

*Questioni e Documenti*

# I PROGETTI NEL 2001

Lo stato  
di attuazione  
della legge  
285/97

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

*Nuova serie*

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
Luglio 2002

ventinove

*Questioni e Documenti*

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

# **I PROGETTI NEL 2001**

Lo stato di attuazione della legge 285/97

Firenze  
Istituto degli Innocenti  
*Luglio 2003*

20  
ventinove

*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*



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

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

*Coordinatore della collana  
Aldo Fortunati*

Istituto degli Innocenti  
Piazza SS. Annunziata, 12  
50122 Firenze - Italia  
tel. +39 055 2037343  
fax +39 055 2037344  
e-mail [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it)  
sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

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

*Redazione a cura di:  
Ilaria Barachini, Enrico Moretti,  
Eleonora Nesi, Riccardo Poli,  
Marco Zelano*

*Hanno collaborato  
Donata Bianchi, Giorgio Macario,  
Milena Rosso, Franco Santamaria,  
Maria Teresa Tagliaventi*

*Coordinamento e realizzazione  
redazionale  
Anna Buia, Alessandra Catarsi,  
Maria Cristina Montanari,  
Paola Senesi*

*Realizzazione grafica  
Barbara Giovannini*

*Curatore del sito web  
Lino Esposito Vulgo*

*Progetto grafico  
Rauch Design, Firenze*

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

# SOMMARIO

## 5 PREMESSA

### I progetti nel 2001

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

- 11 - Le relazioni delle Regioni e Province autonome
- 46 - Le relazioni delle città riservatarie
- 65 - La ricognizione periodica
- 87 - La Banca dati 285: valutazioni quantitative e riflessioni sui progetti e sugli interventi

#### IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

- 125 - L'attività del Ministero del welfare "a misura" dei più piccoli
- 136 - Le attività di promozione
- 148 - Gli interventi di ricognizione
- 154 - L'attività di formazione

#### ANALISI DELL'IMPATTO DELLA LEGGE

- 173 - La legge 285/97 e i diritti dell'infanzia
- 189 - La legge 285/97 e i servizi per gli adolescenti

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- 197 - Dalla legge 285/97 alle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza nella legge 328/00: elementi di bilancio e di prospettiva

## PREMESSA

5

La terza 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, innanzi tutto, che l'applicazione della legge 285 ha stimolato l'innovatività nelle idee, nelle esperienze, nei percorsi e ha contribuito a promuovere cambiamenti importanti nel "pensare" le politiche e gli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza in Italia.

Nel 2001 si è finalmente passati dalla fase progettuale alla "gestione" e l'operatività della legge è divenuta effettiva.

L'incremento dell'utilizzo delle risorse finanziarie stanziata dal Governo e ripartite tra Regioni e città riservatarie è stato netto. Il 65,6% dei progetti attivati ha impegnato una quota che oscilla tra il 75% e il 100% delle risorse finanziarie stanziata; il 17,9% dei progetti ha impegnato le risorse per una quota tra il 50% e il 75%.

A cinque anni dall'approvazione delle Camere, la legge 285 mantiene intatte le sue potenzialità rigeneranti dei meccanismi di *policy making*: è un approccio metodologico di ricerca di risposte ai bisogni che tiene conto della sempre maggiore rilevanza delle "periferie" rispetto al "centro" e del coinvolgimento attivo di tutte le risorse del territorio attraverso la diffusione dello strumento della **progettazione partecipata**.

Le Regioni e le Province autonome nel corso di questi anni hanno definito gli ambiti territoriali, base per la programmazione degli interventi di risposta ai bisogni del territorio.

Dalle relazioni regionali, relative all'anno 2001, emerge che sono state privilegiate alcune aree d'intervento: la prima infanzia, l'affidamento familiare, l'adozione nazionale e internazionale (in coerenza con l'attuazione della legge 476/98, della legge 184/83 e legge 149/01), la famiglia e, in misura minore, l'adolescenza e il rapporto tra l'infanzia e l'ambiente urbano.

L'area d'intervento su cui si concentra il più elevato numero di interventi è senz'altro quella relativa alla prima infanzia. Molte risorse aggiuntive hanno contribuito alla realizzazione di asili nido e di servizi socioeducativi per la prima infanzia integrativi e sperimentali.

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 promosso numerose occasioni formative per il sostegno e lo sviluppo della legge 285/97 calibrate sulle esigenze tecnico-pratiche degli operatori e dei funzionari delle Regioni e degli enti locali, attraverso interventi di promozione della conoscenza delle opportunità offerte dalla legge e di diffusione delle *best practices* realizzate nelle differenti realtà del territorio nazionale.

La cultura e l'operatività della formazione si è venuta affermando come elemento necessario per qualificare gli interventi e i progetti da realizzare.

Un numero crescente di operatori e funzionari è stato coinvolto nell'ambito della formazione sulla legge 285/97 con la specifica motivazione di realizzare processi di cambiamento reali e significativi. Hanno contribuito ad avviare questo **cambiamento culturale** la qualità della formazione realizzata a livello nazionale e interregionale e la diffusa destinazione di parte delle risorse progettuali dei piani territoriali anche a un costante supporto formativo attuato in ambito locale e regionale.

Le attività di promozione, riconoscendo e sostenendo appieno il valore degli elementi innovativi della legge, si sono radicate e costruite sui suoi elementi caratterizzanti: la contestualizzazione degli interventi e l'innovazione a livello culturale e metodologico. Gli interventi promozionali sono stati realizzati seguendo un percorso metodologico che valorizzi la concertazione e la **progettazione partecipata** all'attivazione di risorse, che concili l'analisi dell'esistente – punto di partenza per qualsiasi intervento – con un'ottica fortemente promozionale, che focalizzi gli interventi alla realizzazione del “benessere” e alla prevenzione del disagio.

Accanto all'attività di promozione si è svolta in maniera continuativa l'analisi ricognitiva sulle caratteristiche dei progetti, interna al percorso sperimentale che parte dall'esame dei progetti catalogati nella Banca dati sulla legge 285/97 per il primo triennio e ha condotto nel corso del 2001 a un approfondimento e a un'analisi dei servizi presenti sul territorio nazionale relativi a quattro aree di intervento – minori stranieri, sostegno alla genitorialità, adolescenti, maltrattamento e abuso sessuale. Obiettivo del progetto è quello di individuare, attraverso una metodologia partecipata, alcune buone prassi da promuovere e rilanciare su scala nazionale nel campo degli interventi di sostegno alla funzione genitoriale, di prevenzione e supporto al disagio in adolescenza e preadolescenza, di integrazione dei minori stranieri e di prevenzione, protezione e cura nei casi di maltrattamento e abuso.

La Banca dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia e sull'adolescenza, in fase di realizzazione, su progetto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è destinata a raccogliere la documentazione dei piani di intervento territoriali, dei progetti esecutivi e delle attività realizzate a livello di ambito territoriale. La banca dati permetterà di fornire uno spaccato quantitativo e qualitativo dei progetti e degli interventi attivati nell'ambito della legge 285/97.

Con riferimento alla tipologia degli interventi è emersa la preponderanza dei progetti riferiti all'articolo 4 (servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali) – circa il 45% del totale dei progetti attivati – e di quelli riferiti all'articolo 6 (servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero) – circa il 30% del totale dei progetti attivati.

I progetti riferiti ai due articoli di legge maggiormente “innovativi” – l'articolo 5 (innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia) e l'articolo 7 (azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) – raggiungono la soglia rispettivamente del 9% e del 14% del totale dei progetti.

Tra i dati positivi nell'applicazione della legge va sottolineato il consolidarsi della relazione creatasi tra le istituzioni e i diversi soggetti del no profit, resi protagonisti e promotori di progetti innovativi per la crescita delle comunità. La relazione fra questi diversi soggetti nell'elaborazione e attuazione concreta dei progetti ha determinato uno sviluppo dell'intera politica di welfare riguardante i **soggetti in età evolutiva** e il moltiplicarsi di iniziative – piccole e grandi – orientate alla promozione e allo sviluppo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Non va sottovalutata, nel contempo, la persistente difficoltà nella fase della progettazione a confrontarsi con i temi e progetti più innovativi e più complessi.

Nello svolgersi della seconda triennalità della legge queste considerazioni impongono alla necessità di incrementare e sostenere gli interventi più profondi, e per questo più difficili, di promozione dei diritti e di sviluppo delle politiche per l'infanzia.

L'affermazione nelle legislazioni nazionali del principio dell'interesse superiore del fanciullo richiede che ai cittadini di minore età siano assicurate le opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano che porti alla costruzione di personalità compiute. La promozione dei diritti dei minori parte dalla promozione della consapevolezza negli adulti dell'esistenza di tali diritti di cittadinanza attivi e autonomi. La legge 285/97 ha rappresentato un caposaldo nella politica di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia per migliorarne la condizione.

Il rendere la comunità “attiva” è lo strumento innovativo configurato dalla legge 285. Attivare un lavoro di comunità vuol dire promuovere e sostenere tutte quelle reti comunitarie di reciprocità e di solidarietà che spontaneamente si realizzano in una comunità.

