si vuole avviare costituisce una prima fase esplorativa al termine della quale sarà indispensabile procedere, insieme alle Regioni, alle Province autonome e agli operatori direttamente coinvolti, a una valutazione dello strumento proposto e dei dati raccolti, nonché a verificare e validare la fattibilità del percorso prospettato.

Le funzioni di ricerca, analisi, coordinamento e assistenza tecnica a livello nazionale saranno assunte dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, le cui attività sono svolte dall'Istituto degli Innocenti in attuazione del rapporto convenzionale e del relativo piano di attività in essere con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali *ex-lege* 285/97.

Gli attori della rilevazione devono considerarsi in primo luogo gli assistenti sociali. I servizi sociali (o sociosanitari) territoriali (siano essi dei Comuni o delle ASL) sono da ritenersi le fonti di informazioni attorno alle quali si può ipotizzare di costruire un sistema stabile di monitoraggio dei minori seguiti, secondo il modello del Register inglese. I servizi sociali sono da preferirsi anche in considerazione dell'area di competenza dell'Amministrazione centrale proponente la sperimentazione e di una maggiore omogeneità della fonte delle informazioni in termini di:

- funzioni loro attribuite dalla normativa vigente in materia di prevenzione del disagio familiare, di protezione e tutela dell'infanzia (tra i principali riferimenti legislativi si ricordano il DPR 616/77, la legge n. 184/83, la legge n. 84/94, la legge n. 149/01, la legge n. 66/96, la legge n. 269/98, l'art. 430 cc, la legge n. 328/00);
- competenze professionali;
- e, nonostante le difformità tra Nord e Sud del Paese, di presenza decentrata sul territorio.

Tuttavia, laddove sono stati costituiti servizi specialistici multidisciplinari sul maltrattamento e l'abuso sessuale all'infanzia, la sperimentazione potrà coinvolgerli direttamente, lasciando agli operatori del territorio la scelta della figura professionale da coinvolgere nella raccolta dei dati.

Un ruolo-chiave sarà svolto dalle Regioni e dalle Province autonome che aderiranno alla sperimentazione. A loro è chiesto di assumere una funzione di raccordo, indirizzo e animazione rispetto ai

servizi locali che parteciperanno al progetto, nel rispetto di quanto indicato dalla legge 8 novembre 2000 n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, che attribuisce alle Regioni funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale.

L'universo da rilevare sono gli infradiciottenni segnalati e/o presi in carico dai Servizi sociali nell'anno 2003 in quanto vittime di maltrattamento psicologico, maltrattamento fisico, trascuratezza e patologia delle cure, violenza assistita, abuso e sfruttamento sessuale. Si tratta cioè di quei minori sui quali il servizio riceve una comunicazione (diretta da parte del minore o di terzi) e/o per i quali mette in atto una specifica prestazione.

Lo strumento di rilevazione è una scheda-bambino che gli operatori saranno invitati a compilare per ciascun minore di cui ricevono segnalazione e/o che viene preso in carico dal servizio. La scheda di rilevazione è finalizzata a raccogliere dati essenzialmente di tipo qualitativo su:

- il minore, dati socio-anagrafici anonimi;
- le caratteristiche del contesto familiare (struttura della famiglia, dati socio-anagrafici anonimi dei genitori, presenza di altri minori, ecc.);
- le cause della segnalazione del minore al Servizio;
- gli interventi attuati dal servizio che riceve la segnalazione a favore del minore, del nucleo familiare e del maltrattante/abusante;
- le caratteristiche del disagio del minore e delle forme di *child abuse* segnalate;
- le caratteristiche dell'autore o autori dei maltrattamenti/abuso.

Si prevede l'organizzazione di momenti di confronto con gli operatori per la predisposizione definitiva degli strumenti di rilevazione e incontri informativi/formativi di introduzione all'uso dello strumento. Questi appuntamenti costituiscono gli snodi cruciali del progetto poiché proporre l'utilizzo di uno strumento di rilevazione di cui non si conoscono e non si condividono gli obiettivi, i significati e i criteri può vanificare la raccolta delle informazioni. Il coinvolgimento nella comprensione delle finalità e dei contenuti da esplorare può facilitare invece una maggiore motivazione e un uso proficuo dello strumento di rilevazione. Da questa considerazione deriva la scelta di prevedere dei seminari decentrati per raggiungere il maggior numero possibile di potenziali attori della rilevazione e avviare uno scambio e una riflessione comuni *con* e *tra* gli operatori coinvolti, che potranno fornire delle indicazioni preziose per la successiva lettura e analisi dei risultati.

#### 4. Alcune riflessioni conclusive

L'Organizzazione mondiale della sanità nel recente rapporto "World report on violence and health" definisce la violenza il principale problema di salute pubblica a livello mondiale. In particolare, nel Rapporto si afferma che esistono oggi dati sufficientemente validati dalle ricerche condotte nel corso degli ultimi due decenni del XX secolo, per affermare che numerose forme di patologia fisica in età adulta – tumori, malattie croniche, ischemie, eccetera – sono correlabili a esperienze di violenza (maltrattamento psicologico, maltrattamento fisico, abuso sessuale, violenza assistita, esposizione a guerre e catastrofi, eccetera) vissute durante l'infanzia. Impegnarsi, oggi, in politiche di contrasto del disagio e della violenza all'infanzia, in particolare dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti, significa investire anche a favore delle generazioni future. Sono necessarie risposte complesse perché si è dinanzi a un problema complesso dipendente dall'interazione di fattori individuali (biologici e psicologici), familiari, sociali e ambientali le cui conseguenze per il singolo individuo e per la collettività sono enormi. Da qui il richiamo dell'OMS a promuovere interventi di prevenzione nella direzione di un potenziamento delle risorse individuali di bambini e adulti che coinvolgano tutti i settori sociali e tutte le istituzioni dal livello locale a quello internazionale.

Come si legge nel documento "Proposte di intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento" predisposto dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori, oververosia che:

- la violenza, quale che sia la sua connotazione, ma in particolare quella sessuale, costituisce sempre un attacco confusivo e destabilizzante alla personalità in formazione di un bambino, e perciò provoca gravi conseguenze a breve, medio e lungo termine sul processo di crescita;
- il trauma, se non rilevato, diagnosticato e curato, può produrre disturbi psicopatologici o di devianza nell'età adulta;
- il danno cagionato è in genere tanto maggiore quanto più:
- il maltrattamento resti sommerso e non sia individuato;
- il maltrattamento è ripetuto nel tempo;
- la risposta di protezione alla vittima nel suo contesto familiare e sociale ritarda;
- il vissuto traumatico resta non espresso ed elaborato;
- la dipendenza fisica e/o psicologica e/o sessuale tra la vittima e il soggetto maltrattante è forte;
- il legame tra la vittima e il soggetto maltrattante è di tipo familiare.

Il programma di attività sostenuto dal Ministero contiene azioni che possono apportare un contributo concreto alla riduzione dei fattori di rischio e di acutizzazione del danno prodotto dal trauma poiché le iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione costituiscono strumenti per:

- accrescere la capacità di rilevazione;
- favorire la maturazione di risposte di protezione competenti, tempestive ed efficaci da parte del contesto sociale in cui vive il minore vittima di violenza;
- creare le condizioni per il contenimento del rischio di una vittimizzazione secondaria del minore vittima di abuso.

La conoscenza qualitativa e quantitativa dei fenomeni sui quali si è chiamati ad agire costituisce condizione imprescindibile di efficacia specialmente se ci si pone nella prospettiva della prevenzione. La prevenzione del disagio e della violenza, inoltre, interroga tutti noi adulti e ci impegna a costruire una comunità responsabile ed educante a misura di bambino.

L'iniziativa vuole contribuire alla diffusione di un approccio multidisciplinare al problema, che si fondi sull'integrazione dei saperi, delle metodologie e degli strumenti professionali. L'integrazione delle conoscenze rappresenta uno strumento indispensabile per affrontare le situazioni di violenza all'infanzia poiché sussiste un forte rischio di rischio di fallimento e/o inefficacia dell'intervento a causa della difficoltà di comunicazione e collaborazione tra gli operatori dei differenti settori professionali coinvolti. Tali difficoltà possono ripercuotersi gravemente sull'esito di un caso preso in carico dai servizi, con il rischio di vittimizzazione secondaria del bambino a causa delle contraddizioni e dei ritardi da parte delle istituzioni e degli operatori.

Ecco che allora il progetto è stato costruito attorno a tre parole-chiave che sono state assunte come logica fondante delle azioni da promuovere e delle scelte da compiere:

- **ascolto** – di ciò bambini e bambine hanno da dirci;
- **confronto** – tra i vari livelli di competenza in materia di tutela e protezione dal disagio e dalla violenza e tra gli operatori delle varie professioni;
- **integrazione** – delle ottiche professionali, degli interventi e dei percorsi di aiuto.

## Il polso della 285/97

1. Nota introduttiva; 2. Lo stato di avanzamento della legge 285/97;  
3. Il tema specifico

### 1. Nota introduttiva

Obiettivo sostanziale della legge del 28 agosto 1997 n. 285 “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza” è progettare, sviluppare e realizzare interventi finalizzati alla promozione effettiva dei diritti dei minori, capaci pertanto di garantire loro quelle opportunità imprescindibili per una crescita sana, equilibrata e armonica.

Per favorire e sostenere l’azione delle risorse esistenti e impegnate in questo senso sul territorio, il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l’infanzia e l’adolescenza tra le diverse iniziative al riguardo ha promosso e realizzato una ricognizione telefonica periodica con lo scopo primario di *tastare il polso* dello stato di attuazione della legge in tutti gli Ambiti territoriali e le Città riservatarie.

Specificatamente si tratta di un’intervista telefonica con questionario semi-strutturato rivolta ai referenti degli Ambiti territoriali e delle Città riservatarie e ripetuta nel tempo proprio per monitorare lo stato di avanzamento della legge 285/97 nel loro contesto, approfondire particolari tematiche e rilevare osservazioni e suggerimenti relativi soprattutto alla positività o criticità dei contenuti della legge stessa e del metodo di progettazione e gestione adottato e seguito sul territorio.

Il questionario elaborato in proposito si articola essenzialmente in tre sezioni distinte, due delle quali sempre identiche mentre una di contenuto nuovo per ogni rilevazione. Di fatto le informazioni che si è inteso rilevare attengono a:

- la situazione dei progetti esecutivi;
- l’attività dell’Ambito territoriale e le sue implicazioni;
- un tema specifico scelto di volta in volta appositamente;
- riflessioni aperte sui contenuti della legge e la metodologia di progettazione impiegata nel contesto locale.

Esse vengono indagate mediamente tramite 20 domande (delle quali alcune con risposte non esclusive) che costituiscono un questionario di 5 pagine; l’intervista proposta è dunque sempre di durata contenuta.

Le ricognizioni telefoniche effettuate sono complessivamente quattro, due nel secondo semestre del 2001 (a settembre e dicembre) e due nel primo semestre del 2002 (a marzo e giugno).

L'esito del contatto è stato complessivamente buono e oltretutto migliorato nel corso del tempo. Da un punto di vista quantitativo il tasso di risposta raggiunto è alquanto elevato e si riferisce sempre alla maggioranza degli ambiti territoriali coinvolti e delle città riservatarie: il valore più basso, peraltro uguale al 54% circa, si è registrato nella prima ricognizione e il più alto, pari all'81% circa, nella terza; intorno al 70% è poi il valore dei tassi raggiunti nelle altre due occasioni (vedi fig. 1).

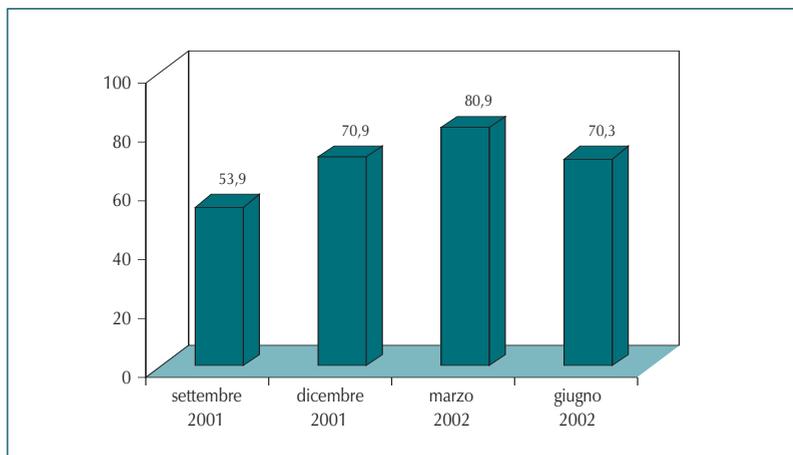
Una situazione che sembra rivelare che all'interesse espresso fin dall'inizio si è affiancato, intensificandosi nel corso del tempo, l'acquisire da parte dei referenti di una sempre maggiore familiarità rispetto alla proposta ad essi rivolta.

Occorre contestualmente ricordare, che nel corso del sondaggio è aumentato parallelamente il numero delle Regioni contattate. Va ricordato infatti che il criterio che è stato seguito è quello di monitorare le Regioni che avevano formalmente avviato la seconda triennalità della legge 285/97.

Seguendo tale criterio, dalla rilevazione di dicembre 2001 si sono aggiunte due Regioni (Campania e Sicilia) e da quella giugno 2002 una Regione (Puglia).

Di conseguenza, il numero degli ambiti monitorati è complessivamente aumentato.

**Fig. 1 – Tasso di risposta delle ricognizioni telefoniche secondo il periodo di effettuazione**



## 2. Lo stato di avanzamento della legge 285/97

Entrando nel merito delle attività nell'Ambito territoriale si rileva che il livello più elevato viene attribuito, in tutti e quattro i periodi in esame, alle attività di coordinamento dell'Ente capofila.

Nello specifico, come mostra la figura che segue, si registra infatti che in ciascun periodo la valutazione relativa ad un livello "medio-alto" o "alto" viene effettuata in oltre il 60% dei casi e nel settembre 2001 addirittura nel 66% circa (vedi fig. 2).

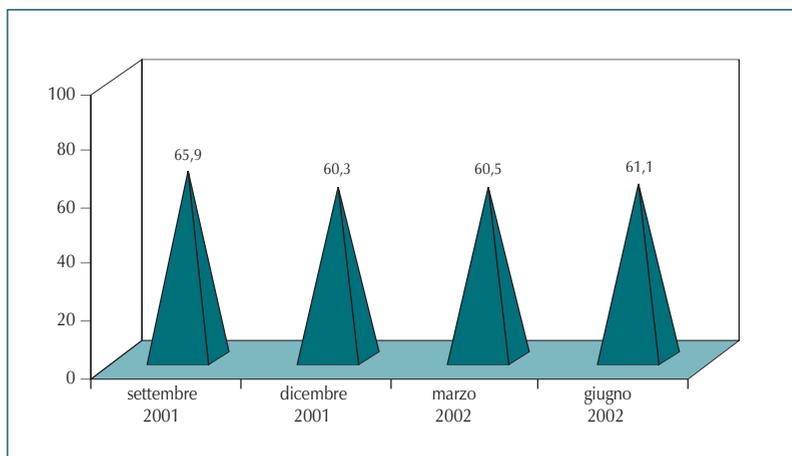
Al contrario, il livello meno alto, se non proprio nullo, viene assegnato alle iniziative formative, giudicato sempre dall'ampia maggioranza dei referenti contattati nei termini di "nullo" o "basso", ad eccezione del settembre 2001 che è reputato tale *soltanto* per il 44%.

Benché al confronto le quote siano più contenute, ugualmente anche le iniziative informative, le iniziative di monitoraggio e verifica e le iniziative di valutazione in itinere non sembrano essere molto diffuse.

Considerando l'altro criterio di classificazione dei progetti, ovvero la fascia di età cui fanno riferimento, si rileva da una parte che i progetti si indirizzano con maggiore intensità ai minorenni (peraltro senza particolari differenze tra le diverse classi di età) piuttosto che agli adulti e dall'altra che il livello con cui si rivolgono agli adulti va comunque leggermente intensificandosi nel corso del tempo quasi a segnalare un graduale ampliarsi dell'interesse verso scelte per così dire "miste".

L'attenzione nei confronti dei minorenni è sia per i minori nel loro complesso sia per i minori in condizioni di disagio. Invece, rela-

**Fig. 2 – Livello medio-alto/alto dell'attività di coordinamento dell'Ente capofila secondo il periodo della ricognizione telefonica**



tivamente agli adulti il livello più elevato si riferisce alla categoria dei genitori piuttosto che a quella degli operatori (sociali, educativi...) o degli adulti in generale.

Per quanto riguarda le risorse umane (amministratori, politici, operatori, volontari...) impegnate nei progetti, il livello di coinvolgimento viene valutato per lo più in termini *centrali*; vale a dire, la maggior parte dei referenti intervistati, senza significativi scostamenti nelle quattro ricognizioni, giudica il livello con cui i progetti hanno impegnato tali risorse umane come “medio”; le altre modalità di giudizio si distribuiscono quindi sulla scala – che va da “nullo” ad “alto” – secondo quote alquanto contenute e senza esprimere differenze così significative né tra loro, né nel corso del tempo.

Al contrario, una certa diversità rispetto al livello di impegno profuso si riscontra tra i soggetti collettivi del territorio; una diversità oltretutto costante nel tempo nel senso che il livello di coinvolgimento, sia maggiore che minore, si rivela per lo più nei medesimi termini e per gli stessi soggetti nelle quattro rilevazioni effettuate.

Secondo i referenti intervistati il livello di impegno più intenso interessa i Comuni, i Provveditorati agli studi o i Distretti scolastici e le Scuole, le Aziende sanitarie locali, l'Associazionismo, la Cooperazione sociale e il Volontariato, mentre in maniera più limitata le Province, le Comunità montane, le Prefetture e le Questure, i Centri per la giustizia minorile e il Tribunale per i minorenni.

Tra i primi, sebbene l'intensità dell'impegno appaia in genere alquanto elevata, il Comune risulta il soggetto impegnato nei progetti più di tutti gli altri: il giudizio di un suo impegno “medio-alto” o “alto” viene espresso sempre da oltre il 60% degli intervistati e addirittura in due ricognizioni da circa tre quarti degli intervistati. Viceversa, tra i soggetti meno impegnati emergono con una certa evidenza le Comunità montane, le Prefetture e le Questure il cui impegno, in entrambi i casi, viene valutato “nullo” o “basso” dalla stragrande maggioranza degli intervistati, nel dicembre 2001 addirittura da circa il 74%.

Tra gli elementi potenzialmente caratterizzanti il periodo di attuazione della legge 285/97 – ovvero il coordinamento, la formazione, l'informazione, la sensibilizzazione, la festa, il monitoraggio, la valutazione e la partecipazione – quello giudicato in assoluto distintivo in tutte e quattro le ricognizioni è il “coordinamento”: una valutazione quasi uniforme nel tempo dato che è espressa sempre dall'ampia maggioranza dei referenti intervistati ad eccezione dell'ultima rilevazione dove *solo* il 47% circa si esprime in tal senso (vedi fig. 3).

Rispetto invece al peso degli altri elementi distintivi si rintracciano alcune differenze. Infatti facendo una graduatoria si ritrova al

secondo posto nel settembre 2001 la “formazione” (indicata dal 9,1% degli intervistati), nel dicembre 2001 così come nel marzo 2002 la “partecipazione” (segnalata rispettivamente dall’11,3% e dal 16,6%) e nel giugno 2002 il “monitoraggio” (affermato dall’11,6%).

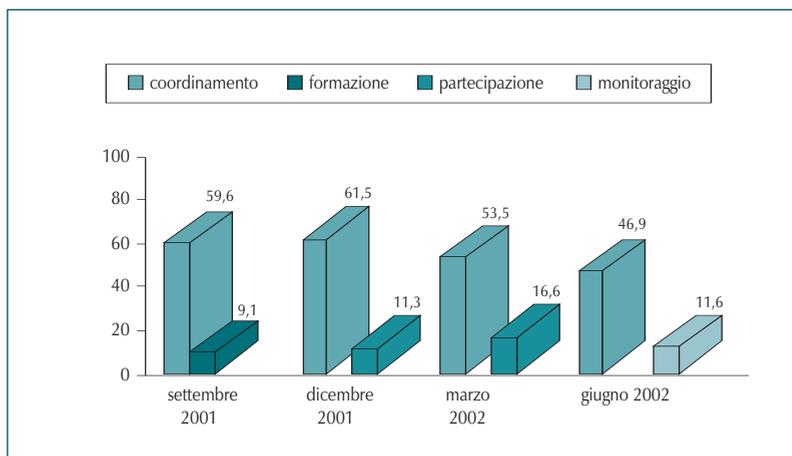
Gli altri elementi di possibile caratterizzazione si distribuiscono invece all’interno della graduatoria secondo intensità alquanto ridotte; tra le più esigue si distinguono, quasi uniformemente nei quattro monitoraggi, la “festa” e la “valutazione” giudicate infatti distintive da un numero di referenti che non raggiunge mai in termini assoluti neanche la decina.

### 3. Il tema specifico

Al tastare il polso della legge 285/97 e dunque al monitorare nel corso del tempo il suo stato di avanzamento, si affianca poi l’approfondimento di un tema specifico e diverso per ciascuna ricognizione telefonica, teso fondamentalmente alla conoscenza di un aspetto rilevante dell’attività della legge 285/97, in particolare la condizione dello sviluppo rispetto agli obiettivi e i tempi prefissati.

I temi affrontati sono stati, nell’ordine: “gli interventi realizzati sul territorio” nel settembre 2001; “il piano territoriale per l’infanzia e l’adolescenza: semplice documento o risultato di un’elaborazione collettiva?” nel dicembre 2001; “il raccordo della legge 285/97 con la legge 328/00” nel marzo 2002; “la felicità dei bambini” nel giugno 2002.

**Fig. 3 - I due elementi maggiormente caratterizzanti l’attuazione della legge 285/97 secondo il periodo della ricognizione telefonica**



### 3.1 Gli interventi realizzati sul territorio

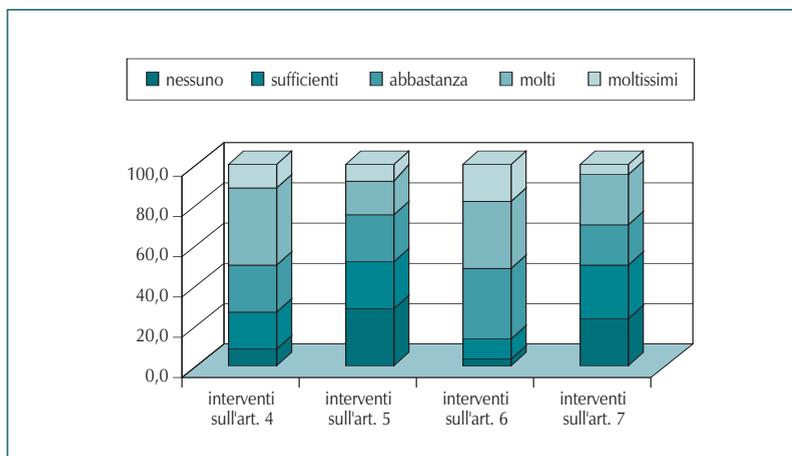
Considerando che tra i criteri di classificazione dei progetti che si rifanno alla legge 285/97, uno rimanda all'articolo o agli articoli della legge cui si riferiscono, nel contesto la prima informazione intesa raccogliere riguarda proprio il volume degli interventi sui vari articolati della legge posti in essere sul territorio.

In proposito gli interventi ritenuti più numerosi sono quelli sull'art. 6 ("Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero") valutati infatti "molti" o "moltissimi" dal 52% dei referenti. Una simile impressione, peraltro di intensità poco inferiore, viene attribuita anche all'art. 4 ("Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali") essendo manifestata dal 50,6% degli intervistati.

Al contrario gli interventi meno frequenti vengono stimati essere da una parte quelli sull'art. 5 ("Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia") dato che oltre un quarto (ovvero il 29% circa) ne dichiara l'assenza assoluta sul territorio, e dall'altra quelli sull'art. 7 ("Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza") assenti del tutto per il 23,3% (vedi fig. 4).

Da un punto di vista qualitativo non si rintracciano invece differenze sostanziali visto che gli interventi, indipendentemente dall'articolo della legge, vengono considerati nell'ampia maggioranza dei casi "buoni" o "ottimi"; per gli interventi sull'art. 6 si esprimono in tal senso addirittura due terzi dei referenti. Di riflesso i giudizi negati-

**Fig. 4 - Ammontare di interventi sul territorio dato l'articolato della legge 285/97 di riferimento secondo il giudizio dei referenti**



vi, qualificanti cioè gli interventi come “pessimi”, non arrivano mai neanche alla decina.

Entrando poi nel merito dei vari aspetti qualificanti gli interventi realizzati sul territorio il grado di apprezzamento manifestato dagli intervistati si pone largamente ai livelli più elevati. Innovatività, partecipazione, integrazione, concretezza e operatività si pongono per la maggior parte di loro al livello “medio-alto” o “alto”: la quota più ampia, pari al 68% circa, si riferisce alla “concretezza” mentre la più contenuta “all’innovatività” da un lato e “all’integrazione” dall’altro, per entrambe pari al 54% circa.

A completare la bontà del quadro si inseriscono le valutazioni altrettanto positive riguardo sia l’efficacia, l’efficienza, sia l’economicità degli interventi. Dall’opinione predominante risulta infatti che rispetto ad esse, senza significative differenze tra di loro, il livello degli interventi sia qualificabile proprio come “medio-alto” o “alto”. Non a caso, essa ritiene allo stesso tempo che il gradimento dei destinatari così come quello degli operatori sia stimabile ugualmente nei termini di “medio-alto” o “alto”: per i primi si esprimono in tal senso ben tre quarti degli intervistati (precisamente il 75,5%) e per i secondi il 68,4%.

Alla luce di queste osservazioni non sorprende dunque che la quasi totalità degli intervistati (ovvero il 90% circa) sia in totale disaccordo al pensare anche solo un momento che “sarebbe stato meglio che non fosse arrivato il *bastimento* 285” e allo stesso tempo che la maggior parte di essi, vale a dire il 56%, si trovi in pieno accordo nello “sperare che continui”.

### 3.2 Il piano territoriale per l’infanzia e l’adolescenza: semplice documento o risultato di un’elaborazione collettiva?

La risposta ad una simile questione si rivela in via di fatto composta tanto che per arrivare ad una sua formulazione risulta opportuno evidenziare le coordinate principali.

Dalle informazioni raccolte si rileva innanzitutto che per i quasi tre quarti dei referenti contattati (il 74% circa) il secondo piano territoriale approvato ha una durata di tre anni mentre per poco meno di un quarto ha durata annuale.

Secondo la stragrande maggioranza degli intervistati tale piano contiene una mappatura/analisi sia dei servizi e/o progetti rivolti all’infanzia (per l’86,3%), sia dei soggetti pubblici e/o privati che svolgono interventi a favore dell’infanzia e dell’adolescenza (per il 76,1%), sia dei bisogni dei minori e delle loro famiglie, delle loro condizioni di vita, dei fattori di rischio e/o di protezione (per l’83,3%). Non a caso, soltanto poco meno di un terzo dichiara che una simile mappatura/analisi sia stata fatta ma non riportata nel documento del piano territoriale e quindi sia reperibile piuttosto attraverso altri documenti.

Relativamente alle procedure e iniziative per favorire la partecipazione di soggetti non istituzionali (come associazioni, cooperative,

comitati, gruppi e reti informali, ragazzi, famiglie e cittadini) alla lettura e alla definizione dei bisogni nonché alla progettazione degli interventi, la maggior parte delle testimonianze (il 69% circa) sostiene che ne siano state effettivamente adottate e in particolare con modalità quali incontri pubblici, seminari, giornate di studio, riunioni o costituzione di gruppi di lavoro.

In base a ciò non stupisce allora che il livello di partecipazione effettiva di diversi soggetti non istituzionali nella fase di elaborazione e definizione del piano, soprattutto l'associazionismo, le cooperative sociali e il volontariato, sia giudicato per lo più nei termini di "medio-alto" o "alto". Al contrario, la partecipazione dei comitati, gruppi e reti informali, dei ragazzi, delle famiglie e della cittadinanza, date le dichiarazioni effettuate, si esprime in prevalenza ad un livello basso se non addirittura nullo.

Facendo un confronto tra la creazione di nuovi servizi o la copertura di servizi di base si rileva che in proporzione i finanziamenti siano stati maggiormente utilizzati per la prima scelta: in misura "medio-alta" o "alta" infatti secondo il 61% circa degli intervistati è stata finanziata l'attivazione di nuovi servizi mentre l'implementazione dei servizi di base è avvenuta in termini così elevati solo per un terzo di essi.

Complessivamente il piano territoriale viene concepito dalla metà precisa dei referenti come un documento composito e completo nei suoi diversi aspetti, vale a dire costituito dall'accordo di programma e dalle schede dei progetti, da una mappatura dell'ambito, delle risorse e delle priorità di intervento, da forme esplicite di coordinamento nonché di monitoraggio e valutazione. Mentre, soltanto per quote più limitate il contenuto si circoscrive invece semplicemente ad alcune sezioni: per il 22% oltre all'accordo di programma e alle schede dei progetti il documento include anche una mappatura dell'ambito, delle risorse e delle priorità di intervento; per il 16% consiste solamente nell'accordo di programma e nelle schede dei progetti e infine per il 12% contiene l'accordo di programma, le schede dei progetti, una mappatura dell'ambito, delle risorse e delle priorità di intervento e forme esplicite di coordinamento (vedi fig. 5).

Pur essendo unicamente la percezione di quanti sono stati intervistati, ugualmente simili osservazioni sembrano proprio offrire segnali positivi e incoraggianti.