Questa relazione al Parlamento, che giunge a conclusione della prima triennalità, delinea indubbiamente un bilancio positivo sull'applicazione della legge 285/97, sull'attuazione dei suoi principi e sui risultati raggiunti. Essa sarà il punto di partenza per la verifica del raggiungimento dei nuovi obiettivi che necessitano di un salto di qualità nella "progettazione partecipata" e negli interventi a essa collegati, possibile grazie alla qualità del metodo di programmazione e all'ampio sviluppo nei vari enti coinvolti nella progettazione di professionalità nuove sia per la predisposizione dei progetti sia per la realizzazione degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

I progetti  
nel 2001

LO STATO DI ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE 285/97

20  
ventinove

*Avvertenza: le citazioni tratte dalle relazioni delle Regioni e delle città riservatarie sullo stato di attuazione della legge 285/97 (giugno 2000-giugno 2001) sono riportate nel testo tra virgolette basse e in carattere più piccolo.*

## Le relazioni delle Regioni e Province autonome

*1. Linee d'intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97; 2. Stato di attuazione degli interventi; 3. Verso un primo bilancio dell'attuazione del primo triennio di realizzazione della 285; 4. La nuova programmazione della 285*

### 1. Linee d'intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97

#### 1.1 Gli atti adottati per la gestione della legge

L'analisi degli atti amministrativi prodotti nel periodo di rilevazione preso in esame (aprile 2000-aprile 2001) mostra come questo sia stato caratterizzato, nella maggioranza delle realtà, da una serie di fattori che mostrano il passaggio dal primo al secondo triennio. Nella maggior parte delle relazioni, infatti, i documenti attestano questo passaggio, rendendo possibile la loro suddivisione in due gruppi: uno relativo agli atti del primo triennio, l'altro a quelli del secondo triennio.

#### *Prima triennialità*

Gli atti afferenti alla prima triennialità (generalmente ordinanze e/o determine dirigenziali) hanno ricoperto, per quasi tutte le realtà analizzate, tre tipologie di attività:

- gli atti (indubbiamente più diffusi) riguardanti il completamento del trasferimento, da parte della Regione agli ambiti territoriali, dei fondi statali ex legge 285/97 relativi alla prima triennialità;
- gli atti predisposti per l'erogazione dei fondi legati alla formazione sia essa regionale che interregionale;
- gli atti di finanziamento di attività finalizzate a una prima analisi e rielaborazione dell'operato prodotto con la legge 285/97 nel primo triennio.

Laddove l'implementazione della legge 285/97 non ha previsto l'avvio della seconda triennialità, sono stati indicati, in alcuni casi, come cause di tali eventi particolari fattori: «il perseguimento di tali obiettivi è stato raggiunto nel primo quadrimestre dell'anno 2001, termine entro il quale si è completata la fase di mediazione e di ricomposizione di situazioni bloccate da eventi e conflitti d'ordine politico e/o dalla scarsa partecipazione dei referenti tecnici. L'alternanza di molte amministrazioni locali e il turn-over degli operatori ha infatti rallentato e, in alcuni casi ostacolato, la continuità esponenziale maturata nel corso della prima annualità del lavoro comu-

ne». In altri casi, l'annullamento dei risultati delle elezioni amministrative ha interrotto la normale procedura d'attuazione della legge, mentre in altri ancora, il mancato e/o ritardato accreditamento dei fondi alla Regione, ha prodotto un'involontaria interruzione del normale svolgimento delle procedure burocratiche.

#### Seconda triennialità

Lo stesso periodo in cui veniva a concludersi il primo triennio vedeva l'avvio in diverse Regioni della seconda triennialità. L'analisi del processo di pianificazione della stessa mostra come la maggioranza delle realtà regionali abbia approvato, tra febbraio e luglio 2001, tramite delibere di consiglio e/o di giunta, gli atti d'indirizzo per la predisposizione dei piani territoriali di intervento, in numero minore atti di approvazione dei progetti promossi dagli ambiti territoriali e in misura ancora minore atti relativi all'assegnazione delle risorse, giungendo pertanto a identificare, nella maggioranza dei casi, come periodo di reale svolgimento della seconda triennialità il periodo 2001-2003 (se non, in alcuni casi, il 2002-2004).

A tali delibere si sono inoltre aggiunte quelle relative a programmi o piani di formazione regionali o di scambio interregionale e nazionali.

Il periodo preso in esame è stato, inoltre, utilizzato, in alcuni casi, per modificare l'organizzazione dell'assetto territoriale di riferimento: criteri di maggiore funzionalità politica e amministrativa, dettati dall'esigenza di avviare il processo di integrazione tra legge 285/97 e legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, hanno, infatti, indotto cinque realtà regionali (Basilicata, Campania, Liguria, Marche, Sicilia) a omogeneizzare i livelli territoriali di programmazione facendo coincidere gli ambiti territoriali definiti con la legge 285/97 con i distretti sociosanitari. Da quanto si evince dalle relazioni prodotte dai referenti istituzionali tale passaggio si è posto in continuità con la logica proposta e già sperimentata con la legge 285/97, laddove infatti per particolari caratteristiche morfologiche (come ad esempio nella Regione Valle d'Aosta) la riorganizzazione prevista non appariva sufficiente si sono poste in evidenza soluzioni sperimentate dalla messa in opera della legge 285/97 «oltre all'ambito distrettuale, è stato previsto l'accordo di 10 comuni per agevolare una realtà territoriale di comuni di piccolissime dimensioni, talvolta appartenenti a AULSS diverse, dove era presente già una rete di servizi ed una cultura comune».

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

L'adozione di atti pubblici in aggiunta a quelli necessari all'implementazione della legge 285/97 si è orientata fundamentalmente su alcune aree d'intervento:

- prima infanzia;
- affidamento familiare, adozione nazionale e internazionale (in coerenza con l'attuazione della legge 476/98 e della legge 184/83 e legge 149/01);
- famiglia;

e in misura minore su:

- rapporto infanzia e ambiente urbano;
- adolescenza.

L'area d'intervento su cui più numerosi sono i documenti prodotti è senz'altro quella relativa alla prima infanzia. Molti sono i riferimenti a contributi aggiuntivi per la realizzazione di asili nido e/o progetti sperimentali di servizi integrativi o innovativi.

D'interesse risulta il fatto che è divenuta prassi sempre più diffusa affiancare all'erogazione di contributi la costituzione di gruppi di lavoro e di studio, chiamati a riflettere e fornire in modo concomitante indirizzi e orientamenti su particolari questioni quali, ad esempio, la definizione di standard strutturali e di qualità dei nidi e dei servizi integrativi a questo.

Tra gli obiettivi da perseguire nel triennio emerge: [...] la regolamentazione dei servizi alternativi e/o integrativi all'asilo nido, si veda a questo proposito la delibera relativa agli standard sui servizi alternativi al nido (dgr n. 3148 del 18/09/01), l'approvazione degli standard qualitativi e organizzativi dei servizi per l'infanzia diversi dall'asilo nido, ai sensi dell'art. 6 della l.r. 44/1998. La delibera fa riferimento alla documentazione prodotta da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli Enti locali, delle Cooperative sociali operanti in Valle, dei Dirigenti e Funzionari RAVA, dei Sindacati. (Regione Valle d'Aosta)

Procedure analoghe si riscontrano in relazione alle tematiche dell'affidamento familiare e dell'adozione. Gli atti deliberativi di ratifica della legge 476/98 posti in essere dalle diverse Regioni, sono sostenuti da protocolli operativi e metodologici in cui parte integrante del processo d'attuazione riguarda appunto la costituzione di gruppi di lavoro.

D.G.R. n. 27-2549 del 26.3.2001, avente ad oggetto le modalità attuative per la definizione dell'assetto delle équipes adozioni nazionali ed internazionali per l'attuazione della legge 476/98 di ratifica della Convenzione dell'Aja in materia di adozione internazionale. Tale provvedimento prevede:

- la costituzione sul territorio di équipes formate da operatori socioassistenziali e sanitari in possesso di adeguata professionalità e formazione;
- la definizione di una procedura (tempi e modi) riferita in specifico all'integrazione tra servizi ed enti autorizzati (art. 39bis comma c legge 476/98), che comprenda il percorso dalla presentazione della dichiarazione di disponibilità della coppia all'ingresso del minore straniero in Italia;
- la definizione di uno schema di relazione per la dichiarazione di idoneità della coppia
- approvazione di un successivo provvedimento con un programma di formazione specifico. (Regione Piemonte)

In applicazione della legge 476/98 è stata emanata, in data 16.6.2000, in raccordo con l'Assessorato regionale alla Sanità, la prima direttiva interassessorile riguardante la convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e le modifiche alla legge 184/83 in materia di minori stranieri. Nel gennaio 2001 è stato istituito il Coordinamento regionale sull'adozione internazionale, con lo scopo di mettere a punto una procedura di lavoro integrata fra servizi, enti autorizzati e istituzioni. (Regione Sicilia)

In relazione al terzo ambito, tema della famiglia, si assiste a una molteplice e complessa articolazione d'approcci che si esprimono attraverso forme di sostegno diretto e indiretto a diversi livelli:

- sostegno economico diretto, modalità meno diffusa, generalmente riconosciuto a famiglie in stato di bisogno, o con parto plurigemellare;
- sostegno indiretto, mediante atti finanziari per lo sviluppo dei servizi come i centri per le famiglie e i consultori familiari, o attività formative destinate agli operatori dei servizi legate all'aggiornamento professionale e al miglioramento delle prassi operative;
- sostegno, infine, realizzato come creazione di uno spazio e di un'attenzione culturale specifica inerente la famiglia, sia mediante l'elaborazione di linee guida e di indirizzo per i servizi di sostegno alla famiglia, che attraverso la produzione di specifici atti normativi, regolativi e di promozione degli interventi di settore.

Le politiche per l'infanzia portate avanti a livello regionale individuano un certo interesse, anche se in maniera meno omogenea rispetto alle aree considerate precedentemente, in relazione alla qualità della vita urbana di bambini e bambine, nella logica di una trasformazione e riqualificazione della città anche con il loro contributo, ovvero in un'ottica di progettazione urbanistica partecipata. Alcune delibere accolgono tra i vari impegni a favore della promozione dei

diritti dei minori la realizzazione di progetti di *Città sostenibili per i bambini e le bambine*, prevedendo a questo proposito attività formative per funzionari pubblici, operatori dei servizi, insegnanti, finalizzate alla promozione di una diversa attenzione culturale e all'acquisizione di nuove competenze professionali, oppure istituendo centri di servizi appositi quali ad esempio il Centro regionale delle città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza (Camina, Regione Emilia-Romagna).

Ulteriore ambito d'attività è quello relativo all'adolescenza. Poche sono le Regioni che hanno adottato atti specifici legati a questa fascia d'età. Le realtà però in cui ciò si è verificato hanno mostrato una cospicua produzione di atti al proposito. Questa la diffusione per ordine di numerosità:

- atti rivolti ad affrontare le problematiche inerenti la cosiddetta adolescenza a rischio: *Interventi finanziari regionali per iniziative a tutela dei minori in situazioni familiari multiproblematiche e adolescenti a rischio di devianza - criteri e modalità per la ripartizione delle risorse - anno 2000*, oppure progetto *Riparazione*, rivolto ai minorenni soggetti a provvedimenti penali, progetto pilota regionale *I CARE 2000, Anno 2000, II fase*. Progetto pilota regionale *Indagine sociologica sulla condizione giovanile*;
- atti di definizione di piani o programmi annuali: *Promozione e coordinamento delle politiche di intervento a favore dei giovani e degli adolescenti*, unitamente a finanziamenti affidati agli enti gestori al fine di promuovere progettualità rivolte ai giovani adolescenti.

### 1.3 Azioni intraprese per favorire la messa a regime della 285

#### *Iniziative formative<sup>1</sup>*

L'ambito di intervento in cui tutte le Regioni, nessuna esclusa, hanno investito risorse al fine di rendere prassi la metodologia individuata e indicata dalla legge 285/97 è stato quello della formazione.

Le numerose e diverse proposte indicate nelle relazioni mostrano infatti una sempre maggiore capacità non solo di individuare specifici bisogni formativi delle varie categorie che a vario titolo lavorano per e con l'infanzia, ma anche di rispondere a essi in maniera efficace, tenendo soprattutto conto delle peculiarità e delle risorse del territorio. In maggior numero che lo scorso anno si assiste infatti alla messa in campo di programmi formativi composti da proposte che tendono a rispondere a livelli diversi in cui unitamente alle proposte nazionali e interregionali si collocano percorsi di breve, lungo e medio periodo di ambito locale, provinciale e regionale rivolti a operatori pubblici e privati.

<sup>1</sup> In questa sezione l'analisi riguarda le iniziative formative realizzate a livello regionale; per quanto riguarda le attività di formazione di livello nazionale e interregionale, si rimanda più avanti all'approfondimento specifico nella parte *Il sostegno all'attuazione della legge*.

A livello di singola Regione, l'analisi dei programmi formativi sviluppati mostra come elemento di novità un rafforzamento metodologico nell'impostazione degli stessi, secondo un metodo basato su una migliore lettura dei bisogni formativi degli operatori (pubblici e privati) e di una conseguente progettazione formativa più aderente alle reali necessità, sottoponibile a processi di verifica e valutazione dei risultati formativi. C'è da aggiungere, inoltre, che tale approccio è stato sostenuto e valorizzato in diversi casi dalla costituzione di comitati scientifici o gruppi d'esperti, chiamati a orientare e a supportare i vari progetti formativi stessi.

Rispetto ai temi formativi comuni ha rivestito una certa centralità, soprattutto nelle Regioni settentrionali, il tema della genitorialità. La formazione si è sviluppata sia in sostegno all'implementazione d'ulteriori leggi nazionali a tutela dei minorenni, come ad esempio la legge sulle adozioni internazionali, legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri* o quella contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*, sia come vero e proprio strumento di promozione di una crescita culturale del mondo adulto a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le argomentazioni prodotte per quest'area di formazione mostrano un'interpretazione estesa del concetto di genitorialità. Essa infatti, come rende evidente questo eloquente titolo di un percorso formativo *Genitorialità biologica, affidataria, adottiva e la generatività sociale*, viene letta ed elaborata in maniera ampia, diversificata per ruoli e competenze, riguardante e appartenente non solo alla famiglia ma, in maniera diversa, alla società; intendendo con essa il mondo adulto che, indipendentemente dalle relazioni biologiche, coscientemente e moralmente si assume la responsabilità del benessere, della tutela e della cura dei più piccoli. Le diverse modalità di sviluppo concreto di tale concetto e l'impegno a sostenere il ruolo sociale della famiglia e dei genitori, nei documenti analizzati, non vengono perciò a escludersi bensì a integrarsi, rispondendo così a livelli di complessità diversi.

Si rileva cioè, dal tipo di architettura data ai diversi percorsi formativi, la diffusione di riferimenti culturali e di prassi d'intervento atti a sostenere e promuovere l'espressione di una genitorialità (con l'assunzione di funzioni di cura, protezione, accoglienza, regolazione, emancipazione ecc.) al di fuori delle mura domestiche, negli spazi condivisi della comunità locale.

La genitorialità è una funzione complessa risultante dell'intreccio di più dimensioni, ed è al contempo patrimonio esperienziale di tutti, in quanto tutti siamo stati figli; inoltre l'assunzione di una identità genitoriale, connotata dalla capacità di avere cura e assumersi responsabilità, caratterizza l'età adulta, anche quando non è accompagnata da una esperienza generativa in senso biologico. Sulla base di questi assunti il Gruppo elabora l'idea di genitorialità diffusa e sociale come sguardo degli adulti, genitori e non, sui "figli degli altri", mutua assunzione di responsabilità e di cura sui minori che abitano la comunità locale, insieme come espressione di funzioni genitoriali da parte degli adulti che rivestono ruoli istituzionali. Il sostegno alla genitorialità, promosso con l'attuazione di iniziative sperimentali, diventa in quest'ottica una scelta che va oltre la diffusione di competenze per la gestione delle relazioni interne alla famiglia: diventa promozione e legittimazione di risorse che possono essere utilizzate nella e per la comunità locale, per l'accoglienza delle nuove generazioni e per l'intreccio di reti di sostegno tra adulti che possono includere i soggetti e le biografie familiari che vivono situazioni o attraversano momenti di difficoltà.

Immediatamente successivo per numero d'attività realizzate a questo primo ambito formativo, è quello relativo alla valutazione, sia essa intesa in relazione alla qualità dei servizi che alla qualità d'implementazione dei progetti. L'interesse per l'analisi e la valutazione di ciò che viene messo in campo a livello territoriale sembra sempre più ampliare il campo di indagine riguardando servizi integrativi al nido, quelli del tempo libero, fino alle strutture residenziali per i minori che si trovano fuori della famiglia. Questa attenzione non solo al fare ma al fare bene, si iscrive sempre più nella scommessa lanciata dalla legge 285/97 che trova naturale prosecuzione nell'articolo 8 della legge 328/00. Questo *continuum* sembra essere già una prassi in alcune Regioni, mentre in altre la cultura del monitoraggio e della valutazione stenta ancora a decollare.

Esperienza particolarmente interessante a tale proposito risulta essere quella della Regione Umbria con il progetto di formazione *Valutare e costruire la qualità dei servizi per l'infanzia*, durato due anni e rivolto sia a responsabili tecnici degli ambiti territoriali referenti per la legge 285/97, sia agli operatori coinvolti nei servizi, che ha permesso di definire gli indicatori di qualità e gli strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia. Il corso finanziato con il 5% previsto dalla legge 285/97, ha rappresentato il momento di raccordo tra più indirizzi presenti in diversi atti legislativi regionali rivolti alla promozione dei diritti dell'infanzia e il particolare momento di programmazione sociale voluto dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Attraverso il coinvolgimento degli operatori e «l'utilizzazione e la

valorizzazione delle esperienze professionali dei partecipanti» è stata possibile «la messa a punto e la validazione degli indicatori e degli strumenti per la valutazione».

I risultati del percorso hanno poi costituito il materiale pubblicato nel volume dal titolo *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Indicatori e strumenti*, edito dalla casa editrice Junior nel novembre 2001.

L'importanza della documentazione e diffusione dei risultati di un percorso formativo, specie se centrato sulle tematiche della valutazione, trova riscontro anche in un'altra iniziativa regionale dedicata all'acquisizione di metodologie di valutazione dei progetti, come nel caso della Regione Valle d'Aosta, che ha realizzato un ciclo formativo da titolo *Valutare è possibile? Metodologie e strumenti per la valutazione dei progetti legge 285/97*, che ha previsto la produzione di un cd-rom con i materiali del corso.

Infine, numerosi altri percorsi formativi si sono sviluppati intorno alle diverse pratiche e problematiche di tipo amministrativo/contabile, giuridico, organizzativo, pedagogico ecc., che vengono a porsi nella realizzazione delle attività legate all'implementazione della legge. Sono stati segnalati corsi di formazione sui seguenti temi.

- Il pubblico nel rapporto con il privato: strumenti amministrativi.
- La normativa nazionale a tutela dei minori.
- Il flusso comunicativo fra tribunale per i minorenni e servizi: la documentazione scritta.
- Incontri, convegni e seminari di rilancio della legge 285/97, coincidenti con il momento della riprogettazione per la nuova triennialità.
- Formazione specifica sugli aspetti più problematici della 285 quali la progettazione, l'affidamento della gestione dei servizi e la valutazione dei progetti.
- Percorsi legati all'approfondimento di riflessioni su culture "altre" e la possibilità che queste possano trovare riconoscimento e accoglienza nei diversi servizi in cui sono presenti i minori.
- L'adolescenza e la città educativa.