### 3.3 Il raccordo della legge 285/97 con la legge 328/00

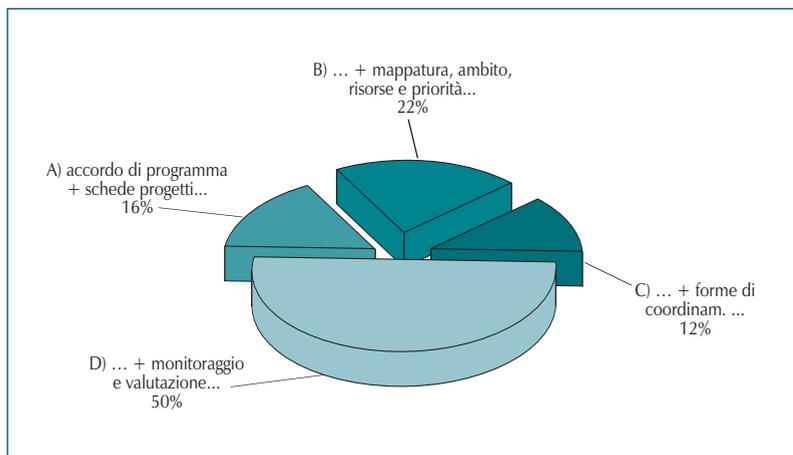
Al tempo della ricognizione telefonica effettuata nel marzo 2002, la maggior parte dei referenti intervistati (ovvero il 47% circa) non risultava formalmente indicata – in qualità di referente della legge 285/97 – anche come referente per l'area minori della legge 328/00; il 12% circa non lo era al momento ma con molta probabilità lo sarebbe stato più tardi e il 21% circa era invece già stato segnalato.

Sulla base delle informazioni fornite complessivamente da loro si rileva comunque che il piano sociale di zona previsto dalla legge 328/00 non si presentava ancora nel suddetto periodo come una realtà effettiva. Quasi la metà delle dichiarazioni (precisamente il 49,8%) affermava infatti che nell'ambito territoriale detto piano non era stato ancora fatto e il 22,1% che era in corso di elaborazione. Il piano sociale sia compiuto che approvato lo era dunque soltanto per il 23% ed elaborato ma in corso di approvazione per il 5,2%. E circoscrivendo l'attenzione a questi ultimi tre contesti, si rileva che in misura maggiore (secondo il 41% circa degli intervistati) si tratta di piani di durata triennale.

Specificatamente riguardo al rapporto tra il piano sociale della legge 328/00 e il piano territoriale della legge 285/97 emerge che in poco più di un terzo dei casi (il 34%) sussiste un piano unico che li comprende entrambi mentre nel 20% ci sono al momento piani separati ma una norma regionale ne prevede l'unificazione in un futuro prossimo. Nei restanti casi si ha, da una parte, che esiste un unico piano che comprende quello della legge 328 e alcuni articoli della legge 285 con i relativi finanziamenti (nel 12%) e dall'altra che ci sono due piani separati (nel 14%) o altre modalità ancora non specificate nei particolari (nel 21%).

Nell'insieme la valutazione predominante circa il rapporto fra la legge 285/97 e la legge 328/00, espressa precisamente da più di due terzi dei referenti, sostiene che la prima ha aperto (o aprirà) la strada alla legge 328/00 e ne facilita la comprensione e l'attuazione. E l'altra più consistente (manifestata dal 21,5% degli intervistati) valuta che

**Fig. 5 - Considerazione dei referenti riguardo al piano territoriale**



la legge 328/00 offre (o offrirà) nuove energie e stimoli per l'applicazione della legge 285/97 (vedi fig. 6).

Al contrario, se l'applicazione della legge 328/00 rallenti, complichino o limiti alle sole finalità sociali quella della legge 285/97, come mostra sempre la figura che segue, è opinione di un numero assai esiguo di referenti.

### 3.4 La felicità dei bambini

Il tema specifico posto alla riflessione dei referenti nell'ultima ricognizione telefonica realizzata è teso essenzialmente a cogliere il significato attribuito al concetto di felicità dei minori per poi approfondire se eventualmente la legge 285/97 ha contribuito a rendere i bambini e i ragazzi più felici.

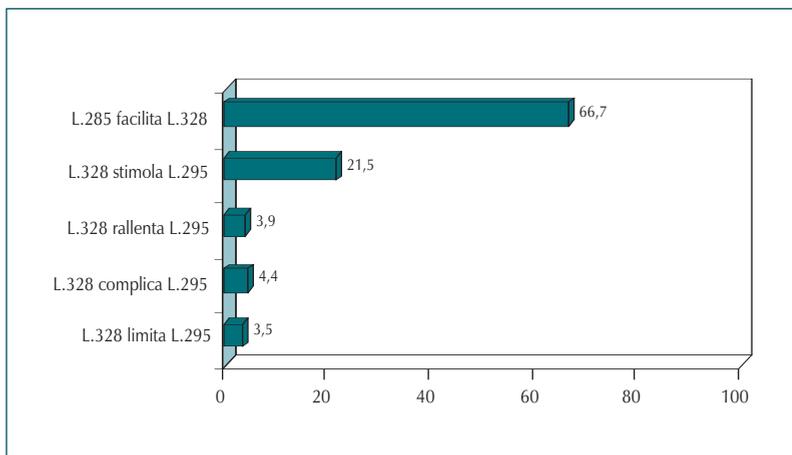
Essendo la felicità un concetto di natura composita, nel contesto sono state proposte le dimensioni principali in cui esso si articola, ovvero: essere sicuro, protetto, libero, meno solo, protagonista e impegnato, amato, ascoltato, rispettato nei diritti, solidale, sano, istruito, fantasioso e più gioco.

Per ognuna di esse, su una scala che va da “per niente” a “moltissimo” d'accordo, la maggior parte dei referenti si è posta ai livelli più alti, esprimendo così “molto” o “moltissimo” accordo nel ritenere che la felicità le comprenda in maniera così forte per lo più tutte.

In assoluto quella che ottiene il consenso prevalente si riferisce all'essere *ascoltato*: con l'affermazione che “la felicità sia un bambino più ascoltato” infatti il 51% si accorda “moltissimo” e il 40% “molto”.

Ad una distanza alquanto ravvicinata si pone il condividere che “la felicità sia un bambino più rispettato nei suoi diritti”, sentito

**Fig. 6 - Valutazione sul rapporto fra la legge 285/97 e la legge 328/00**



complessivamente dall'85% degli intervistati (dei quali il 34,6% è "molto" d'accordo e il 50,4% "moltissimo"). Ad esso segue poi il credere che "la felicità sia un bambino più amato": sostenuto "moltissimo" dal 49,6% dei referenti e "molto" dal 34,1%.

Benché queste risultino le dimensioni sulle quali il grado di accordo espresso sia maggiore, ugualmente anche sull'importanza delle altre convergono percentuali assai cospicue di referenti, quote mai inferiori alla maggioranza, anzi per lo più nella misura dei due terzi del totale.

Se in via di principio si raccoglie dunque una visione quasi uniforme sul significato di felicità per un bambino, rispetto al contributo apportato al riguardo dalla legge 285/97 si rileva invece una opinione abbastanza differenziata.

La nota più positiva è forse che la dimensione prima predominante è anche quella che nel contesto si rivela superiore. In altre parole, alla convinzione – "molta" o "moltissima" – che "la felicità sia un bambino più ascoltato", si affianca il fatto che la legge 285/97 ha inciso "moltissimo" (per il 21%) o "molto" (per il 39,3%) a rendere i minori più ascoltati. Un segnale che pare indicare come l'esigenza evidenziata sia stata tutt'altro che ignorata.

Gli altri ambiti sui quali è ritenuto più intenso l'apporto della legge 285/97 sono da una parte l'aver incrementato il gioco ("molto" o "moltissimo" per il 58% degli intervistati) e dall'altra l'aver reso i bambini e i ragazzi meno soli e più protagonisti: per entrambi, secondo il 57% dei casi, detta legge ha apportato "molto" o "moltissimo" contributo.

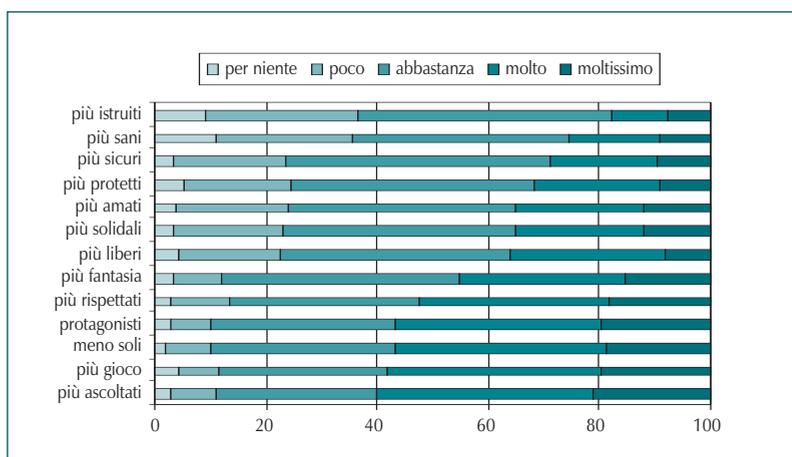
Nell'insieme l'apporto della legge 285/97, benché in misura diversa, si è rivelato senza dubbio importante per tutte le dimensioni in esame (vedi fig. 7).

Alla luce di queste osservazioni, la significatività della legge 285/97 stimabile in termini oggettivi ormai da tempo, dato lo sviluppo di opportunità che hanno prodotto modalità nuove di gestione di servizi e interventi già esistenti o stimolato ad intervenire con nuovi servizi rispetto a bisogni sociali emergenti, viene ulteriormente avvalorata dalla testimonianza di chi si trova ad operare in prima linea e tutto ciò non fa che confermare l'efficacia della grande portata di impegno progettuale con essa attivata.

In particolare, possiamo infine aggiungere che i referenti della legge 285/97 che sono stati contattati, hanno mostrato in generale di gradire molto questa metodologia di ricognizione (anche nel suo carattere periodico), garantendo la loro partecipazione e collaborazione.

Il contatto diretto con gli ambiti ha rappresentato infatti un dato molto importante e apprezzato dai destinatari, che si sono sentiti coinvolti e sostenuti nel loro – spesso difficile – lavoro di coordinamento dell'ambito territoriale.

Fig. 7 - Valutazione sul contributo della legge 285/97 a rendere i minori più felici



## Le attività di formazione

L'attività formativa a sostegno della legge 285/97, 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 ad 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, fin dagli esordi della legge, riscontro 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 Direzione tematiche familiari del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

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 del 1989 sui diritti del fanciullo.

I percorsi formativi avviati dal '98 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.

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 forma-

tive interregionali per l'attuazione della legge 285/97, da cui scaturì un primo momento formativo a Bologna nel luglio '98, 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 di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, 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 2000 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 (n. 15 e 20), oltre che nelle precedenti relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97.

Nel periodo considerato dalla presente relazione (giugno 2001-giugno 2002), ha ripreso avvio la programmazione di attività formative nazionali interregionali dopo una "fase di latenza", dovuta probabilmente ad un complesso di fattori. Tra questi possiamo ipotizzare una necessità di metabolizzare le acquisizioni del primo triennio in vista dell'avvio delle procedure, nella maggior parte delle Regioni, di quelle per la seconda triennalità, unitamente al dibattito apertosi attorno alla portata delle novità legislative introdotte con l'approvazione della legge 328/00, relativa alla riforma del sistema dei servizi sociali e della legge 3/2001, di riforma costituzionale che ha redistribuito poteri e competenze tra Stato e Regioni. Da non trascurare, infine, lo sviluppo su tutto il territorio nazionale delle attività formative sulle adozioni internazionali dopo l'approvazione della legge 476/98, sia quelle promosse dalla Commissione nazionale per le adozioni internazionali alle quali hanno preso parte operatori dei servizi provenienti da tutte le Regioni, che quelle sviluppate da singole Regioni (14 nel 2002), che hanno coinvolto, in vari casi, anche operatori provenienti dall'esperienza 285.

La programmazione del nuovo ciclo di attività formative nazionali interregionali si è conclusa nel primo semestre 2002, mentre le attività didattiche si sono sviluppate tra ottobre 2002 e febbraio 2003, articolandosi in 9 seminari su 4 aree formative. Una compiuta analisi

circa lo svolgimento e gli esiti di questo nuovo ciclo di attività sarà oggetto della successiva relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge relativa al periodo 2002-2003.

In questo conteso si segnalano alcuni elementi che hanno caratterizzato questo nuovo ciclo di attività formative.

L'elaborazione delle linee di fondo del programma di attività seminariali è avvenuta nel corso del 2001 da parte del Gruppo tecnico interregionale politiche minori, su proposta del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza 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.

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, una dedicata ad approfondire le procedure amministrative per la gestione dei piani territoriali di intervento, una terza sulla valutazione dei piani territoriali e una quarta sugli interventi di prevenzione nei confronti dei comportamenti a rischio in adolescenza.

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.

In questo scenario, caratterizzato da un principio di continuità con le iniziative svolte negli anni precedenti per le modalità di elaborazione della proposta nonché di quelle organizzative, si è posto però nel secondo semestre 2002 un elemento di cambiamento del contesto generale di riferimento, dovuto alla riorganizzazione dei tavoli tecnici di coordinamento regionali di area sociale e segnatamente anche di quello relativo ai minori. Il venir meno di questa specifica articolazione organizzativa, ricondotta nelle sue funzioni e finalità al livello del tavolo dei dirigenti regionali e degli assessori alle politiche sociali, costituisce un elemento nuovo che cambia il contesto generale di riferimento. Un dato che impone di ricercare nuove condizioni di plausibilità per l'elaborazione di una proposta formativa di livello nazionale sui temi delle politiche per l'infanzia.

A favore di questo ripensamento spingono peraltro anche le dinamiche introdotte dalla legge 328/00 e dalla riforma costituzionale, che conducono da un lato ad includere le politiche per l'infanzia nell'alveo più generale di quelle sociali, sia da un punto di vista programmatico,

pianificatorio che finanziario e, dall'altro, al venire meno dei vincoli di destinazione nei fondi trasferiti dallo Stato alle Regioni. Si rende così opportuno pensare un ampliamento della prospettiva formativa, passando da "azioni formative" a "piani formativi" in grado di intercettare le molteplici esigenze (professionali, culturali, organizzative) connesse alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui quelli per l'infanzia e l'adolescenza costituiscono parte.

Il secondo livello di realizzazione delle attività formative – quello interregionale – comprende le iniziative promosse da un numero più limitato di Regioni. La formazione interregionale rappresenta un obiettivo più volte auspicato da un gran numero di Regioni, ma di non facile applicazione.

I precedenti riferibili agli anni passati di applicazione della legge 285/97 hanno visto:

- un raccordo formalizzato fra le Regioni del Centro Italia – accordo sottoscritto tra gli Assessori alle politiche sociali di Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria e Marche – con iniziative concrete attivate dalle Regioni Abruzzo, Marche ed Umbria;
- iniziative congiunte di Piemonte e Valle d'Aosta;
- progetti di formazione predisposti dalle Regioni Lombardia e Veneto per il proprio territorio e aperti in linea di principio a funzionari di altre Regioni;
- una collaborazione fra Regioni partner: Calabria, Lombardia, Piemonte e Veneto, con l'attivazione di concreti percorsi formativi interregionali da parte delle Regioni Lombardia e Piemonte.

Per il periodo oggetto di attenzione della presente relazione si conferma la tendenza, già riscontrata in passato, ad una bassa spinta propulsiva a prefigurare ed organizzare attività formative che si possano definire compiutamente interregionali, a favore invece di percorsi che sono centrati sulla singola regione che possono prevedere semmai uno spazio di partecipazione contenuto per alcune regioni partner.

Le principali attività propriamente interregionali di cui è pervenuta documentazione e segnalazione attraverso le relazioni regionali e le schede di ricognizione sono quelle che si sono realizzate fra la collaborazione delle Regioni del Centro Italia e quelle fra il gruppo composto da Lombardia, Piemonte, Veneto e Calabria.