#### *Iniziative di coordinamento*

Le iniziative intraprese per favorire il coordinamento tra i diversi settori istituzionali, al fine di realizzare una politica integrata per l'infanzia e l'adolescenza, mostrano livelli di avanzamento diversi e organizzazioni interne molteplici.

Numerosi, infatti, sono i modelli strutturali che sono stati posti in essere dalle realtà regionali al fine di garantire il coordinamento tra ambiti e istituzioni. Laddove la modalità del coordinamento è entrata

a pieno regime si assiste a soluzioni organizzative che tengono contemporaneamente conto dei diversi livelli istituzionali, competenze e ruoli, individuando per ognuno di essi categorie di obiettivi e modalità di incontro/confronto specifici, realizzando così forme concrete di coordinamento e raccordo.

A titolo esemplificativo si può citare il caso della Regione Emilia-Romagna dove esiste un livello di coordinamento regionale, utile «per la conoscenza delle diverse realtà (esigenze, difficoltà, potenzialità e risorse), per lo scambio e il confronto, per fornire stimoli e suggerimenti. Il raccordo con le province in questo anno si è focalizzato intorno alla messa a punto dell'attività di monitoraggio e degli strumenti ad esso correlati e in seconda battuta ha rappresentato un preziosissimo tavolo di confronto per la definizione delle linee di indirizzo per la programmazione del secondo triennio di progettazione della legge 285/97». Unitamente a esso esiste un livello di coordinamento provinciale che si è specificatamente focalizzato su «l'analisi del territorio provinciale, [le province] hanno recepito le linee d'indirizzo regionale e le hanno coniugate alle esigenze e risorse della propria realtà promuovendo la connessione tra i diversi attori coinvolti nella progettazione legata alla legge 285/97» e, infine, un livello di coordinamento locale attraverso cui è stato possibile realizzare una maggiore concertazione tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti.

Nella relazione regionale si valuta molto positivamente quest'impostazione, ritenendo «questo tipo di coordinamento a spirale estremamente efficace e agile nell'operatività e nel tempo ed ha avuto modo di strutturarsi sempre più stabilmente modellandosi sulla base delle evoluzioni e delle variazioni poste in essere».

Nella maggioranza dei casi, comunque, il coordinamento degli ambiti è garantito a livello regionale, con incontri periodici al cui interno vengono garantite attività di monitoraggio e aggiornamento sullo stato di avanzamento dei piani e dei progetti. In alcuni casi poi lo stesso spazio viene utilizzato per la condivisione delle schede di raccolta dati e per la definizione delle priorità della seconda triennalità.

Laddove l'organizzazione territoriale non prevede la suddivisione in ambiti territoriali (vedi ad esempio le realtà delle Province autonome che sono organizzate in comprensori), l'attività di coordinamento è comunque riconosciuta come molto importante e utile.

Il sistema adottato, trova la sua ragione, non solo nell'opportunità di avere una gestione unificata delle procedure e un utilizzo più razionale delle risorse finanziarie complessivamente destinate ai progetti di prevenzione, ma consente altresì di:

- sperimentare una razionale politica di prevenzione che, gestita inizialmente a livello provinciale, prefiguri le condizioni per procedere alla

graduale territorializzazione, tenuto conto degli ambiti zonali che verranno definiti nella nuova riforma istituzionale;

- introdurre momenti di monitoraggio che prevedano il confronto e la verifica dei bisogni a livello territoriale attraverso la collaborazione dei soggetti istituzionali dell'ambito territoriale di riferimento, con particolare riguardo all'area del sociale, della sanità, dell'istruzione e della formazione professionale;
- privilegiare le iniziative che sono presentate congiuntamente da più soggetti pubblici e/o privati al fine di creare presupposti e forme sistematiche di confronto sui bisogni nell'ottica più generale dell'integrazione fra servizi.

Infine, concorre alla funzione di coordinamento anche l'attività di raccordo a livello regionale relativa all'attuazione dei progetti, esplicitata attraverso:

- la creazione di gruppi di lavoro tematici, in alcuni casi interistituzionali;
- attività di monitoraggio;
- sviluppo di attività di ricerca su ambiti specifici, finalizzate ad esempio a identificare "buone pratiche" progettuali;
- un supporto e un'assistenza continua agli enti gestori dei progetti da parte della Regione.

#### *Iniziativa informative*

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'informazione per favorire la messa a regime di informazione essa si è realizzata:

- attraverso la predisposizione di siti web. Sono sempre più frequenti le realtà regionali che riportano, all'interno della pagina regionale in Internet, informazioni specifiche sulla legge o più in generale informazioni, dati e studi sulle politiche e sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- attraverso la realizzazione di cd-rom relativi a corsi di formazione, ricerche, seminari ecc;
- giornate di promozione promosse dalle Regioni;
- partecipazione da parte dei rappresentanti della Regione a convegni, seminari organizzati a livello locale per informare costantemente sullo stato di attuazione dei progetti.

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

Dalle dichiarazioni fatte (19 relazioni su 21) risulta che 11 Regioni hanno proceduto all'impegno e alla liquidazione dell'ultimo anno del primo triennio – fanno eccezione la Basilicata che si trova ad aver impegnato e liquidato il secondo anno del primo triennio e il Molise che ha liquidato solo in parte il terzo anno del primo triennio.

Per quanto riguarda la certificazione delle spese le informazioni risultano assai scarse (6 sono le Regioni che hanno fornito indicazioni a proposito), esse mostrano che tre Regioni hanno concluso la rendicontazione del primo anno del I triennio e le restanti tre stanno concludendo la rendicontazione del terzo anno della prima triennalità.

Abruzzo, Umbria e Veneto, alla data del 30 giugno 2001 si trovano ad aver impegnato i fondi per il primo anno del II triennio.

## 2. Stato di attuazione degli interventi

### 2.1 Stato della documentazione degli interventi e delle attività dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

L'analisi e il confronto dei documenti delle relazioni regionali mostra uno sviluppo, sotto il profilo culturale e metodologico, ancora non omogeneo delle attività di documentazione.

Non sono molte infatti le realtà che indicano tra le attività svolte la strutturazione di una banca dati regionale (o di livello provinciale o di ambito), atta a raccogliere la documentazione delle attività del servizio o dell'intervento, ovvero uno spazio in cui tutto il materiale prodotto è sottoposto a una sistematica raccolta e catalogazione. Il carattere di non omogeneità invece è legato al diverso sviluppo delle fasi operative di cui la documentazione si compone.

La prima fase, quella del reperimento del materiale, è quella indiscutibilmente più diffusa e realizzata. Evidentemente la dimensione culturale promossa in questo senso dalla legge 285/97 e il consolidamento tecnico e economico a essa fornito dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, hanno favorito un buon avvio di tale pratica: sono, infatti, testimoniate la creazione di organismi preposti al raggiungimento dell'obiettivo, ma anche alla costruzione ragionata e condivisa di impianti di raccolta. Laddove, infatti, la raccolta del materiale è gestita in proprio dalla Regione, in alcuni casi, si assiste a una specie di territorializzazione dei centri di documentazione regionali, con articolazioni provinciali o a livello di ambito territoriale.

Per la seconda fase, relativa alla catalogazione, la situazione non pare ancora così diffusa e matura. Poche, infatti, sembrano essere le realtà che al termine della prima triennalità si sono dotate di metodologie e strumenti adeguati per la gestione e l'elaborazione di tutti quei documenti che la messa in pratica della legge 285/97 richiede e produce (per ogni livello di attuazione: azione/intervento, progetto, piano territoriale, piano regionale). Molte, infatti, sono le dichiarazioni in cui si afferma che il trattamento del materiale acquisito riguarda una sua schedatura e una classificazione numerica, ben lontano quindi dalla metodologia fatta di procedure standardizzate che fanno riferimento a norme certificate a livello internazionale e una loro successiva immissione in un archivio informatizzato. Il perché di

questo è probabilmente da ricercare ancora una volta nell'innovatività della traccia delineata dalla legge 285/97, che si presume troverà una sua completa realizzazione con il secondo triennio d'attuazione, unitamente alle indicazioni della legge quadro 328/00 e a una completa realizzazione della legge 451/97.

In relazione a questo ultimo punto, ossia del raccordo della documentazione con gli adempimenti previsti dalla legge 451/97, sembra infatti che l'efficacia della raccolta e della catalogazione dei materiali sia più "facilmente" garantita per gli strumenti strettamente legati al monitoraggio periodico (ovvero degli strumenti richiesti "per legge": schede di rilevazione, questionari, ma anche raccolta dei piani territoriali e dei progetti ecc.) mentre maggiore difficoltà sembra incontrare la raccolta, e ancor più la catalogazione delle produzioni "grigie", dei verbali, dei materiali elaborati dai bambini ecc.

Dalle indicazioni offerte le cause a cui rimandare questa condizione sembrano essere sostanzialmente due: una che si colloca a livello regionale e riguarda la difficoltà di far rispettare metodologia e tempi previsti; l'altro presente a livello locale, in cui si rende evidente un processo culturale che solo in maniera parziale ha trovato spazi concreti nella quotidianità professionale di coloro che a vario titolo e a diverso livello si occupano dei progetti finanziati con la 285. Si rende evidente come la documentazione mostra in sé zone d'ombra su cui è ancora necessario lavorare.

La documentazione normalmente richiesta riguarda:

- schede di monitoraggio/verifica sullo stato di attuazione dei progetti;
- relazioni sulle attività svolte;
- dossier dei servizi;
- diari e giornali di bordo;
- prodotti multimediali (cd, riprese video, audiocassette ecc.);
- fotografie;
- giornalini e materiali prodotti dagli utenti dei servizi;
- comunicazioni varie, inerenti a variazioni, integrazioni ai progetti, stato di avanzamento delle attività;
- documentazione amministrativa: delibere, bandi, convenzioni;
- documentazione informativa: opuscoli, manifesti, depliant, locandine;
- letteratura grigia: studi, rapporti di valutazione, relazione sulle attività ecc.);
- apposite schede di rendicontazione delle spese effettuate.

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

La consapevolezza dell'importanza strumentale (rispetto alla valutazione) e strategica (in vista della nuova progettualità) delle attività di monitoraggio e verifica dei progetti esecutivi e dei piani si desume tendenzialmente dalle azioni promosse dalle Regioni a favore della strutturazione di metodologie (nel senso di darsi un contesto di regole e ruoli definito e concordato) e al definitivo consolidamento delle attività di monitoraggio, verifica e valutazione attraverso la creazione e attivazione/miglioramento di sistemi informativi regionali.

La lettura trasversale dei documenti rende evidente soprattutto per questa attività come essa sia un processo *in itinere*. L'analisi mostra come molte realtà stiano, nel tempo – perché ciò non è avvenuto contemporaneamente all'attivazione della legge 285/97 – affinando piani di monitoraggio e verifica in cui ben definiti sono i soggetti coinvolti, i compiti e le responsabilità a ciascuno affidati.

La tabella che segue mostra gli elementi comuni individuati.

livello	organismo	ruolo e compito	strumenti
regionale	gruppo tecnico interassessorile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• predispone piani di monitoraggio, verifica e valutazione</li> <li>• collabora attraverso il Gruppo tecnico di coordinamento interregionale politiche per i minori alla predisposizione delle schede periodiche di ricognizione sullo stato di attuazione della 285 assieme al Centro nazionale</li> <li>• verifica dei piani attraverso il controllo della spesa effettiva dei fondi erogati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riunioni</li> <li>• schede predisposte dalla Regione di verifica spese effettuate</li> <li>• raccolta e elaborazione di livello regionale di tutto il materiale inviato</li> </ul>
provinciale e/o di ambito territoriale	collegio di vigilanza e/o gruppo di coordinamento	gestione del monitoraggio e verifica dei piani e dei progetti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schede periodiche del Centro nazionale</li> <li>• relazioni dei Comuni capofila</li> <li>• scheda rendicontazione spese</li> </ul>
locale	nucleo di valutazione e/o ente gestore	valutazione <i>in itinere</i> dello stato d'attuazione dei progetti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riunioni tra responsabili dei progetti</li> <li>• rapporti intermedi</li> <li>• riunioni tra amministratori/ funzionari dell'ente gestore e di altro ente</li> <li>• questionari</li> <li>• schede analisi utenza</li> <li>• diari di bordo</li> <li>• autovalutazioni degli interventi</li> </ul>

Elemento interessante da rilevare a tale proposito (cioè delle modifiche/integrazioni intervenute nel tempo, in base all'esperienza maturata), riguarda il graduale processo di definizione del ruolo e delle

competenze attribuite all'ente Provincia. Questa tendenza si orienta e gradualmente, nella prassi, si accorda con le indicazioni della legge 328/00. Questo processo è maggiormente evidente laddove i confini dell'ambito territoriale sono stati definiti come corrispondenti a quelli della Provincia, anche se sensibilmente ciò sta avvenendo, con le dovute differenze e integrazioni ancora tutte da "costruire", anche in quelle realtà in cui le scelte di organizzazione territoriale si sono orientate diversamente. In altre parole: sempre più chiare ed effettive risultano essere le competenze in termini di verifica e valutazione dei progetti esecutivi tra Provincia e Comune capofila di ambito.

A livello locale la valutazione complessiva e conclusiva dei progetti, che nella maggioranza dei casi è annuale, è sempre a carico dell'ente gestore, mentre la valutazione e la verifica *in itinere* possono essere affidati dall'ente gestore a gruppi tecnici di coordinamento locale o di professionisti, o ditte specializzate individuate all'occorrenza.

Pur riconoscendo la complementarità dei processi di monitoraggio e valutazione, all'interno delle relazioni si assiste a un approfondimento predominante sulle attività di monitoraggio piuttosto che su quelle di valutazione. Risultano, infatti, analizzate con maggior dettaglio le diverse azioni in cui si articola il monitoraggio stesso ovvero, rendicontazione spese, verifica raggiungimento obiettivi, avanzamento dei progetti e/o dei piani rispetto ai tempi (fase iniziale, intermedia, avanzata ecc.), ai finanziamenti utilizzati ecc.

Sono, invece, meno presenti le considerazioni relative alla valutazione degli interventi. Sono scarse, ad esempio, le informazioni restituite su attività quali la rilevazione della qualità percepita, oppure le valutazioni di impatto (ovvero analisi di quali cambiamenti si rilevano nella condizione e nei comportamenti dei destinatari dei servizi), i processi di autovalutazione (sia che questi riguardino il livello regionale che quello territoriale) o le attività di valutazione partecipata.

Coerentemente con questa tendenza risultano scarsi i contributi in cui vengono messi in evidenza gli elementi di forza e di criticità dell'azione valutativa, mentre molto più numerose sono invece le informazioni fornite rispetto alle diverse fasi, ai diversi strumenti, ai diversi tempi dell'attività di monitoraggio.

*Elementi di criticità  
del monitoraggio  
e proposte  
di miglioramento*

La difficoltà generale più diffusa riguarda la restituzione delle schede di monitoraggio da parte degli ambiti locali nei tempi richiesti. Tra le soluzioni approntate la più comune è stata quella che ha visto la Regione promuovere incontri in favore dei referenti degli ambiti per spiegare meglio la scheda e apportare piccoli adeguamenti.

Emergono però anche difficoltà di tipo contenutistico. Riferendosi alle attività di monitoraggio sui progetti esecutivi, in una relazione si esplicita:

relativamente al monitoraggio si può affermare che in genere sono presenti i dati quantitativi, con rilevazioni di dati semplici. Persistono enormi difficoltà nella lettura dei dati e nella attribuzione di significato e quindi di senso del progetto. Tra i dati qualitativi emerge chiaramente la difficoltà di individuare gli **indicatori di processo** attivati sulle qualità percepite (interviste, questionari di gradimento, verifiche sui tempi prefissati) e **indicatori di risultato** (misurazioni di cambiamento rispetto agli obiettivi di partenza), che riassumono il senso del lavoro, spesso non sono chiaramente individuati.

Altre informazioni riportano commenti sulla scarsa qualità dei dati raccolti «nel dettaglio, in alcuni casi, le schede di monitoraggio sono state compilate solo parzialmente omettendo informazioni fondamentali, in altri si sono rilevate incongruenze tra diverse parti, determinate presumibilmente da una non corretta interpretazione dei dati».

Permangono, infine, in diverse realtà ambiguità concettuali legate a una poca chiarezza al momento della compilazione delle schede tra i termini progetto, intervento e azione.

Accanto a queste si possono rilevare anche difficoltà di tipo più politico-organizzativo. Esistono, infatti, realtà in cui non è stato possibile realizzare un'elaborazione concordata di strumenti di monitoraggio dei piani e dei progetti, per cui sono state effettuate attività di ricognizione all'interno dello stesso ambito regionale utilizzando strumenti diversi e quindi non comparabili tra loro.

Sulla base di questi elementi, al fine di apportare un miglioramento metodologico, da parte di alcune Regioni viene riconosciuta l'importanza di impegnarsi a:

- costruire strumenti di agevole compilazione così da ottenere informazioni complete;
- programmare piani di monitoraggio, verifica, valutazione integrati, modulari e diversamente strutturati tali da non creare doppioni di richieste e così non appesantire di ulteriori oneri gli enti titolari dei progetti;
- fare richieste periodiche ma non ravvicinate nel tempo;
- restituire in tempi congrui agli enti titolari stessi le informazioni acquisite per mezzo di vari strumenti: relazioni, schemi riassuntivi, incontri, partecipazioni al gruppo interistituzionale, partecipazione a seminari di formazione, incontri pubblici nei Comuni capofila dell'ambito, pubblicazioni ecc.

Dalle dichiarazioni fatte è stato possibile definire una griglia in relazione ai soggetti che ne usufruiscono (quindi che l'informazione raggiunge), agli strumenti utilizzati, alle occasioni in cui le informa-

zioni circa lo stato di attuazione dei progetti e dei piani vengono fornite, in relazione ai contenuti più frequentemente espressi.