Nel primo raggruppamento si è realizzato un corso di formazione con sede in Abruzzo sul tema "La Città dei bambini", in collaborazione con il CNR – Istituto di psicologia di Roma. Il corso a carattere residenziale ha visto coinvolti 40 operatori abruzzesi e 20 operatori delle Regioni Lazio, Toscana e Umbria impegnati nella realizzazione

di progetti di cui all'art. 7 della legge 285. Il percorso formativo ha avuto inizio nel dicembre 2001 e si è concluso nel maggio 2002 con un convegno finale, si è articolato in 7 unità, per una durata complessiva di 70 ore, che hanno avuto come tema principale la progettazione di interventi finalizzati a promuovere il protagonismo e la partecipazione di bambini e ragazzi al miglioramento e alla trasformazione delle loro città.

Nel periodo considerato dalla relazione era inoltre in fase di programmazione, previa approvazione da parte della Giunta della Regione Abruzzo, un corso di formazione per n. 50 operatori sociali, di cui n. 40 che attuano progetti nella Regione Abruzzo, e n. 10, che attuano progetti nelle Regioni Toscana, Lazio, Marche ed Umbria, su "L'intelligenza emotiva nell'intervento socio-educativo" da realizzare con la collaborazione del Centro studi "Hansel e Gretel" di Torino.

Il secondo gruppo di Regioni, nel periodo considerato dalla presente relazione, ha invece concluso un percorso di formazione triennale sul tema "Monitoraggio e valutazione dei piani territoriali d'intervento e dei progetti finanziati dalla legge 285/97" con un seminario conclusivo tenutosi a Milano il 23 maggio 2002.

Il terzo livello di sviluppo delle attività formative è quello che ha presentato i maggiori segnali di vitalità ed è relativo alle iniziative promosse dal livello regionale in attuazione di atti di indirizzo e programmazione della legge, gestite dalla regione stessa o dagli ambiti territoriali o da singoli enti operanti al loro interno. Sono da ricomprendere a questo livello anche tutte le iniziative promosse a livello locale in attuazione dei progetti di ogni piano territoriale, che però non sono oggetto di analisi in questo contesto.

La crescita delle iniziative formative sul piano regionale e locale a livello di ambito territoriale se da un lato si evidenzia come un dato positivo, in quanto espressione di una volontà di sostenere e qualificare il complesso degli interventi mediante la crescita professionale degli operatori coinvolti, dall'altro evidenzia anche alcune debolezze nella misura in cui le azioni siano state poco raccordate o coerenti con il livello del singolo progetto, della programmazione a livello di ambito o regionale. C'è da tenere presente, inoltre, che nei singoli ambiti territoriali l'estrema diversificazione dei soggetti gestori degli interventi rende difficile la costruzione di percorsi formativi integrati. In virtù di queste considerazioni e della limitatezza delle risorse finanziarie si rende dunque auspicabile, come già affermato, il passaggio "da azioni formative" ad una logica di "piani formativi" coordinati a livello di interambito o regionale. Questo implica sempre più pensare ad una formazione come valore aggiunto che possa permettere un cambiamento e incidere qualitativamente su più livelli tra loro connessi e interrelati:

- un livello professionale, finalizzato alla crescita e all'aggiornamento delle competenze operative nei vari ambiti disciplinari e contesti di lavoro;
- un livello organizzativo, finalizzato a sostenere la costruzione di reti, connessioni e flussi informativi tra soggetti istituzionali e non, per realizzare quell'integrazione (di professionalità, di culture, di istituzioni e organizzazioni, di interventi) che sola è in grado di rispondere in modo adeguato alla complessità dei problemi;
- un livello gestionale, finalizzato ad ottimizzare l'uso delle risorse e del tempo degli operatori coinvolti nella formazione a fronte di un tendenziale aumento della domanda di formazione e di una prospettiva di stabilità, se non di diminuzione, delle risorse finanziarie disponibili;
- un livello culturale, trasversale agli ambiti precedenti, capace di sensibilizzare e tenere alta l'attenzione ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di produrre "un'attenzione discorsiva" nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e che unifichi perciò lo sguardo al di là di logiche tematiche centrate solo su "argomenti" o "problemi" seguendo invece un approccio di promozione della salute complessivamente intesa.

L'esame delle attività formative regionali (sono almeno 12 quelle di cui è pervenuta documentazione o segnalazione dalle relazioni delle singole Regioni), prospetta da un lato alcuni elementi di comune attenzione in diverse Regioni, per lo meno a livello di tematiche, dall'altro evidenzia approcci riconducibili a schemi di "azioni" o "piani formativi".

La formazione nel primo caso agisce da "cartina di tornasole", rivelando un'agenda comune frutto di una medesima percezione di esigenze, si potrebbe dire di "compiti evolutivi" per il sistema regionale degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza. È il caso della realizzazione di iniziative formative che affrontano il tema del monitoraggio e valutazione dei piani territoriali e dei progetti 285; delle tematiche legate al nuovo assetto delle politiche sociali dopo la legge 328/00 e al raccordo tra i piani territoriali infanzia e i piani sociali di zona; agli interventi di contrasto del maltrattamento e dell'abuso sessuale sull'infanzia. Sono inoltre 14 le Regioni che nel corso del 2002 hanno avviato piani formativi specifici sul tema delle adozioni internazionali, nell'ambito però dell'attuazione della legge 476/98.

Nel secondo caso sono da segnalare, a titolo puramente esemplificativo e per il periodo considerato dalla relazione, come approcci ispirati ad una logica di piani formativi, le esperienze delle Regioni

Marche, per il diretto coinvolgimento delle Province, e Veneto per il più marcato ruolo regionale.

Le iniziative formative promosse dalla Regione Marche hanno coinvolto le amministrazioni provinciali; la Provincia di Pesaro Urbino ha realizzato un programma autonomo mentre le altre tre Province (Ancona, Ascoli Piceno e Macerata) hanno sviluppato una programmazione unitaria con la riproposizione per le tre realtà territoriali di un unico modello di intervento formativo, molto articolato e approfondito, che ha rappresentato una sorta di accompagnamento costante nella realizzazione degli interventi. Il percorso formativo è stato rivolto a 75 operatori sociali che negli ambiti delle Province di Ancona, Macerata ed Ascoli Piceno si occupano di progettazione territoriale ed organizzazione dei servizi ai sensi della legge 285/97. L'aggiornamento è stato mirato quindi ai responsabili di ambito 285, ai funzionari e responsabili dei servizi sociali dei Comuni più grandi, delle Comunità montane e delle Province e ai responsabili di progetto del privato sociale. Il percorso si è sviluppato in 3 moduli dedicati all'esame della riforma delle politiche sociali, alle logiche e metodologie di programmazione, documentazione e valutazione, al confronto di esperienze realizzate in altre Regioni.

Maggiormente complessa e articolata si presenta l'esperienza della Regione Veneto dove si è cercato di compenetrare in un unico piano formativo le istanze poste da varie leggi (285/97, 476/98, 269/98), elaborando per il triennio 2000-2002 un unico piano formativo per tutti gli operatori che si occupano di infanzia e adolescenza.

La proposta formativa è stata elaborata tenendo presente un tema fondamentale quale quello della genitorialità, «intesa nella accezione più ampia di "generatività sociale" che comprende al suo interno l'analisi di tutte le funzioni genitoriali che caratterizzano la genitorialità anche non biologica (affidataria, adottiva, degli operatori delle strutture tutelari), interconnesse con gli aspetti culturali e comportamentali presenti in ogni contesto comunitario».

Gli obiettivi per i quali si è lavorato sono stati:

- la promozione di una cultura fondata sullo sviluppo del benessere dei bambini e degli adolescenti con una attenzione particolare per quei minori che per condizioni fisiche, psichiche, sociali ed etniche si trovano in posizione di svantaggio;
- la crescita di una competenza diffusa da parte dei dirigenti e responsabili tecnici e amministrativi dei servizi e degli interventi rivolti all'infanzia e adolescenza a livello locale per quanto attiene all'elaborazione, l'attuazione, la verifica, la valutazione ed il monitoraggio dei piani territoriali previsti dalla legge 285/97 e dei progetti in essi compresi in modo tale che la cultu-

ra progettuale diventi patrimonio del territorio e le azioni progettuali che hanno dato risultati positivi divengano stabili sul territorio;

- l'acquisizione da parte degli amministratori di strumenti di conoscenza per la pianificazione e l'elaborazione delle politiche sociali tra esigenze locali, pianificazione regionale, normativa nazionale e internazionale tenendo conto della corrispondenza etica e della valorizzazione delle risorse familiari e comunitarie;
- l'approfondimento della tematica della genitorialità intesa come complesso di funzioni che investono tutte le tipologie familiari compresa la promozione della genitorialità adottiva e affidataria ed il supporto alla genitorialità in situazione di crisi come famiglie separate, famiglie disfunzionali o abusanti;
- la condivisione di una sensibilità comune nei confronti dei maltrattamenti ed abusi dell'infanzia negli operatori ed educatori dell'infanzia ed adolescenza ed in quanti, nel loro ruolo professionale vengono a contatto con l'età evolutiva;
- la promozione nei confronti di coloro che operano in situazione di danno e/o abuso già conclamato un percorso operativo, valutativo e terapeutico-riparativo, in grado di garantire l'acquisizione di strumenti professionali idonei a operare in situazioni così delicate nel pieno rispetto dei diritti del bambino e nel tempo della sua famiglia naturale.

Il piano formativo è stato concepito come strumento per l'attuazione del Piano di intervento regionale per l'infanzia e l'adolescenza approvato con DGR del 22/10/00 e ha previsto il coinvolgimento non solo degli operatori dei servizi sociali, ma anche di altre figure professionali (quali insegnanti, educatori, operatori di comunità tutelari, pediatri, medici di base, del pronto soccorso, ginecologi) autorità giudiziaria minorile ed ordinaria. Il percorso ha inteso così sollecitare

una continua circolazione e scambio di esperienze operative e formative tra chi opera nella prevenzione e chi opera nella riparazione in modo tale da creare un *continuum* e una circolarità tali da garantire una cultura allargata, comune e condivisa, presupposto per individuare opportunità, promozione di diritti e progetti di lavoro condivisi soprattutto nelle situazioni di abuso che si presentano come le più problematiche anche in relazione ad approcci metodologici e terapeutici diversificati da parte delle singole professionalità e/o servizi.

I progetti  
nel 2002

CONSIDERAZIONI  
CONCLUSIVE

31  
trentino

## Dalla legge 285/97 alla legge 328/00: le prospettive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza

1. *L'eredità metodologica lasciata dalla 285 alla 328*; 2. *Elementi che rendono la pianificazione 328 più complessa della pianificazione 285*; 3. *Le "tracce" della legge 285 nei recenti atti legislativi e programmatori (328, Piano nazionale servizi sociali, Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva)*; 4. *Le diverse scelte regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*; 5. *Le prospettive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza di "seconda generazione"*

### 1. L'eredità metodologica lasciata dalla 285 alla 328

Come era specificato anche nella Relazione al Parlamento 2002, la legge 285 ha, fra i suoi meriti, anche quello di essere stata una "antesignana" della legge 328 in quanto ha gettato le basi di una cultura di programmazione che è stata ereditata dalla legge quadro. Infatti, il processo di progettazione territoriale che la legge 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del Piano di zona, ricalca in buona parte il modello di progettazione previsto dalla legge 285 estendendolo da infanzia e adolescenza alle altre aree di politica sociale.

Dunque i principali cambiamenti che il Piano di zona introduce nella programmazione, rispetto alla prassi precedentemente in vigore nel settore delle politiche sociali, risultano in parte già sperimentati attraverso la 285. Tali cambiamenti sono di seguito sintetizzati:

1. Si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore sociale e si coordinano con altre politiche. In questa direzione la 285 è stata anticipatrice in quanto si è proposta come legge che richiedeva per la progettazione e implementazione degli interventi, collaborazioni e coordinamenti fra settore sociale, educativo, sanitario, urbanistico ecc.
2. Si passa da una programmazione nella prospettiva di *government* ad una prospettiva di *governance* coinvolgendo altri soggetti istituzionali e il terzo settore. Anche in questa direzione la 285 ha svolto una funzione anticipatoria, avendo previsto e promosso il coinvolgimento del terzo settore e della società civile nelle diverse fasi del percorso programmatico (progettuale, gestionale, valutativa e formativa).
3. Si programma ad un nuovo livello: l'ambito territoriale, superando l'impatto storica del frazionamento comunale. In

relazione a tale aspetto alla 285 va riconosciuto il merito di aver introdotto l'Accordo di programma (*ex lege* 142) come strumento che ha favorito la associazione fra comuni per realizzare i piani territoriali e, anche se non sempre i territori oggetto degli accordi di programma 285 corrispondono agli ambiti zonalì previsti dalle Regioni per la realizzazione dei Piani di zona, comunque tale prassi ha permesso il consolidarsi di una modalità di lavoro utilissima per la programmazione zonale.

4. Si programma in modo congiunto anche con l'ASL, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa a livello territoriale. Anche rispetto a tale aspetto la 285 ha svolto una funzione, per certi versi pionieristica, infatti ha consentito di avviare, in molte aree del Paese, forme di collaborazione nuove, nelle quali Aziende sanitarie e Enti locali associati, forse per la prima volta, si sono seduti agli stessi tavoli, per progettare in modo integrato, interventi per bambini, adolescenti e le loro famiglie.

## 2. Elementi che rendono la pianificazione 328 più complessa della pianificazione 285

Vi sono però, naturalmente, alcuni elementi che rendono la pianificazione proposta dalla legge quadro più complessa di quella proposta dalla 285. Al proposito di seguito presentiamo alcune caratteristiche specifiche dei piani territoriali 285, confrontate con quanto è invece richiesto dalla 328.

- Nella 285 si progettano politiche solo per una parte definita di cittadini; la 285 è una legge rivolta a una fascia di popolazione più che a un settore specifico e intende integrare i diversi interventi che insistono su tale fascia. Nella 328 si progettano le politiche sociali per tutta la cittadinanza; la 328 è una legge quadro, di settore, che pur attenta all'integrazione con le altre politiche, ha la funzione di normare il sistema dei servizi e degli interventi sociali per le diverse aree di bisogno: minori, ma anche famiglia, anziani, disabili, esclusione sociale ecc.
- Nella 285 si progettano interventi nuovi, in integrazione con quanto già esiste sui territori; la 285 presume che esistano già nei territori servizi di base sui quali innestare interventi innovativi, preventivi e sperimentali. Nella 328 si determinano i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi (art. 22); la 328 propone pertanto di razionalizzare il sistema stabilendo i livelli di servizio e prestazione di ciascun territorio sotto i quali non è possibile andare perché non sono rispettati i diritti di cittadinanza, è un obiettivo programmatico

ambizioso, che la 285 non aveva, e sul quale in questo momento il dibattito è ancora molto aperto.<sup>1</sup>

- Nella 285 si pianifica in relazione ad una quota limitata di risorse per lo più extracomunali (fondo nazionale infanzia ed adolescenza); la 285 nasce e si sviluppa grazie ad un fondo nazionale “protetto” e chiede agli enti locali di contribuire con risorse proprie solo in misura limitata. Nella 328 si pianificano tutte le risorse comunali in materia di politica sociale e si negozia sul piano economico anche con l’ASL. Il Piano di zona infatti intende razionalizzare e omogeneizzare le diverse fonti che concorrono a comporre la spesa sociale di un territorio: fondo sociale nazionale, fondo sociale regionale, risorse proprie dei Comuni, risorse provenienti da leggi di settore nazionali e regionali, risorse dell’azienda sanitaria locale, risorse provinciali, quote di compartecipazione utenti ecc.
- Nella 285 in molte Regioni ci si è potuti avvalere di una significativa azione di coordinamento e valutazione provinciale; infatti, pur se non esplicitamente previsto dalla legge, è accaduto che in buona parte dei territori i piani 285 siano stati sostenuti, accompagnati e coordinati dalle amministrazioni provinciali, attraverso specifici interventi consulenziali, di accompagnamento e assistenza tecnica ai diversi progetti. Nella 328 forme di coordinamento provinciale sono previste in modo blando e generico; la 328 dedica infatti alle Province un’attenzione limitata (art. 7), demandando alle Regioni una definizione precisa del loro ruolo e citandone le funzioni in ordine alla raccolta di conoscenze e dati sui bisogni e all’analisi dell’offerta assistenziale, nonché alla promozione di iniziative formative e ad una non meglio specificata “partecipazione alla definizione e all’attuazione dei piani di zona”. Sta di fatto che in questi primi mesi di programmazione attraverso il piano di zona la funzione provinciale di sostegno e accompagnamento, che con la 285 sembrava consolidarsi appare in molte Regioni indebolita. È un peccato perché nella 285, laddove le Province sono state coinvolte, queste hanno rappresentato una risorsa utile e preziosa per i diversi territori.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Al proposito si vedano le due recenti monografie uscite su «Prospettive Sociali e Sanitarie» nn. 15-17, 2003 e «Studi Zancan» n. 2, 2003.