### La restituzione delle informazioni che scaturiscono dalle attività di monitoraggio

in relazione ai soggetti	in relazione agli strumenti	in relazione ai luoghi	in relazione ai contenuti
Comuni	opuscoli	convegni	flussi informativi collegati al monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti in termini di dati e rendicontazione delle spese
comunità montane	depliants	seminari	
consorzio enti locali	brochures	incontri pubblici	
questura	pubblicazioni	riunioni di lavoro	
AUSL	cd-rom	giornate celebrative	
sovrintendenza agli studi	materiali disponibili su sito Internet		
difensore civico	relazioni		
tribunale dei minorenni	rapporti		
centro giustizia minorile	schede sintetiche		
dirigenti scolastici			
IRRE (Istituto regionale di ricerca educativa)			
utenti			
referenti di ambito			
soggetti che ne facciano richiesta			

#### Elementi di criticità della valutazione e proposte di miglioramento

Gli elementi posti in evidenza rispetto alle problematiche inerenti all'attività di valutazione mostrano caratteristiche meno tecniche, riguardando, invece, la necessità di migliorare e integrare, se non in alcuni casi attivare, la professionalità degli addetti ai lavori di competenze, ruoli e funzioni a essa legati. Per quanto la valutazione sia, infatti, sempre più consapevolmente ritenuta come una parte specifica e imprescindibile per la qualificazione del processo di progettazione e realizzazione delle politiche e degli interventi, le testimonianze presentate sottolineano ancora la necessità di promuoverne e sostenerne la dimensione pratica/culturale per cui essa è luogo privilegiato del senso e quindi del valore delle azioni e dei progetti in quanto funzionale al riconoscimento dei molteplici significati culturali espressi, o ancora "racchiusi", nella prassi.

Per quanto riguarda la valutazione, il Gruppo tecnico inter-assessoriale ha predisposto un programma comune per definire l'impatto di ciascun Piano territoriale, pur nella consapevolezza che tali Piani territoria-

li, al momento della loro approvazione, non contenevano tutti gli elementi utili per la loro valutazione e che gli operatori sociali abruzzesi, come quelli delle altre Regioni, devono ancora maturare una professionalità in materia di valutazione.

La soluzione individuata più diffusamente a questo genere di difficoltà è stata quella di intensificare gli incontri di formazione professionale su temi specifici, quali appunto quelli della valutazione, o di redigere pubblicazioni come nel caso della Regione Umbria.

Una soluzione diversa è stata quella fornita dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che con l'approvazione del progetto per l'attivazione dei *Punti monitor* ha istituito a livello locale (di connessione tra referente di ambito e ente esecutore del progetto) degli organismi detti appunto punti monitor «i quali svolgono funzioni di supporto ai referenti di ambito proprio nelle attività di monitoraggio sui singoli progetti e sui piani territoriali utilizzando procedure e strumenti definiti e concordati a livello centrale nel contesto delle funzioni del Centro regionale di documentazione».

Le attività legate alla diffusione dell'informazione sembrano aver avuto una maturazione più rapida e diffusa. In breve tempo le modalità di trasmissione delle informazioni si sono rese sempre più diversificate e rispondenti alle diverse esigenze.

### 2.3 Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei piani territoriali di intervento

#### *Dimensioni territoriali e sviluppo della logica di piano*

Le modifiche più evidenti intervenute nel periodo interessato dalla rilevazione hanno riguardato (come già evidenziato in precedenza) quelle Regioni che hanno corrisposto all'esigenza di predisporre condizioni di uniformità con il dettato della legge quadro 328/00. L'orientamento è stato, infatti, nella maggioranza dei casi, quello di far coincidere gli ambiti territoriali con le zone sociosanitarie e conseguentemente creare una struttura organizzativa affinché i piani territoriali e i progetti esecutivi relativi, costituissero nel secondo triennio una parte rilevante dei piani di zona definiti in attuazione della legge 328/00.

Le Regioni che hanno apportato modifiche sulle dimensioni del territorio in questo senso sono state:

- Basilicata passata da 5 ambiti alla strutturazione in 15;
- Campania da 5 ambiti a 41;
- Liguria da 15 ambiti a 17;
- Marche da 24 ambiti a 29;
- Sicilia da 9 ambiti a 67.

L'aumento del numero degli ambiti è scaturito in risposta alle richieste provenienti dai territori: «alla luce dell'esperienza del precedente triennio e tenuto conto delle esigenze organizzative e di funzionalità emerse nei tavoli di concertazione e nelle conferenze di servi-

zio, si è ritenuto per il 2° triennio di attribuire maggiore autonomia ai precedenti sub-ambiti definendo quindi i nuovi ambiti territoriali e il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nei piani».

Lo sviluppo di logiche di piano sempre più chiare e orientate è presente anche nelle altre realtà regionali dove le modifiche sono meno visibili, dato che queste hanno riguardato aggiustamenti prodotti *in itinere* relativi a ruoli, compiti e funzioni dei vari enti, istituzioni, tavoli, gruppi di lavoro ecc.; sviluppati prevalentemente sulla base di un ascolto attento degli elementi di criticità emersi nell'implementazione della legge. Ciò cui si assiste mette, infatti, in evidenza un'evoluzione generale della logica di piano tesa a coinvolgere le molteplici realtà istituzionali presenti sul territorio e anche a decentrare gli interventi prodotti. Assetti territoriali e organizzativi diversi si sono così verificati in relazione al riconoscimento dei seguenti dati.

- Delle caratteristiche geografiche del territorio. La necessità, pertanto, di agevolare realtà territoriali costituite da una serie di Comuni di piccolissime dimensioni, che in alcuni casi si sono trovati penalizzati dal momento che hanno difficoltà a incidere sulla programmazione;
- «Dell'eccessivo accentramento di servizi in Comuni più grandi o nei territori degli enti capofila a scapito di una più diffusa territorializzazione e decentramento dei servizi. Nella seconda triennalità si è cercato di ovviare a questo rischio, rappresentando, in particolare presso 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». Pertanto è stato affidato un nuovo e più impegnativo ruolo alle Comunità montane;
- Di un passaggio politico storico: «il passaggio da una società nella quale i ruoli del pubblico e del privato erano nettamente distinti (e il pubblico si manifestava quasi esclusivamente con provvedimenti autoritari) a una società nella quale il pubblico e privato sono elementi di un complesso sistema di responsabilità per la realizzazione di una società solidale (cioè senza confondere ruoli e responsabilità specifiche), richiede l'individuazione di strumenti che superino l'individualismo e la frammentazione degli interventi».

Accordi di programma  
e coinvolgimento  
degli enti firmatari

Dagli atti prodotti a livello di ambito si assiste, nell'arco temporale del primo triennio, a un costante aumento del coinvolgimento dei soggetti istituzionali firmatari degli accordi di programma.

Il dato più significativo che si rileva in questo ultimo anno del primo triennio è, infatti, l'aumento in termini quantitativi e qualitativi della presenza all'interno degli accordi di programma delle Co-

munità montane, per quelle Regioni che ne sono comprese: «è infine da rilevare il nuovo e più significativo ruolo assunto dalle comunità montane che, in generale, hanno risposto alla sfida in modo eccellente sia per il livello organizzativo che di partecipazione finanziaria».

Anche se con sfumature diverse, che rappresentano percorsi culturali e politici di cui ogni ambito territoriale si caratterizza, la realtà nazionale mostra come soggetto istituzionale maggiormente presente – come è logico prevedere – il Comune (anche se non sempre di tutti i Comuni compresi in un determinato ambito territoriale), a cui si affiancano come altri soggetti che accompagnano e sostengono le strategie locali in tema di infanzia e adolescenza, in ordine di frequenza numerica, le ASL e i provveditorati agli studi, seguiti dalle Province. È da rilevare come il ruolo di queste ultime sia sempre più definito riguardando la collaborazione istituzionale non tanto per la realizzazione degli interventi diretti ai soggetti in età evolutiva, quanto per il miglioramento dell'efficacia degli accordi di programma stessi. I centri per la giustizia minorile e il tribunale per i minorenni sono presenti laddove esistono specifici progetti che li vedono coinvolti. Pur essendo l'accordo di programma uno strumento alla cui sottoscrizione sono esclusi i soggetti privati, sempre maggiore risulta essere il riconoscimento da parte degli enti istituzionali del contributo offerto dal terzo settore. Infatti, poco visibile, ma in alcune realtà praticata, è la partecipazione del terzo settore agli incontri precedenti la definizione e sottoscrizione degli accordi di programma. In alcune relazioni si auspica che maggiore spazio decisionale venga riconosciuto a questo soggetto, coerentemente anche con quanto indicato nella legge 328/00.

Gli argomenti più diffusamente discussi all'interno degli incontri tra enti firmatari gli accordi di programma hanno riguardato i diversi aspetti dell'attuazione del primo triennio, pertanto: coordinamento, rendicontazione, liquidazioni, attività di monitoraggio e verifica sull'andamento dei progetti ecc.; ma anche e soprattutto la programmazione per il II triennio, ovvero l'elaborazione delle linee di indirizzo, i finanziamenti, il processo di riprogettazione, i piani territoriali, l'elaborazione di iniziative di promozione, informazione e sensibilizzazione.

Le valutazioni che accompagnano l'analisi dell'accordo di programma come strumento di coinvolgimento degli enti e d'integrazione degli interventi, risultano assai positive anche se non poche sono le difficoltà emerse nella messa in opera dello stesso.

Difficili sembrano infatti:

- la partecipazione costante e continuativa agli incontri da parte degli enti;
- la creazione di modalità di lavoro collaborative e integrate tra enti, professionalità e servizi;

- il mantenimento della qualità del livello di corresponsabilità stabilita;
- il periodico lavoro di verifica e ricostruzione del senso delle scelte realizzate.

#### *Progetti esecutivi*

Le informazioni relative allo stato di avanzamento dei progetti indicano che la legge è giunta nei diversi territori regionali nella piena fase di realizzazione. Risultano, infatti (per il 76,2% dei progetti), attivate tra il 75% e il 100% delle azioni previste per ogni progetto, viene inoltre indicata, in alcuni casi, la data del 31 dicembre 2001 della loro conclusione. L'analisi dello stato di attuazione dei progetti stessi mostra come già un terzo degli stessi siano conclusi (35,3%) o si trovino nella fase finale di realizzazione (26,4%). Molto bassa risulta la percentuale dei progetti non ancora attivati (3,8%). Le modifiche talvolta sono state dettate dalla necessità di superare difficoltà pratiche, non previste in corso di progettazione o legate ad aspetti amministrativi; altre volte (in misura ancora minore) dall'esigenza di annullare il progetto stesso e di ridistribuirne quindi il finanziamento sul territorio.

Il raccordo tra progetti è stato garantito in ogni ambito dall'ente capofila o dalla Provincia, prevalentemente con riunioni tecniche nell'ambito territoriale seguite da quelle tra i responsabili dei progetti e da quelle politiche sempre all'interno dell'ambito territoriale. Risulta, invece, poco rilevante il coinvolgimento, rispetto a questa attività, del livello regionale.

L'analisi della distribuzione dei progetti per articolo mostra come prevalente (45,3%) la scelta su i temi e le finalità previste dall'articolo 4 (area della tutela, della prevenzione e della cura), seguita dall'articolo 6 (32,4%, area degli interventi per il tempo libero, integrativi dell'offerta formativa e di animazione socio culturale), dall'articolo 7 (con il 13,6%, area della promozione dei diritti) e infine dall'articolo 5 (8,7%, relativa alla sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia).

Tale distribuzione deve essere però posta in relazione ad alcune considerazioni che ne rendono meno "chiusa" la lettura del dato.

- Non esiste tutt'ora una omogeneità nei linguaggi tecnici regionali circa "le unità di analisi" progetto, intervento e azione. In diversi contesti regionali e locali si assiste a un uso con diversi significati delle stesse parole, pertanto uno stesso valore numerico assegnato, ad esempio, ai progetti può far riferimento in realtà a cose diverse nella natura e nella grandezza.
- Riflesso della considerazione precedente è che la struttura dei progetti risulta, nelle diverse Regioni e all'interno delle stesse nei diversi ambiti, molto variegata: esistono infatti progetti che corrispondono a un'unica azione di durata triennale riconduc-

bile esclusivamente a un articolo della legge o, al contrario, progetti suddivisi in vari interventi di differente durata (da uno, a tre anni) che risultano trasversali a più articoli della legge.

- Alcune realtà regionali per il primo triennio hanno ritenuto opportuno vincolare la presentazione dei progetti, al fine di realizzare una loro equilibrata distribuzione, su ciascun articolo di legge. Talvolta questa scelta si è legata all'obiettivo di sollecitare le realtà territoriali ad attivarsi su ciascuno dei versanti in cui si articola la legge, poiché non si aveva a disposizione all'inizio del primo triennio una mappatura o informazioni sufficienti a far leggere le esigenze del territorio.

Il coinvolgimento, in termini numerici, dei fruitori/destinatari sembra abbastanza elevato e articolato su attività diverse: la pratica più diffusa riguarda i progetti che prevedono il coinvolgimento di un numero inferiore di 100 soggetti (50%), seguiti da quelli con un numero variabile tra 100 e 500 (32,3%), entrambe le tipologie solitamente riguardano interventi di lungo periodo; meno diffusi si presentano invece quei progetti che coinvolgono un numero superiore a 3.000 soggetti (3,3%) e che spesso sono caratterizzati da un singolo intervento costituito da un unico appuntamento (perlopiù legato a un evento o a una data commemorativa, locale o nazionale) e che pertanto hanno un valore promozionale ed educativo diverso.

Il target di riferimento che nel periodo di tempo considerato ha prioritariamente usufruito delle proposte progettuali attivate è stato su tutto il territorio nazionale quello dei 6-11 anni (dato che si pone in linea con quello delle precedenti relazioni) seguito poi dalla fascia degli 11-14 anni; mentre in maniera fortemente minoritaria si sono sviluppati i progetti rivolti alla fascia degli adolescenti. Poche sono le considerazioni che accompagnano questi dati, quando esse sono presenti tendono a spiegare la mancanza di progetti legati a questa fascia di età con la grossa difficoltà che le agenzie educative (sia esse pubbliche che private) hanno nel coinvolgere questi destinatari. Fanno eccezione all'andamento generale la Regione Umbria e la Provincia autonoma di Trento che già in corso d'opera, rilevando una minore presentazione di progetti a favore della fascia adolescenziale, hanno previsto azioni per un possibile cambiamento di tendenza, in Umbria sono stati realizzati due incontri nei comuni di Todi e Norcia, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sulla progettazione territoriale integrata per l'adolescenza, nella Provincia autonoma di Trento è stato previsto di ridistribuire un avanzo del finanziamento del primo triennio per la promozione di progettualità rivolte ai giovani adolescenti (Centro aperto per i minori del comprensorio delle Giudicarie, progetto giovani del Comune di Trento

e progetto giovani del comprensorio della Val di Sole). La Regione Lombardia, infine, mostra dati statistici in cui si evidenzia una tendenza diversa da quella generale dato che su gli oltre 203 mila minori coinvolti, la quota più consistente 72.764 (equivalente al 35,7%) riguarda la fascia di età compresa tra i 14 e i 17 anni.

La terza tipologia di soggetti beneficiari delle iniziative (dopo i minori in generale a cui sono stati dedicati il 64,7% dei progetti e minori appartenenti a categorie particolari con il 13,9%) è stata quella degli adulti, primariamente i genitori (10,7%) attraverso azioni di sostegno alla genitorialità e, successivamente, gli operatori (4,8%) attraverso azioni trasversali quali appunto la formazione.

La tipologia delle risorse umane coinvolte nella realizzazione dei progetti e le forme di gestione mettono in evidenza una certa varietà di configurazioni a livello regionale (a cui spesso si affianca un'ulteriore differenziazione per ambiti territoriali), spesso legate e coerenti con l'orientamento politico/culturale nella gestione dei servizi pubblici che vedono in genere prevalere come soggetti attuatori quelli appartenenti al terzo settore (cooperative e associazioni) seguiti da operatori di enti pubblici e, infine, da operatori di mercato (liberi professionisti e imprese), altre volte, invece, espressione quasi di una necessità a fronte di una realtà carente, in cui la professionalità espressa dagli operatori pubblici ha comportato la necessaria acquisizione di operatori dall'esterno.

#### Finanziamenti

Altro aspetto interessante da considerare nell'analisi dell'evoluzione dei piani territoriali e dei progetti riguarda la partecipazione degli enti istituzionali locali al finanziamento stanziato dalla 285.

L'analisi del materiale pervenuto mette in evidenza una prassi ancora non condivisa in modo omogeneo, esempio ne è la diversa interpretazione data al termine cofinanziamento. In alcuni casi, infatti, viene utilizzato esclusivamente in riferimento all'aggiunta di risorse di finanziare proprie dell'ente locale, mentre in altri ci si riferisce a esso anche quando interviene una disponibilità alla realizzazione del progetto, da parte dell'ente capofila dell'ambito o di un Comune rientrante nel bacino di utenza del progetto, in termini di strutture, attrezzature, linee telefoniche, operatori, professionalità ecc.

La diffusione comunque di questa modalità di compartecipazione si articola maggiormente e in maniera graduale più diffusamente nell'arco di questo primo triennio, nelle Regioni del centro (Toscana, Marche, Umbria) e del nord (Emilia-Romagna, Piemonte, Friuli, Lombardia) vedendo come enti coinvolti primariamente i Comuni e successivamente, in maniera assai minore, altri enti firmatari l'accordo di programma. Nelle realtà regionali in cui il cofinanziamento non era previsto come obbligatorio esso è stato successivamente inse-

rito a fronte del “successo” delle iniziative e per garantire il proseguimento delle stesse o la loro estensione anche ad altri partner progettuali dappprincipio non interessati a uno specifico intervento. Nelle Regioni del Sud, fatta eccezione per l’Abruzzo, la copertura finanziaria da parte dell’ente è stata assicurata solo in caso di spese non previste in sede progettuale e necessarie in corso d’opera.

Le quote di cofinanziamento si sono collocate tra un finanziamento inferiore al 25% del fondo della 285 e tra il 25% e il 50%. Se lo sviluppo delle forme di compartecipazione alla realizzazione dei progetti si è sviluppata in maniera graduale in questo primo triennio esso però non è stato omogeneo neanche all’interno delle Regioni stesse:

la quota coperta dal contributo finanziario della legge 285/97 è notevolmente differenziato tra le province. Nelle province di Brescia e Lodi il costo dei progetti viene coperto in misura preponderante dai fondi della legge (rispettivamente il 79% e il 96% sul totale della spesa). All’altro estremo, nelle province di Mantova e Sondrio, il finanziamento è assicurato soprattutto dalle risorse messe a disposizione da parte degli enti partners. In questi due ambiti territoriali, il contributo a carico della normativa statale con una quota oscillante tra il 32% e il 39% della spesa totale. Il confronto dei dati relativi alle due annualità mette in evidenza inoltre che si tratta di variazioni sistematiche non legate al singolo anno: variazioni che lasciano trasparire due differenti modalità di approccio. Volendo sintetizzare, mentre in alcune province i fondi della legge 285/97 si pongono come risorse aggiuntive nella realizzazione degli interventi, in altre paiono rivestire un valore imprescindibile per la messa a punto delle iniziative a favore dei minori.

Rispetto all’utilizzo dei fondi erogati agli ambiti territoriali, in linea generale, si osserva che la percentuale dei fondi impegnati rispetto a quelli erogati è cresciuta in tutte le realtà considerate e si attesta, nel periodo di rilevazione considerato, al di sopra del 75%. La differenza qualitativa maggiore si evidenzia laddove le realtà amministrative più attente hanno apportato alcune modifiche al meccanismo delle erogazioni: l’accelerazione dei procedimenti amministrativi della liquidazione ha infatti sviluppato e promosso l’utilizzazione effettiva (e non, quindi, il solo impegno) delle risorse erogate e pertanto ridotto notevolmente i tempi di restituzione delle rendicontazioni.