<sup>2</sup> Cfr. a questo proposito il rapporto *Rapporto di monitoraggio e valutazione in itinere del primo anno della seconda triennalità della l. 285/97 in Emilia-Romagna*, realizzato dalla Regione Emilia-Romagna e dall’IRS insieme ai referenti di tutte le Province emiliano-romagnole.

La 285 può quindi essere considerata come pioniera di questo nuovo processo programmatico perché alcune fasi del percorso 328 sono già state sperimentate dalle esperienze dei piani 285. Rispetto a queste esperienze un elemento rilevante da sottolineare è che le aggregazioni di soggetti che, in particolare per progettare il secondo triennio, si sono costituite, prefigurano in molte parti d'Italia le aggregazioni che stanno realizzando in questi mesi le prime edizioni dei Piani di zona.

Tuttavia la programmazione *ex lege* 328 si preannuncia come assai più complessa, non solo perché il campo è esteso anche agli altri settori di politica sociale, diversi da infanzia ed adolescenza, ma anche perché la concentrazione delle risorse in un fondo unico e indistinto e la partecipazione dei soggetti della "governance" anche con risorse proprie, rende i processi negoziali, insiti nella programmazione partecipata per la realizzazione del Piano di zona, più lunghi e problematici.

**3. Le "tracce"  
della legge 285  
nei recenti atti  
legislativi  
e programmatori  
(328, Piano nazionale  
servizi sociali, Piano  
nazionale di azione  
e di interventi  
per la tutela dei diritti  
e lo sviluppo  
dei soggetti in età  
evolutiva)**

La legge 285 è dunque da considerare, come si è detto, un "pioniera" della legge 328 in quanto ha gettato le basi di una cultura di programmazione che è stata ereditata dalla legge quadro, poiché il processo di progettazione territoriale che la legge 328 propone di realizzare attraverso lo strumento del Piano di zona, ricalca in buona parte il modello di progettazione previsto dalla legge 285 estendendolo da infanzia ed adolescenza alle altre aree di politica sociale.

La 285 però ha anche una sua specificità legata ai suoi contenuti; è infatti una legge funzionale alla soddisfazione dei diritti e all'offerta di opportunità con attenzione a delicate fasce di popolazione: l'infanzia ed adolescenza.

Secondo una fantasia ricorrente che si incontra ultimamente nei vissuti di molti responsabili e operatori coinvolti nei progetti 285: «la 285 dopo la 328 non c'è più e le belle esperienze progettuali che la 285 ha permesso non si potranno più realizzare». Tale impressione non è corretta, infatti la legge 328 all'art 22 comma 3 afferma esplicitamente che la legge 285/97 è recepita nelle sue finalità. Inoltre anche il principale strumento attuativo della legge di riforma, il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001/2003", è chiaro ed incentivante in ordine allo sviluppo della strada intrapresa in questi anni di legge 285. Infatti il Piano all'Obiettivo 2 – rafforzare i diritti dei minori – propone "di consolidare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza, in una logica di rafforzamento dei diritti dei minori, compresi gli immigrati". Il Piano ribadisce inoltre che "la legge 285 (e la 328 che la recepisce nelle sue finalità) si rifà alla convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo". Da ciò discende che "le politiche per infanzia ed adolescenza vanno inquadrare in una logica di esigibilità dei diritti e di costruzione di opportunità".

Più operativamente il Piano precisa anche che «lo strumento strategico per la costruzione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, per il loro consolidamento e la loro qualificazione è il “Piano territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza”, previsto dalla legge 285 che sarà costruito in stretta connessione con gli altri strumenti strategici di programmazione locale previsti dalla legge 328 (in particolare il Piano di zona e la Carta dei servizi)».

Infine, il recente Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, pur essendo stato approvato già in questa legislatura, che ha una maggioranza diversa da quella che ha licenziato la 328 e il Piano nazionale, si pone come strumento in stretta continuità con quanto fino ad oggi realizzato grazie alla legge 285, presentando anche indirizzi e priorità del tutto coerenti con la “filosofia” della legge 285:

- Il diritto primario del minore: vivere, crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia,
- la tutela del minore nel campo educativo, formativo, lavorativo e del tempo libero,
- la tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà,
- il benessere degli adolescenti,
- il contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile,
- la lotta agli abusi allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia.

Confrontando tali elementi con gli art. 4, 5, 6 e 7 della 285 va rilevato che fra il 97 ed oggi alcune sottolineature, in termini di priorità si sono modificate, tuttavia in questa materia ci sembra di poter affermare che le attenzioni principali verso infanzia ed adolescenza sono rimaste in questi anni, coerenti.

Ciò appare evidente soprattutto dalla traduzione di queste priorità in linee guida per gli interventi sul territorio, che il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004 propone; tra queste infatti troviamo:

- sostenere la famiglia nel suo compito genitoriale,
- potenziare i servizi per le famiglie e i minori in difficoltà,
- attivare collaborazioni educative tra realtà scolastiche ed extra scolastiche,
- sostenere le realtà e le libere aggregazioni giovanili nella creazione di opportunità positive nel tempo libero.

Come si può notare si tratta di linee guida già perseguite da molti piani e progetti 285, a conferma di una sostanziale continuità di intenti fra il l'esperienza 285 per come si è sviluppata in questi anni e il

#### 4. Le diverse scelte regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004<sup>3</sup>.

Ovviamente, in un'analisi del processo di passaggio dalla 285 alla 328 non si può non tenere conto del fatto che già dopo pochi mesi dall'approvazione della 328 la legge costituzionale 3/01 ha innovato il dettato costituzionale, togliendo alla 328 una parte della propria forza normativa. Il nuovo testo del Titolo V della parte seconda della costituzione, con una clausola di tipo residuale (Cost. art. 117, c. 4) attribuisce infatti alle Regioni «la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato» dai commi 2 e 3 dello stesso articolo. Dunque fra le materie riservate allo Stato non si colloca quella socio assistenziale, rispetto alla quale le Regioni hanno quindi potestà legislativa primaria, ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario europeo e degli obblighi internazionali.

A partire da queste constatazioni, si può dedurre che «l'affermazione dell'art. 1, c. 7 della legge 328/00 «le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» che [...] aveva un suo significato rispetto alla precedente versione dell'art. 117, viene quindi del tutto svuotata dalla nuova formulazione dello stesso art. 117»<sup>4</sup>. La nuova prospettiva costituzionale quindi affida ai legislatori regionali margini di disciplina maggiori e differenti, rispetto alla materia sociale così come prevista dalla 328, con l'inevitabile conseguenza che i governi regionali potranno e dovranno valutare se e quanto costruire il proprio sistema sociale facendo riferimento alla normativa quadro nazionale della 328, o quanto discostarsene, dato che la 328 «cede» a fonte di legislazioni regionali difformi.

Date tali affermazioni appare interessante capire come, rispetto al futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza o, più in generale, rispetto al futuro delle Politiche sociali, si stanno orientando le diverse regioni, ovvero se stanno muovendosi secondo una logica coerente con la 328 oppure si vanno discostando da questa, come è consentito a seguito della riforma del Titolo V.

<sup>3</sup> A testimonianza di quanto qui affermato si vedano gli studi sulle buone prassi delle esperienze 285 realizzati in questi anni in diversi territori, per es.: *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, «Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza», n. 26, ottobre 2002 e *Le buone pratiche della l. 285/97 nelle Marche*, Regione Marche, Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e i giovani, gennaio 2003.

<sup>4</sup> Cfr E. Ranci Ortigosa, *Fra l. 328/00 e modifica della Costituzione*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 5, 2003.

Da una recente indagine<sup>5</sup> emerge che l'impatto della legge 328 nelle Regioni, dopo la riforma del Titolo V, appare rilevante. In due casi (Emilia-Romagna e Puglia) sono già state approvate leggi regionali di riforma dei servizi sociali che, sostanzialmente, assumono l'impostazione e la "filosofia" proposte dalla 328.

Per quanto riguarda gli altri casi, anche se ancora non ci sono leggi regionali di riforma approvate, è comunque in corso una fase di investimento orientata a un processo di riforma:

- il Piemonte ha varato nel maggio scorso il DDL "Norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali";
- il Veneto, che ha approvato il DDL "Testo organico per le politiche sociali";
- lo stesso percorso è stato seguito dalla Regione Sicilia con la bozza di disegno di legge "Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali";
- la Sardegna, infine, ha recentemente avviato il percorso di revisione della legge regionale 4/88 al fine di recepire i principi e gli orientamenti della legge 328/00.

Altre Regioni hanno scelto una strada differente e hanno preferito procedere con la predisposizione dei piani sociali regionali. È il caso di Basilicata, Lazio, Marche, Umbria e Provincia Autonoma di Bolzano, che li hanno adottati nei mesi precedenti l'approvazione della legge quadro, con orientamenti anticipatori e sostanzialmente coerenti con quanto poi avrebbe stabilito la normativa nazionale.

Dopo il varo della 328/00, anche altre Regioni hanno scelto di predisporre propri Piani che esplicitamente si qualificano "in attuazione della legge 328", anche se varia il grado di vicinanza ai contenuti della legge di riforma. In particolare Abruzzo, Liguria, Sicilia, Toscana e Provincia Autonoma di Trento hanno adottato Piani dedicati esclusivamente al sistema integrato di interventi e servizi sociali, mentre Lombardia e Valle d'Aosta hanno scelto di realizzare piani sociosanitari.

Un ulteriore gruppo di Regioni, tra cui l'Emilia-Romagna e la Campania, ha preferito un percorso più incrementale e ha promosso nei territori, con circolari e linee guida, la costruzione di piani di zona sperimentali, ritenendo più conveniente arricchire la realizzazione del piano regionale con gli apporti contenutistici e l'esperienza operativa dei piani sperimentali e dei loro processi di costruzione.

<sup>5</sup> Cfr. E. Ranci Ortigosa, U. De Ambrogio, *L'attuazione della l. 328/00 nelle Regioni*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 6, 2003.

Infine un quarto gruppo di Regioni come il Friuli-Venezia Giulia, il Molise e la Calabria, sembra essere per ora ancora in una fase di preparazione, avendo assunto atti programmatori deboli (circolari, linee guida ecc.) o dilazionati nel tempo che non sembrano aver ancora avviato significativi processi programmatori a livello locale.

Oltre agli atti regionali va inoltre rilevato che a livello di ambito territoriale i piani di zona nelle Regioni che li hanno già realizzati, stanno producendo “a cascata” modalità nuove di programmazione e governo locale dei servizi, coinvolgendo, come anticipato dalla 285, nuovi attori nella “governance” delle politiche pubbliche e introducendo nuove prassi di collaborazione, integrazione e gestione.

Il quadro qui sommariamente delineato evidenzia, pur nelle diversità legate alle scelte regionali, il forte impatto su questo terreno, della legge 328/00 e da parte delle Regioni una chiara tendenza all'investimento in atti di governo, abbastanza coerenti agli indirizzi forniti dalla 328: quasi tutte infatti, in tempi recenti, si sono attrezzate (o si stanno attrezzando) per attuare la 328/00 nel tentativo di “traghetare” le politiche sociali verso un sistema più razionale, maturo, integrato.

In questa logica c'è da presumere che la linea di tendenza prevalente e maggiormente diffusa a livello regionale, anche per quanto riguarda il futuro delle politiche per l'infanzia ed adolescenza, sarà quella suggerita dalla 328. Si può pertanto supporre che 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, ma rientrerà nel fondo sociale regionale indistinto, previsto dalla 328.

A tutt'oggi sembra andare in controtendenza rispetto a tale indirizzo, la sola Regione Marche, la quale, nel maggio 2003 ha approvato la LR. 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...”. In tale legge infatti si specifica che «è istituito il fondo regionale per il sistema integrato dei servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti e di sostegno alla genitorialità e alla famiglia...». Con tale legge le Marche scelgono pertanto di realizzare a livello regionale, una sorta di “nuova 285”, mantenendo un fondo regionale distinto dal resto della spesa sociale e dedicato ad l'infanzia e adolescenza. È interessante rilevare che in altri territori, quali per esempio la Lombardia, che ha in avanzato iter un progetto di legge su minori, non vi è una analoga scelta di determinazione di un fondo regionale, ma la discrezionalità delle scelte per la ripartizione delle risorse viene lasciata a livello di ambito.

Dunque, lo scenario che sembra prevalere a livello nazionale, una volta esaurito il triennio 285, con l'eccezione che abbiamo evidenziato ed altre che potranno nei prossimi mesi delinearsi, sarà quello di assorbire nei fondi indistinti le risorse 285. Il Piano di zona, nella sua seconda edizione, sarà dunque 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 ad infanzia ed adolescenza, con le relative risorse investite. Anche gli altri finanziamenti da leggi di settore andranno progressivamente esaurendosi.

### 5. Le prospettive delle politiche per infanzia e adolescenza di "seconda generazione"

La 285 dunque ha fornito, in questi anni di esperienze progettuali, indubbi apprendimenti metodologici e professionali, oggi però, a seguito della implementazione della riforma del sociale introdotta dalla 328 e dal nuovo Titolo V della Costituzione, il problema è capire operativamente: che cosa cambia nella programmazione territoriale delle politiche per infanzia ed adolescenza? Che cosa succederà dei progetti in corso e in divenire? Quali strategie sono prevedibili oggi per la programmazione delle politiche per infanzia e adolescenza?

Quanto affermato fin qui in relazione al positivo impatto della 285 alle diverse latitudini del nostro Paese in relazione alla coerenza fra 285 e successivi strumenti normativi e programmatici (328, Piano nazionale servizi sociali, Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva) e in relazione alla coerenza fra 328 e scelte regionali (dopo il Titolo V), suggerisce che la finalità da perseguire nei prossimi mesi, in occasione dei mutamenti nella prassi programmatica, sia di non arretrare e, anzi, sviluppare le politiche per infanzia ed adolescenza del nostro Paese.

Infatti, come si è detto, 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. In questo quadro è opportuno auspicare che quanto di buono si è realizzato in questi anni di legge 285, a sostegno dei servizi e delle politiche per infanzia ed adolescenza, non sia dimenticato, come molti progettisti temono, anzi tali politiche si possano sviluppare e consolidare, anche se il loro finanziamento non sarà più diretto (e protetto) da un Fondo nazionale, ma rientrerà nel fondo sociale regionale previsto dalla 328.

Se come è sperabile, il Piano di zona comprenderà al suo interno un capitolo dedicato ad infanzia ed adolescenza si può dunque affermare che i contenuti della 285 non spariranno anche dopo la conclusione di questo secondo triennio, ma le politiche per l'infanzia e l'adolescenza andranno negoziate nei tavoli dei Piani di zona.

La possibilità che tali politiche non vengano dimenticate dalle negoziazioni zonali è strettamente correlata anche allo sviluppo del dibattito sui livelli essenziali di assistenza previsti dalla 328.

Tale dibattito è ancora in una fase iniziale e pertanto anche un po' confusa, tuttavia da quanto fino ad oggi emerso pare verosimile escludere che, all'interno di una riflessione che si propone, in base ad un criterio di razionalizzazione, di garantire dei livelli essenziali di assistenza possano rientrare le esperienze preventive e promozionali che rappresentano una parte assai rilevante dei progetti 285. Tali esperienze infatti, per la loro stessa natura, sono legate all'innovazione e alla sperimentazione e si propongono di lavorare per progetti incrementali.<sup>6</sup>

Le modalità apprese soprattutto grazie alla 285, di lavorare per progetti, di realizzare interventi sociali sperimentali, di realizzare interventi promozionali e volti a rispondere a nuovi bisogni sociali e a introdurre modelli organizzativi e gestionali innovativi, per loro natura non consentono di definire livelli essenziali di assistenza, bensì aprono campi di indagine, di costruzione di significati in corso di azione, di apprendimento dall'esperienza, di progressivo riorientamento in itinere degli interventi.

A testimoniare quanto fin qui affermato ci soccorre una recente ricerca valutativa condotta dalla Regione Emilia-Romagna;<sup>7</sup> in tale ricerca la grande maggioranza degli oltre 300 responsabili di progetti coinvolti ha dichiarato di aver tratto dall'esperienza progettuale degli apprendimenti che riguardano essenzialmente la accresciuta conoscenza del problema progettuale per il quale si è attivato l'intervento e la accresciuta conoscenza delle modalità per affrontarlo. È una riprova che, almeno in questa Regione, l'esperienza di lavoro per progetti è percepita anche come esperienza di ricerca ed apprendimento dinamica, in corso di azione; è infatti grazie all'azione sperimentale che si conoscono meglio i bisogni e i desideri dei destinatari e si può progressivamente riorientare l'intervento.

In questo quadro anche se prevalessse (come sembra nell'orientamento di alcune regioni) la definizione più estesa di LIVEAS, intesi

---

<sup>6</sup> Utilizziamo insieme i termini "prevenzione" e "promozione" perché al primo intendiamo dare l'accezione di "arrivare prima" che situazioni di difficoltà e disagio si manifestino in modo cronico, mentre al secondo intendiamo attribuire l'idea di "sostenere, sollecitare, animare le risorse, incrementare il protagonismo, la emancipazione delle diverse soggettività ..." (cfr. L. Regoliosi, *La prevenzione possibile*, Guerini, 1992).

<sup>7</sup> Si tratta della citata "attività di monitoraggio e valutazione in itinere del primo anno della seconda triennalità della l. 285/97 in Emilia-Romagna", condotta dall'IRS insieme agli uffici regionali competenti e ai referenti di tutte le Province emiliano-romagnole.

cioè come tipologie di offerta, questa non sembra comunque compatibile con le progettualità legate alla 285 e ad altre leggi di settore (DPR 309/90 sulla lotta alle tossicodipendenze, legge 286 sull'immigrazione ecc.). Non è infatti del tutto definibile a priori quali tipologie di servizi deve avere un contesto sociale in perenne movimento, nel quale le condizioni dei cittadini mutano velocemente, così come compaiono nuovi bisogni che si svelano anche nel corso delle azioni realizzate grazie ai progetti preventivi e promozionali.

Alcuni osservatori affermano che: “quali che siano le caratteristiche dei LIVEAS è ragionevole supporre che in molte aree del Paese l'attuale stanziamento di risorse pubbliche per servizi ed interventi sociali sia insufficiente a garantirli”<sup>8</sup>; in questa prospettiva la preoccupazione di chi opera nella 285 e in altre progettualità affini si può esplicitare in questi termini: se le risorse disponibili non saranno sufficienti neppure a garantire i LIVEAS, che risorse ci saranno per la soddisfazione dei diritti e la promozione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza?

Il sospetto è pertanto che, in questo scenario, quale che sia la scelta che verrà adottata per definire i LIVEAS questi rischiano di assorbire tutte o quasi le risorse disponibili e di fatto interrompano il positivo flusso di esperienze preventive e promozionali che si sono sviluppate negli ultimi anni soprattutto grazie alla 285. Tale eventualità, però, minerebbe alle fondamenta l'idea di sistema integrato di cui la legge 328 e la sua antesignana 285 sono permeate. Detto in altri termini tale soluzione negherebbe al sociale la possibilità di operare per la risoluzione dei problemi relegandolo a una funzione di tamponamento, gli toglierebbe le caratteristiche di vera e propria politica pubblica, intesa come atto funzionale alla ricerca di soluzioni di problemi di interesse collettivo, relegandolo ad alcune semplici funzioni di servizio. Rischierebbe di farlo ritornare agli anni 50-60, quando l'accento dell'intervento era solo sugli utenti singoli e non anche su gruppi di portatori di bisogni e sulla comunità locale, quando il focus degli interventi era l'assistenza e la cura e non anche la prevenzione e la promozione, quando il modello era essenzialmente assistenzialistico e non orientato alla realizzazione di politiche comunitarie.<sup>9</sup>

L'eventualità che la spesa sociale si concentri quasi tutta verso livelli assistenziali di assistenza porterebbe dunque il sistema ad arretrare verso un nuovo assistenzialismo. Ciò appare paradossale perché

<sup>8</sup> Cfr. C. Gori, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 15/178, 2003.

<sup>9</sup> Cfr. E. Ranci Ortigosa, *Assistenza, promozione e prevenzione*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 20-22, 2000.

si colloca in un momento storico nel quale, a livello locale, dopo ormai alcuni anni di esperienze 285, i professionisti del sociale hanno consolidato prassi e competenze di lavoro per progetti e di lavoro di rete, che renderebbero possibile l'avvio di una seconda generazione, più solida e matura, di progetti di sviluppo di comunità. Recenti ricerche e attività di valutazione di progetti e piani territoriali 285 evidenziano infatti che l'ottica progettuale e il lavoro di rete sono sempre più spesso una prassi consolidata che, inoltre, è quasi unanimemente ritenuta di grande efficacia dagli attori promotori e dai diversi *stakeholders* che i progetti, durante i loro cammini, vanno incontrando.<sup>10</sup>

In questa fase di cambiamento delle modalità di programmazione però la seconda generazione dei progetti di sviluppo di comunità nella prospettiva avviata dalle esperienze 285, appare effettivamente minacciata a seguito del pur apprezzabile sforzo di razionalizzazione del sistema che vede nella definizione dei LIVEAS uno dei suoi capisaldi e, conseguentemente a seguito dell'inserimento dei fondi delle leggi di settore nel fondo regionale unico *ex lege* 328.

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 assistenza, prevenzione e promozione, dunque prevenzione e promozione rappresentano 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 aumenterà esponenzialmente il numero dei casi critici, urgenti, costosi. Un esempio fra i tanti possibili in questa direzione è quello del sostegno ai minori in difficoltà, per i quali sono incomparabili i costi di un'assistenza domiciliare e di un sostegno educativo finalizzato a prevenire il degenerare di situazioni a rischio (ancora pochissimo praticata in molte zone del Paese) rispetto alle alte rette degli interventi residenziali in comunità o in Istituto.

Ci sembra dunque molto importante che il processo di razionalizzazione e riforma del sistema degli interventi e servizi sociali, avviato

---

<sup>10</sup> Cfr. U. De Ambrogio, K. Avanzino, *I livelli essenziali di prevenzione e promozione: un paradosso solo apparente*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 15-17, 2003.

con la 328, e che molto si gioca sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza, non tralasci la necessità di mantenere agli interventi di promozione e prevenzione per infanzia ed adolescenza e anche per altre aree di disagio, quello spazio che rappresenta un elemento vitale per il sistema stesso. Altrimenti il rischio è che la Riforma si trasformi in un boomerang che, oltre che a frustrazioni delle motivazioni professionali, produrrà inefficacia degli interventi e una crescita esponenziale di casi problematici non risolti.

Per seguire questa linea appare cruciale che chi opera nella 285 persegua una strategia di azione “dal basso” orientata alla valutazione e alla negoziazione.

Infatti, al termine del secondo triennio di finanziamenti, che in molti territori coinciderà con il momento della costruzione dei secondi Piani di zona, si dovranno negoziare le nuove risorse per gli interventi rivolti a diritti ed opportunità di infanzia ed adolescenza; in queste sedi, più i risultati raggiunti dai progetti e dai piani saranno stati valutati e resi riconoscibili, visibili, comunicabili, più aumenteranno le probabilità che le politiche per infanzia ed adolescenza che, grazie anche alla 285, hanno avuto impulso, non arretrino, ma che anzi, procedano nel loro consolidarsi, svilupparsi, migliorarsi.

Nell'attuale scenario è pertanto realistico pensare che, mentre i primi anni 285 sono stati condotti, nell'ottica del Fondo nazionale, secondo una logica dall'alto verso il basso (stato / regioni / province / ambiti), nei prossimi anni (anche in relazione all'impostazione della 328) il processo andrà condotto dal basso verso l'alto.

Per la costruzione dei capitoli dei Piani di zona, dedicati alle politiche minorili e adolescenziali diviene quindi fondamentale realizzare valutazioni precise e documentate dei progetti 285, al fine di orientare le future scelte di politica minorile nella direzione di non arretrare, ma di sviluppare gli interventi rivolti ad infanzia ed adolescenza. Va infatti ricordato, come risulta dai dati in possesso del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che anche dopo la 285, l'Italia rimane una delle nazioni europee che spende di meno in campo minorile, la 285 non ha pertanto costituito per l'infanzia e l'adolescenza un ambito privilegiato rispetto ad altri settori, ma ha permesso un primo passo al nostro Paese nella direzione di un allineamento alle tendenze europee. Nei prossimi anni, pur in assenza di un fondo nazionale “protetto”, si tratta di proseguire nella strada fin qui intrapresa.

I progetti  
nel 2002

APPENDICE

31  
trentino

## Le schede di ricognizione sullo stato di attuazione della legge 285/97 per il periodo 30 aprile 2001-30 aprile 2002

La scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285/97 viene elaborata e distribuita sul territorio nazionale dal 1998.

Essa, prioritariamente focalizzata alla rilevazione di dati statistici relativi all'implementazione della legge stessa, nasce con l'obiettivo di essere strumento di supporto alle regioni nell'elaborazione della relazione sullo stato di attuazione della legge 285/97 in ottemperanza all'art. 9 di detta legge.

La scheda di ricognizione periodica ha infatti come scadenza di invio il mese di aprile di ogni anno, mentre la relazione il mese di Giugno.

Essa, congiuntamente con la bozza di indice per la relazione, nasce dall'elaborazione e condivisione di due diversi soggetti istituzionali coinvolti nel processo: il Gruppo tecnico interregionale politiche minorili - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Questo ha significato nella prassi operativa l'avvio e lo sviluppo non solo di flussi informativi riferiti specificamente a una legge dell'area dei minori, ma anche il rilevamento e coordinamento degli stessi ai diversi livelli istituzionali, ovvero processi condivisi finalizzati al monitoraggio e alla valutazione delle azioni prodotte.

Ulteriore effetto di tale scelta operativa è stata la tendenza da parte dei referenti (in particolare delle regioni) a utilizzare la scheda stessa come base per la costruzione dei propri strumenti interni di rilevazione e monitoraggio della più generale area minori, e questo in parallelo alla lenta ma progressiva formazione degli osservatori regionali specificatamente dedicati ai minori ai sensi della legge 451/97.

In questo arco di tempo la scheda ha subito successive modificazioni in risposta alle molteplici esigenze che si sono manifestate e in risposta alla volontà di migliorare metodologicamente lo strumento in seno a esigenze di approfondimenti di natura qualitativa, al definirsi di ottiche diverse suggerite dalla lettura delle relazioni e dall'analisi della compilazione delle schede precedenti e infine, alla volontà di porsi in relazione con le modifiche legislative intervenute in questi ultimi anni.

Si è così proceduto alla ridefinizione della stessa in termini di:

- **chiarezza procedurale**, ovvero è stata inserita una premessa metodologica che potesse aiutare a collocare nella giusta ottica le domande
- **semplificazione concettuale**, si è proceduto a eliminare alcune domande o a renderne più esplicito il significato che si era rivelato oscuro, o ambiguo, o non sufficientemente ampio per essere utilizzabile da realtà assai diversificate
- **ampliamento di prospettiva**, dedicata al raccordo della legge con altre norme di carattere sia nazionale che locale.

La scheda che ha subito maggiori modifiche è stata indubbiamente quella di livello regionale, (alle due parti degli anni precedenti è stata aggiunta una terza sezione).

La prima modifica più evidente è stata la riduzione delle domande contenute nella prima parte – denominata “Informazioni di riepilogo” – si è infatti passati da 13 a 6. L’obiettivo affidato a questa sezione è stato quello di avere fin dall’inizio una rappresentazione il più possibile chiara e concisa della struttura territoriale organizzativa che la regione ha, in quel periodo, deciso di adottare. L’avvio infatti dell’implementazione a livello nazionale della *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* ha indotto le regioni a ridiscutere e risignificare geograficamente la propria mappa di unità di riferimento in relazione alle diverse richieste legislative. Si è così prodotta, soprattutto in questo arco di tempo, un’articolazione di scelte assai interessante circa l’integrazione tra la legge 285/97 e la legge 328/00 di cui si è cercato di dare raffigurazione nella prima parte della presente relazione. La prima sezione è stata organizzata infatti in modo da poter includere tanto le scelte basate sul mantenimento della struttura indicata dalla legge 285/97 anche per tutto l’arco del secondo triennio di attuazione, quanto le scelte di quelle regioni che hanno realizzato un passaggio graduale per cui il primo anno del secondo triennio di attuazione della legge 285/97 ha seguito l’iter “normale” mentre i successivi anni sono stati gestiti secondo quanto indicato dalla legge quadro e, infine, anche le scelte di quelle realtà che hanno attivato forme intermedie di organizzazione che non corrispondono né ai dettami della legge 285/97 né a quelli della legge 328/00 ma ne rappresentano il graduale passaggio.

La seconda parte è stata invece dedicata all’approfondimento sulle metodologie attivate per l’attuazione della legge, in maniera più forte degli anni scorsi una sezione di domande è stata destinata alle attività di monitoraggio/verifica e valutazione dei piani territoriali e dei progetti esecutivi messi in campo. Questo ampliamento risponde al bisogno di verificare quanta parte dell’attuazione della legge 285/97 è

dedicata a quest'area ovvero come, quanto e dove della cultura della verifica e della valutazione si è radicata nei processi di programmazione, decisione e azione.

La terza e ultima parte è stata inserita per rispondere ai mutati scenari legislativi, così che le tre domande in essa inserite cercano di esplicitare il rapporto tra la legge 285/97 e il restante scenario legislativo rivolto all'infanzia e all'adolescenza: in particolare, le prime due domande sono focalizzate sulla legge 328/00, mentre la terza è dedicata alle leggi regionali.

Nella scheda di livello di ambito territoriale così come in quella regionale, è stata inserita una premessa metodologica tesa anch'essa a inquadrare il rapporto della legge 285/97 con i mutati scenari normativi. La scheda è stata suddivisa in tre parti: la prima "Informazioni di riepilogo" è finalizzata a rendere immediatamente leggibile la situazione relativa allo stato di attuazione del piano territoriale a livello locale, la seconda "Situazione dei progetti esecutivi" è stata dedicata ad un approfondimento sui diversi aspetti in cui si esplica la realizzazione dei progetti stessi, ed infine la terza parte "Livello di attività dell'ambito" dedicata alla raccolta di dati intorno ai processi politico/amministrativi attivati per l'implementazione della legge da parte dell'ambito di riferimento.

La scheda rivolta ai referenti delle città riservatarie ha subito modifiche simili alla scheda destinata al livello di ambito senza però l'aggiunta della premessa di cui sopra, questo in relazione alla specificità di erogazione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di cui godono le città riservatarie stesse, confermata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il periodo preso in esame.

Per la prossima rilevazione è previsto l'inserimento delle schede in Internet con accesso riservato ai diversi referenti istituzionali. Tale procedura si propone di garantire economicità dei tempi, condivisione dei dati in tempo reale all'interno della regione, immediata utilizzabilità dei dati stessi.

## SCHEDA A – Livello regionale

### Premessa

Le risposte vanno compilate con riferimento al secondo triennio di attuazione della legge (fondi statali anni 2000, 2001, 2002).

Fanno eccezione quelle *Regioni* che alla data del 30 aprile 2002 *non hanno predisposto gli atti di indirizzo per la seconda triennalità*: in tale caso le risposte vanno fornite con riferimento alla prima triennalità.

Per le *Regioni* che alla data del 30 aprile 2002 *hanno approvato piani territoriali di durata annuale per la seconda triennalità*, le risposte devono fare riferimento all'attività collegata al Piano territoriale vigente al 30 aprile 2002.

### PRIMA PARTE – INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

**Regione:**

**Assessorato:**

**Servizio:**

#### Note sulla compilazione:

Data di compilazione:

Referente L.285/97 per la Regione:

Cognome:

Nome:

Indirizzo:

CAP:

Città:

Prov.:

Num. Telefono:

Num. Fax:

E-mail:

#### A.1. Triennalità a cui si fa riferimento:

I triennalità (fondi statali 97, 98, 99)     II triennalità (fondi statali 2000, 01, 02)

#### A.2. Quanti sono gli ambiti territoriali? (escluse le città riservatarie):

#### A.3. Qual è il livello di definizione territoriale degli ambiti? (anche più risposte)

Zone/distretti socio-sanitari                       Province  
 Comunità montane                                       Aziende ASL  
 Comuni associati                                         Altro (specificare)

#### A.4. A livello regionale, all'interno degli ambiti territoriali formalmente definiti, operano di fatto dei "sub-ambiti"?

No     Sì (specificare il numero)

**A.5. Quanti sono i progetti approvati nei piani territoriali?**

Degli ambiti territoriali: N.

Delle città riservatarie: N.

**A.6. Qual è la data stabilita dalla Regione per il termine ultimo di realizzazione dei nuovi Piani territoriali di intervento della L. 285/97?** anno                      mese Data non ancora stabilita ma prevista per:    anno                      mese Data non prevista**SECONDA PARTE – STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE  
periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002****A.7. Sono state apportate modifiche a:**

	No	Sì (specificare le decisioni prese)
Piani territoriali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Progetti esecutivi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ambiti territoriali di intervento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Quote di riparto del fondo assegnate agli Ambiti territoriali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**A. 8. Relativamente all'attuazione della L. 285/97 sono state adottate:**

	No	Sì (specificare il titolo o l'oggetto oltre n. e data atto)
Deliberazioni di Consiglio Regionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deliberazioni di Giunta Regionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Disposizioni Dirigenziali e/o Circolari	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**A.9. Sono stati adottati altri atti pubblici relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge?** No Sì (specificare il titolo o l'oggetto oltre numero e data atto):**A.10. A livello regionale è stato costituito un gruppo tecnico di lavoro di supporto all'attuazione della legge 285/97?** No (passare alla domanda A.13) Sì, in un periodo precedente a questa rilevazione Sì, nel periodo considerato dalla rilevazione**A. 11. Il gruppo tecnico è composto da: (anche più risposte)** persone di uno stesso settore/dipartimento persone di settori/dipartimenti afferenti ad assessorati diversi consulenti esterni altro (specificare)

**A.12. Nel periodo considerato il gruppo tecnico si è riunito?**

- Sì (specificare su quali argomenti)     No

**A.13. Sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?**

- Sì (specificare su quali argomenti)     No

**A.14. La Regione ha stanziato una quota del finanziamento della legge per attività formative (art.2, comma 2 della L. 285/97)?**

- No (passare alla domanda A.18)  
 Non ancora definito se verrà stanziata (passare alla domanda A.18)  
 Sì (specificare la percentuale)

**A.15. Sono state realizzate iniziative formative con i fondi della legge 285 (art.2, comma 2)? (anche più di una risposta)**

- No (passare alla domanda A.18)  
 Sì, a livello nazionale sugli argomenti  
 Sì, a livello interregionale sugli argomenti  
 Sì, a livello regionale sugli argomenti

**A.16. Quanti operatori vi hanno partecipato? (per ciascuna voce specificarne il numero)**

- nazionali: n.
- interregionali: n.
- regionali: n.

**A.17. Sono state realizzate iniziative formative sui temi della legge utilizzando altri fondi?**

- No (passare alla A.19)  
 Sì, sugli argomenti

**A.18. Quanti operatori vi hanno partecipato?**

N.

**A.19. Sono state attivate iniziative, coordinate a livello regionale, di raccordo tra i: (anche più risposte)**

**Piani territoriali**

**Progetti esecutivi**

- 

- 

- No  
Sì, con una o più riunioni regionali  
Sì, con una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti  
Sì, con una o più riunioni politiche in qualche ambito  
Sì, con una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti  
Sì, con una o più riunioni tecniche in qualche ambito  
Sì, altro (specificare):

**A.20. Sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica** (per entrambi 1 sola risposta):

**dei Piani territoriali    dei Progetti esecutivi**

- |                          |                          |   |
|--------------------------|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | No (passare alla domanda 22)  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, coordinate dalla Regione  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, coordinate dall'Osservatorio/<br>centro regionale sull'infanzia |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, coordinate dai Comuni<br>dell'ambito territoriale               |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, coordinate da altro soggetto<br>(specificare)                   |

**A. 21. Con quali strumenti sono state realizzate le iniziative di monitoraggio/ verifica?** (anche più risposte)

**dei Piani territoriali    dei Progetti esecutivi**

- |                          |                          |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Questionari-schede cartacee                              |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Database informatizzato                                  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Rapporti intermedi, progress                             |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Dossier, "diari di bordo"                                |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Rendicontazioni economico-<br>finanziarie                |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Riunioni periodiche tra amministratori                   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Riunioni periodiche tra referenti/<br>responsabili       |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Interviste strutturate e non,<br>individuali o di gruppo |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Analisi periodica della<br>documentazione                |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Altro (specificare)                                      |

**A.22. È stata attivata una forma di raccolta e catalogazione dei documenti e del materiale prodotto dai Progetti e dai Piani?**

- No e non è stata prevista
- Non ancora, anche se prevista
- Sì, gestita autonomamente a livello regionale
- Sì, gestita autonomamente a livello di ambito territoriale
- Sì, gestita a livello regionale in collaborazione con Centro nazionale
- Sì, gestita a livello di ambito territoriale, in collaborazione con Centro nazionale
- Sì, gestita da Centro nazionale
- Altro (specificare)

**A.23. Sono state attivate iniziative di valutazione** (per entrambi 1 sola risposta):

**dei Piani territoriali    dei Progetti esecutivi**

- |                          |                          |  |
|--------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | No (passare alla domanda 26)   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, affidate ai funzionari/commissione<br>di esperti regionali                       |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, affidate ad una ditta specializzata/<br>consulenti                               |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, affidate all'Osservatorio/Centro<br>regionale di documentazione<br>sull'infanzia |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Si, affidate ad altro (specificare):   |

**A.24. Che tipo di attività valutativa è stata realizzata a livello regionale?**

	dei Piani territoriali	dei Progetti esecutivi
Valutazione ex ante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Valutazione in itinere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Valutazione ex post	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nessuna valutazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**A.25. È stata effettuata una valutazione della:**

	No	Sì
qualità erogata	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
qualità percepita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
altro tipo di qualità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> (specificare)

**TERZA PARTE – RACCORDO DELLA LEGGE 285 CON ALTRE NORME**

**A.26. Sono state adottate a livello regionale norme di recepimento della legge 328/2000?**

Sì (specificare il titolo o l'oggetto oltre numero e data atto)  No

**A.27. Qual è il rapporto tra i Piani territoriali della legge 285/97 con i Piani di zona della legge 328/2000?**

- Esiste un unico Piano per entrambe  
 Esiste un unico Piano che comprende quello della 328 e solo alcuni articoli della legge 285 con relativi finanziamenti  
 Esistono due Piani separati  
 Altro (specificare):

**A.28. La programmazione della legge 285 a livello regionale e di ambito avviene in concomitanza ad altre programmazioni-leggi regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza?**

Sì (specificare il titolo o l'oggetto oltre numero e data atto)  No

## SCHEDA B – Livello ambito territoriale

### Premessa

1. Riempire una scheda per ogni Ambito territoriale ufficiale definito dalla Regione, **non per eventuali sub ambiti**.
2. Le risposte vanno compilate con riferimento al secondo triennio di attuazione della legge (fondi statali anni 2000, 2001, 2002).
3. Fanno eccezione gli *ambiti territoriali* di quelle Regioni che alla data del 30 aprile 2002 non hanno predisposto gli atti di indirizzo per la seconda triennialità: in tale caso le risposte vanno fornite con riferimento alla prima triennialità.
4. Per gli *ambiti territoriali* di quelle Regioni che alla data del 30 aprile 2002 hanno approvato piani territoriali di durata annuale per la seconda triennialità, le risposte devono fare riferimento all'attività collegata al Piano territoriale vigente al 30 aprile 2002.

### PRIMA PARTE - INFORMAZIONI DI RIEPILOGO

**Regione:**

**Denominazione dell'Ambito territoriale di intervento:**

**Ente capofila ambito:**

**Servizio:**

#### Note sulla compilazione:

Data di compilazione:

Referente L.285/97 per la Regione:

Cognome:

Nome:

Indirizzo:

CAP:

Città:

Prov.:

Num. Telefono:

Num. Fax:

E-mail:

#### B.1. Triennialità a cui si fa riferimento:

I (fondi statali 97, 98, 99)

II (fondi statali 2000, 01, 02)

#### B.2. Al 30 aprile 2002, il Piano territoriale di intervento per la seconda triennialità risulta approvato?

Sì, anno \_\_\_\_\_ mese \_\_\_\_\_

- No, data di approvazione prevista per: anno \_\_\_\_\_ mese \_\_\_\_\_  
 No, data di approvazione non prevista

**B.3 Quanti sono i progetti esecutivi approvati nel Piano territoriale?**

*(specificare il numero)*

**B.4. Di questi, indicare il numero che rispetto a quelli del precedente Piano territoriale costituiscono:**

*(Il totale dei progetti deve essere uguale a quello indicato nella risposta B.3).*

- Una prosecuzione/prolungamento(rifinanziamento di uno stesso progetto anche se sotto nome diverso): N.
- Una trasformazione: N.
- Nuove e differenti iniziative: N.

**SECONDA PARTE – SITUAZIONE DEI PROGETTI ESECUTIVI  
Periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

**B.5. Quanti sono i progetti esecutivi approvati nel Piano che sono stati:**

*(specificare il numero per entrambi; se "nessuno" indicare 0)*

- a) accorpati \_\_\_\_\_ n.
- b) divisi \_\_\_\_\_ n.

**B.6. Da quanti interventi/azioni sono formati i progetti esecutivi approvati nel Piano territoriale?** *(specificare il numero inserendo solo numeri interi. Il totale dei progetti esecutivi deve essere uguale a quello indicato nella risposta B.3)*

**N. interventi** **N. progetti esecutivi**

- non specificabile
- da 1 a 2
- da 3 a 5
- da 6 a 10
- da 11 a 15
- da 16 a 20
- da più di 20

**B.7. Numero di progetti esecutivi:** *(specificare il numero per ciascuna voce)*

- a) attivati dall'approvazione del Piano territoriale, \_\_\_\_\_ n.
- b) attivati nel periodo 30.04.2001 - 30.04.2002, \_\_\_\_\_ n.
- c) non ancora attivati al 30 aprile 2002, \_\_\_\_\_ n.
- d) annullati al 30 aprile 2002, \_\_\_\_\_ n.

**B.8. Al 30 aprile 2002, i progetti esecutivi attivati si trovano:**

*(specificare il numero per ciascuna voce)*

- a) In fase di avvio (espletate le operazioni preliminari: bandi...) \_\_\_\_\_ n.
- b) In fase iniziale (sono appena cominciate le attività previste) \_\_\_\_\_ n.
- c) In fase operativa (fino alla metà del tempo previsto per l'attuazione) \_\_\_\_\_ n.
- d) In fase operativa avanzata (oltre la metà del tempo previsto per l'attuazione) \_\_\_\_\_ n.

- e) In fase finale (oltre i tre quarti del tempo previsto per l'attuazione) n.
- f) Conclusi n.

Totale progetti esecutivi attivati dall'approvazione del Piano territoriale.

(N.B. il totale deve essere uguale a quello della risposta B7a) n.

**B.9. Al 30 aprile 2002, quanti sono gli interventi/azioni attivati?**

- Meno del 25%
- Tra il 25% ed il 50%
- Tra il 50% ed il 75%
- Tra il 75% ed il 100%

**B.10. Al 30 aprile 2002, quanti sono i progetti esecutivi attivati che hanno coinvolto un numero di fruitori/destinatari compreso tra:**

*(Effettuare una stima. La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta B.7.a)*

**N. Destinatari**

**N. progetti esecutivi**

- 1-100
- 100-500
- 500-1000
- 1000-3000
- 3000 e oltre

**B.11. Al 30 aprile 2002, qual è l'età prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti nei progetti esecutivi attivati?**

*(La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta B.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- 0-5 anni
- 6-10 anni
- 11-13 anni
- 14-17 anni
- 18-30 anni
- Più di 30 anni
- Non c'è un'età prevalente

**B.12. Al 30 aprile 2002, qual è la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti nei progetti esecutivi attivati?**

*(La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta B.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- Minori, in generale
- Minori, categorie particolari  
(poveri, disagio, devianti, disabili, ...)
- Adulti, in generale
- Adulti, genitori
- Adulti, operatori  
(sociali, educativi, insegnanti ...)
- Istituzioni (pubbliche, privato sociale ...)
- Non c'è una tipologia prevalente

**B.13. Al 30 aprile 2002, quante sono le risorse umane (operatori, volontari ...) impegnate nella realizzazione dei progetti esecutivi attivati?**

*(Indicare una stima. La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta B.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- meno di 10
- da 10 a 50
- da 50 a 100
- da 100 a 300
- più di 300

**B.14. Al 30 aprile 2002, qual è la forma di gestione dei progetti esecutivi attivati?**

*(La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta B.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- Diretta da parte dell'ente pubblico
- Convenzione mediante gara
- Affidamento diretto a terzi
- Non ancora stabilita
- Altro *(specificare)*

**B.15. La gestione dei progetti esecutivi affidati a terzi (in convenzione o in affidamento) è con:**

**N. progetti esecutivi**

- Cooperative
- Associazioni (di volontariato, culturali, sportive...)
- Imprese
- Liberi professionisti\consulenti
- Ad un insieme di soggetti tra quelli sopra elencati
- Altro *(specificare)*

**B.16. Al 30 aprile 2002, in che misura i progetti esecutivi attivati hanno impegnato le risorse finanziarie già percepite?**

*(Indicare una stima. La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta B.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- meno del 25%
- tra il 25% ed il 50%
- tra il 50% ed il 75%
- tra il 75% ed il 100%

**B.17. Al 30 aprile 2002, qual è la quota di cofinanziamento aggiuntivo (regionale, provinciale, comunale ...) rispetto al contributo ex L.285/97 per i progetti attivati?**

*(Indicare una stima. La somma delle risposte deve essere uguale al numero indicato nella risposta B.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- Nessun cofinanziamento
- meno del 25%
- tra il 25% ed il 50%
- tra il 50% ed il 75%
- tra il 75% ed il 100%

## TERZA PARTE – LIVELLO DI ATTIVITÀ DELL'AMBITO

Periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002

**B.18. Da parte dell'Ente capofila dell'ambito territoriale sono stati adottati atti relativi all'attuazione della L. 285/97?** *(Specificarne il numero complessivo)*

**N. complessivo**

No

Sì, atti di indirizzo

(delibere e regolamenti)

Sì, atti di gestione (determine, disposizioni dirig., contratti, convenzioni, ecc.)

Sì, protocolli e accordi di programma

**B.19. Tra gli Enti che hanno firmato gli Accordi di programma sono stati effettuati incontri?**

Sì, sugli argomenti *(specificare)*

No

**B.20. Tra i Progetti esecutivi sono state attivate iniziative di raccordo coordinate a livello di ambito territoriale?**

No

Sì, con una o più riunioni in Regione

Sì, con una o più riunioni politiche nell'ambito territoriale

Sì, con una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale

Sì, con altro

 *(specificare)*

**B.21. Tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi sono stati effettuati incontri di confronto?**

No

Sì, con i Comuni

Sì, con le Province

Sì, con le Comunità Montane

Sì, con le Prefetture/Questure

Sì, con l'ex Provveditorato agli Studi/Distretti scolastici/Scuole

Sì, con le Aziende Sanitarie Locali

Sì, con i Centri per la giustizia minorile

Sì, con i Tribunali per i Minorenni

Sì, con Associazionismo - Cooperazione sociale - ONLUS

Sì, con altro

 *(specificare)*

**B.22. Sono state effettuate iniziative informative?**

No

Sì, riunioni di lavoro aperte in ogni Comune

Sì, incontri pubblici in ogni Comune

Sì, riunioni di lavoro in qualche Comune

Sì, incontri pubblici in qualche Comune

Sì, interventi su stampa, Radio e TV locali

Sì, creazione di pagine web

Sì, stampa e diffusione del documento del Piano territoriale

Sì, apertura di uno sportello\ufficio in ogni Comune

Sì, apertura di uno sportello\ufficio in qualche Comune

Sì, altro

 *(specificare)*

**B.23. Sui Progetti esecutivi sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica?**

- No  
 Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti del comune capofila dell'ambito  
 Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma  
 Sì, affidate all'Osservatorio/centro provinciale/zonale sull'infanzia e l'adolescenza  
 Sì, affidate all'Osservatorio/centro regionale sull'infanzia e l'adolescenza  
 Sì, affidate ad una ditta specializzata/consulenti  
 Sì, affidate ad altro soggetto (specificare)

**Se sì, con quali strumenti sono state realizzate?** (anche più risposte)

- Questionari-schede cartacee  
 Database informatizzato  
 Rapporti intermedi, progress  
 Dossier, "diari di bordo"  
 Rendicontazioni economico-finanziarie  
 Riunioni periodiche tra amministratori  
 Riunioni periodiche tra referenti/responsabili  
 Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo  
 Analisi periodica della documentazione  
 Altro (specificare)

**B.24. Sui Progetti esecutivi sono state attivate iniziative di valutazione?**

- No (passare alla domanda B.27)  
 Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti del comune capofila dell'ambito  
 Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma  
 Sì, affidate all'Osservatorio/centro provinciale/zonale sull'infanzia e l'adolescenza  
 Sì, affidate all'Osservatorio/centro regionale sull'infanzia e l'adolescenza  
 Sì, affidate ad una ditta specializzata/consulenti  
 Sì, affidate ad altro soggetto (specificare)

**B.25. E quale attività valutativa è stata realizzata?**

- ex ante  in itinere  
 ex post  nessuna

**B.26. È stata effettuata una valutazione della:**

	No	Sì
qualità erogata	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
qualità percepita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
altro tipo di qualità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> (specificare)

**B.27. Le risorse umane coinvolte nella realizzazione del Piano e dei progetti, hanno partecipato ad iniziative formative?**

- No  
 Sì, nazionali finanziate con l'art.2, comma 2 sugli argomenti: (specificare)  
 Sì, interregionali finanziate con l'art.2, comma 2 sugli argomenti: (specificare)  
 Sì, regionali sugli argomenti: (specificare)  
 Sì, specifiche di ambito territoriale sugli argomenti: (specificare)  
 Sì, altro (specificare):



## SECONDA PARTE – SITUAZIONE DEI PROGETTI ESECUTIVI

### Periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002

#### C.5. Quanti sono i progetti esecutivi approvati nel Piano che sono stati:

(specificare il numero per entrambi; se "nessuno" indicare 0)

- a) accorpati n.  
b) divisi n.

#### C.6. Da quanti interventi/azioni sono formati i progetti esecutivi approvati nel Piano territoriale? (specificare il numero inserendo solo numeri interi. La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale a quello indicato nella risposta C.3)

##### N. progetti esecutivi

- non specificabile
- da 1 a 2
- da 3 a 5
- da 6 a 10
- da 11 a 15
- da 16 a 20
- da più di 20

#### C.7. Numero di progetti esecutivi: (specificare il numero per ciascuna voce)

- a) attivati dall'approvazione del Piano territoriale, n.  
b) attivati nel periodo 30.04.2001 - 30.04.2002, n.  
c) non ancora attivati al 30 aprile 2002, n.  
d) annullati al 30 aprile 2002, n.

#### C.8. Al 30 aprile 2002, i progetti esecutivi attivati si trovano:

(specificare il numero per ciascuna voce)

- a) In fase di avvio (espletate le operazioni preliminari: bandi...) n.  
b) In fase iniziale (sono appena cominciate le attività previste) n.  
c) In fase operativa (fino alla metà del tempo previsto per l'attuazione) n.  
d) In fase operativa avanzata (oltre la metà del tempo previsto per l'attuazione) n.  
e) In fase finale (oltre i tre quarti del tempo previsto per l'attuazione) n.  
f) Conclusi n.

Totale progetti esecutivi attivati dall'approvazione del Piano territoriale.

(N.B. il totale deve essere uguale a quello della risposta C.7.a) n.

#### C.9. Al 30 aprile 2002, quanti sono gli interventi/azioni attivati?

- Meno del 25%  
 Tra il 25% ed il 50%  
 Tra il 50% ed il 75%  
 Tra il 75% ed il 100%

**C.10. Al 30 aprile 2002, quanti sono i progetti esecutivi attivati che hanno coinvolto un numero di fruitori/destinatari compreso tra:**

*(Effettuare una stima. La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta C.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- 1-100
- 100-500
- 500-1000
- 1000-3000
- 3000 oltre

**C.11. Al 30 aprile 2002, qual è l'età prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti nei progetti esecutivi attivati?**

*(La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta C.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- 0-5 anni
- 6-10 anni
- 11-13 anni
- 14-17 anni
- 18-30 anni
- Più di 30 anni
- Non c'è un'età prevalente

**C.12. Al 30 aprile 2002, qual è la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari coinvolti nei progetti esecutivi attivati?**

*(La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta C.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- Minori, in generale
- Minori, categorie particolari (poveri, disagio, devianti, disabili...)
- Adulti, in generale
- Adulti, genitori
- Adulti, operatori (sociali, educativi, insegnanti...)
- Istituzioni (pubbliche, privato sociale...)
- Non c'è una tipologia prevalente

**C.13. Al 30 aprile 2002, quante sono le risorse umane (operatori, volontari...) impegnate nella realizzazione dei progetti esecutivi attivati?**

*(Indicare una stima. La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta C.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- meno di 10
- da 10 a 50
- da 50 a 100
- da 100 a 300
- più di 300

**C.14. Al 30 aprile 2002, qual è la forma di gestione dei progetti esecutivi attivati?**

*(La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta C.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- Diretta da parte dell'ente pubblico
- Convenzione mediante gara

- Affidamento diretto a terzi
- Non ancora stabilita
- Altro (specificare)

**C.15. La gestione dei progetti esecutivi affidati a terzi (in convenzione o in affidamento) è con:**

**N. progetti esecutivi**

- Cooperative
- Associazioni (di volontariato, culturali, sportive...)
- Imprese
- Liberi professionisti/consulenti
- Ad un insieme di soggetti tra quelli sopra elencati
- Altro (specificare)

**C.16. Al 30 aprile 2002, in che misura i progetti esecutivi attivati hanno impegnato le risorse finanziarie già percepite?**

*(Indicare una stima. La somma dei progetti esecutivi deve essere al numero indicato nella risposta C.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- meno del 25%
- tra il 25% ed il 50%
- tra il 50% ed il 75%
- tra il 75% ed il 100%

**C.17. Al 30 aprile 2002, qual è la quota di cofinanziamento aggiuntivo (regionale, provinciale, comunale...) rispetto al contributo ex L.285/97 per i progetti attivati?**

*(Indicare una stima. La somma dei progetti esecutivi deve essere uguale al numero indicato nella risposta C.7.a)*

**N. progetti esecutivi**

- Nessun cofinanziamento
- meno del 25%
- tra il 25% ed il 50%
- tra il 50% ed il 75%
- tra il 75% ed il 100%

**TERZA PARTE – LIVELLO DI ATTIVITÀ**  
**Periodo 30 aprile 2001 - 30 aprile 2002**

**C.18. Da parte del Comune sono stati adottati atti relativi all'attuazione della L. 285/97? (Specificarne il numero complessivo)**

**N. complessivo**

- No
- Sì, atti di indirizzo (delibere e regolamenti)
- Sì, atti di gestione (determine, disposizioni dirig., contratti, convenzioni, ecc.)
- Sì, protocolli e accordi di programma

**C.19. Tra gli Enti che hanno firmato gli Accordi di programma sono stati effettuati incontri?**

- Sì, sugli argomenti *(specificare)*  No

**C.20. Tra i progetti esecutivi sono state attivate iniziative di raccordo coordinate a livello di città riservataria?**

- No   
 Sì, con una o più riunioni in Regione   
 Sì, con una o più riunioni politiche nella città riservataria   
 Sì, con una o più riunioni tecniche nella città riservataria   
 Sì, con altro  *(specificare):*

**C.21. Tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi sono stati effettuati incontri di confronto?**

- No   
 Sì, con i Comuni limitrofi   
 Sì, con le Circoscrizioni, quartieri, municipalità   
 Sì, con la Provincia   
 Sì, con la Prefettura/Questura   
 Sì, con l'ex Provveditorato agli Studi/Distretti scolastici/Scuole   
 Sì, con le Aziende Sanitarie Locali   
 Sì, con i Centri per la giustizia minorile   
 Sì, con i Tribunali per i Minorenni   
 Sì, con Associazionismo - Cooperazione sociale - ONLUS   
 Sì, con altro  *(specificare):*

**C.22. Sono state effettuate iniziative informative?**

- No   
 Sì, riunioni di lavoro aperte in ogni circoscrizione/quartiere   
 Sì, incontri pubblici in ogni circoscrizione/quartiere   
 Sì, riunioni di lavoro in qualche circoscrizione/quartiere   
 Sì, incontri pubblici in qualche circoscrizione/quartiere   
 Sì, interventi su stampa, Radio e TV locali   
 Sì, creazione di pagine web   
 Sì, stampa e diffusione del documento del Piano territoriale   
 Sì, apertura di uno sportello/ufficio informativo sulla legge   
 Sì, altro  *(specificare):*

**C.23. Sui progetti esecutivi sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica?**

- No  
 Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune  
 Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma  
 Sì, affidate all'Osservatorio/centro comunale sull'infanzia e l'adolescenza  
 Sì, affidate ad una ditta specializzata/consulenti  
 Sì, affidate ad altro soggetto *(specificare)*

**Se Sì, con quali strumenti sono state realizzate?(anche più risposte)**

- Questionari-schede cartacee  
 Database informatizzato  
 Rapporti intermedi, progress

- Dossier, "diari di bordo"
- Rendicontazioni economico-finanziarie
- Riunioni periodiche tra amministratori
- Riunioni periodiche tra responsabili dei Progetti
- Interviste strutturate e non, individuali o di gruppo
- Analisi periodica della documentazione
- Altro *(specificare)*

**C.24. Sui progetti esecutivi sono state attivate iniziative di valutazione?**

- No *(passare alla domanda C. 28)*
- Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti del Comune
- Sì, affidate a funzionari/commissione di esperti di un altro Ente firmatario dell'accordo di programma
- Sì, affidate all'Osservatorio/centro comunale sull'infanzia e l'adolescenza
- Sì, affidate ad una ditta specializzata/consulenti
- Sì, affidate ad altro soggetto *(specificare)*

**C.25. E quale attività valutativa è stata realizzata?**

- ex ante
- in itinere
- ex post
- nessuna

**C.26. È stata effettuata una valutazione della:**

	No	Sì
qualità erogata	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
qualità percepita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
altro tipo di qualità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <i>(specificare)</i>

**C.27. Le risorse umane coinvolte nella realizzazione del Piano e dei progetti, hanno partecipato ad iniziative formative?**

- No
- Sì, *nazionali* finanziate con l'art.2, comma 2 sugli argomenti: *(specificare)*
- Sì, *interregionali* finanziate con l'art.2, comma 2 sugli argomenti: *(specificare)*
- Sì, *regionali* sugli argomenti: *(specificare)*
- Sì, specifiche per la città sugli argomenti: *(specificare)*
- Sì, altro *(specificare)*:

**C.28. Rispetto al nuovo Piano territoriale cittadino della L. 285/97, qual è il raccordo tra Città riservataria e Regione?**

- non previsto
- non definito
- Comunicazione/Invio alla Regione
- Approvazione del Piano da parte della Regione
- Altro *(specificare)*

*Finito di stampare nel mese di giugno 2004  
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*