### 3. Verso un primo bilancio dell’attuazione del primo triennio di realizzazione della 285

Il periodo di osservazione preso in esame (giugno 2000-giugno 2001) segna, per più della metà delle realtà regionali, la conclusione del primo triennio di implementazione della 285. Le considerazioni e le suggestioni avanzate nelle diverse relazioni sono pertanto da considerare i risultati di una prima lettura critica, non completa né definitiva, attivata mentre in quasi tutte le realtà era in corso (alla data di scadenza interessata da questa rilevazione) il processo di analisi e valutazione complessi-

va degli obiettivi conseguiti, dell'efficacia degli interventi, dell'impatto sul territorio dei progetti attivati nella prima triennalità.

Molte sono le dichiarazioni in cui si rimanda per un'effettiva valutazione dell'impatto del primo triennio a un momento successivo «considerato che i dati sul monitoraggio sono ancora da aggregare per poter essere letti successivamente in modo uniforme e che pertanto risulta estremamente difficile esprimere valutazioni in merito, si possono quindi solo segnalare alcuni elementi che al momento sono in attesa di conferma».

Le prime considerazioni che emergono dalle relazioni riguardano quindi non tanto una valutazione qualitativa e quantitativa specifica dei piani, dei progetti, degli interventi e dei servizi posti in essere in questo triennio, quanto piuttosto dell'impatto culturale-metodologico scaturito, per i diversi livelli di gestione, dall'attuazione della legge, mettendo in evidenza come essa abbia avuto come propri destinatari non esclusivamente i minori di età, ma anche quegli adulti che quella stessa legge trasformavano giorno per giorno in una concreta esperienza.

### 3.1 Trasversale a tutti i livelli

Molteplici sono i contributi in cui una prima valutazione sull'attuazione della legge si è sviluppata intorno a considerazioni sulle trasformazioni introdotte e indotte dalla legge a livello politico/culturale e di rappresentazione dell'infanzia e dell'adolescenza. «Il primo aspetto rilevante nel processo di attuazione della legge 285 è senz'altro il mutato approccio rispetto alle tematiche relative all'infanzia e l'adolescenza: l'ottica di promozione del "benessere" e del consequenziale superamento dell'orientamento assistenzialista, insito nello spirito della legge, è stato pienamente recepito dai Piani territoriali e dai progetti in essi contenuti. I bambini/ragazzi sono risultati destinatari di interventi calibrati sulle loro esigenze, al di là del disagio conclamato e in una prospettiva di riconoscimento della loro specificità».

Trasformazioni che hanno portato con sé la necessità di interrogarsi sulla modalità di stare accanto a un bambino. «L'attuazione del primo triennio di realizzazione della legge 285/97 ha contribuito a porre una maggiore attenzione alla realtà dei minori in particolare da parte degli amministratori delle varie realtà istituzionali, a interrogarsi su esigenze, problematiche a loro riferite e alle tipologie di risposta, alle risorse messe in campo e a quelle da attivare».

Cambiamenti, infine, che hanno contribuito a rafforzare il senso di responsabilità adulta nei confronti delle ragazze e dei ragazzi. «Un impatto sui minori e sulla società marchigiana della legge 285/97 c'è sicuramente stato ed è quello della consapevolezza 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».

Ulteriori contributi hanno teso a porre in evidenza altri aspetti sviluppati dalla legge 285/97, che riguardano maggiormente considerazioni relative alla prassi professionale, in particolare legate alla programmazione.

Le profonde innovazioni introdotte con l'attuazione della 285, non solo per l'approccio culturale adottato nell'affrontare il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche per quanto riguarda la programmazione e l'attuazione degli interventi, hanno comportato per tutti i soggetti interessati la necessità di sperimentare nuovi ruoli, nuove competenze, nuove forme di relazione tra le istituzioni e tra esse e la società civile. Alla conoscenza necessaria alla decisione e all'accordo la legge 285/97 ha inoltre contribuito ad approfondire la conoscenza della realtà territoriale e dei soggetti che vi operano e ha sollecitato una collaborazione che spesso è sfociata in una vera e propria progettazione partecipata.

Anche le modifiche per l'attivazione di rapporti tra enti sono state oggetto di valutazione. «La legge 285/97 ha rappresentato uno strumento innovativo per i meccanismi e le nuove relazioni che si sono sperimentate nei rapporti istituzionali tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Ad esempio l'attuazione in Friuli-Venezia Giulia della legge 285/97 ha consentito il coinvolgimento di tutti i Comuni e la valorizzazione dei soggetti sociali del territorio e ha promosso nuovi rapporti di collaborazione tra gli Enti locali, le aziende per i servizi sanitari, i provveditorati agli studi e il centro giustizia minorile. Le attività che si sono sviluppate in Regione hanno inoltre visto compartecipi le associazioni, il volontariato, le cooperative, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)». In altri contributi l'accento è posto su il modo in cui il processo di collaborazione innescato dalla legge 285/97 abbia reso possibile la promozione e lo sviluppo di attività e interventi in molti comuni a piccole dimensioni e in aree a bassa densità di popolazione, altrimenti difficilmente attuabili. «Le comunità montane sono state attivamente coinvolte nella predisposizione e presentazione dei progetti. Per meglio raggiungere anche tali territori, sono state adottate diverse soluzioni: dalla riproposizione "in loco" di interventi già presenti in altre zone, all'organizzazione degli spostamenti, per raggiungere i minori residenti nei paesi montani con gli altri fruitori delle iniziative». La valutazione dell'impatto dell'implementazione della legge porta anche a considerare come essa sia stata "propedeutica" all'attivazione di successive collaborazioni. «Le sinergie interistituzionali innescate in fase di avvio si sono sviluppate, fino a coinvolgere, nei casi più significativi, altri enti e fino diventare un modello da riproporre per altri percorsi progettuali (per esempio, per le iniziative in favore dei giovani, ex L.R. 16/95)». (Regione Piemonte)

Sono presenti però anche contributi che sottolineano la necessità di cambiamento sostenuta dalla legge su aspetti ancora più specifici. «Il carattere innovativo sta nel fatto che la valutazione non è pensata secondo una logica di mero controllo e adempimento burocratico, ma quale strumento di ricerca della maggior efficacia della politica attuata nell'interesse di tutti gli attori coinvolti. In questo senso la valutazione va considerata come un processo unitario, praticato a più livelli, in grado di coinvolgere soggetti diversi, attraverso l'uso di strumenti e tecniche differenti».

### 3.3 Livello di ambito territoriale

Sono stati inseriti in quest'area quei contributi in cui le valutazioni si sono particolarmente soffermate sulla dimensione dell'ambito e del piano territoriale, come strumenti di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Di cruciale importanza è stato il livello territoriale d'attuazione della 285: gli ambiti definiti nel 1997 hanno costituito la dimensione in cui la logica di piano ha potuto trovare applicazione. Questo nuovo riferimento territoriale per i Comuni e gli enti firmatari degli accordi di programma ha rappresentato una risorsa per dare un ampio respiro alle politiche per i minori e limitare la frammentarietà di interventi che non tiene conto di strategie complessive di promozione per l'infanzia e l'adolescenza.

L'ambito come spazio di progettualità viene letto come modalità che «ha consentito una pianificazione complessa ma generalizzata su tutto il territorio, ha sviluppato una cultura del lavoro per progetti e mobilitato sinergie nuove: ha inoltre gradualmente e naturalmente ridotto la sovrapposizione di azioni progettuali e favorito nel contempo l'equilibrio tra azioni rivolte alla promozione e azioni rivolte alla tutela». La molteplicità di azioni realizzate, infine, «ha permesso sia di colmare i vuoti che erano presenti nel sistema del welfare locale (come, ad esempio, per i servizi di sostegno alla genitorialità e per quelli relativi alle strategie partecipative) sia di qualificare e potenziare interventi già presenti sul territorio, ma in maniera frammentata e discontinua (segnatamente quelli relativi al tempo libero), con una maggiore attenzione rivolta alle esigenze ed ai bisogni dei soggetti».

Anche per questo livello vengono sottolineate come elementi di importanza strategica (e per questo sono stati inseriti tra i cambiamenti trasversali a tutti i livelli) le collaborazioni, le sinergie, le relazioni attivate tra enti, professionalità e servizi.

### 3.4 Livello locale

L'aspetto che dall'analisi dei contributi si adatta a essere inserito in una valutazione complessivamente positiva per il livello locale, è quello per cui la legge (per la struttura con cui è stata creata e per la logica a cui chiede di attenersi) «ha permesso che le azioni prioritarie

da realizzare [fossero] individuate nelle realtà più vicine alle esigenze dei cittadini e [avessero] come riferimento la vita quotidiana dei bambini e dei ragazzi e le opportunità complessivamente offerte loro a livello territoriale».

A ciò si aggiungono considerazioni positive circa il rinnovato ruolo progettuale e gestionale affidato ai Comuni:

nel corso del triennio appena trascorso, le politiche regionali sono state volte alla riappropriazione del ruolo dei Comuni nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali (non solo quelli rivolti ai minori), in un processo di superamento di un welfare “delegato” alle ASL e incentrato più che altro sulla risposta a situazioni di disagio conclamato. In questo modo, si sta rendendo possibile una maggiore riconduzione delle politiche sociali all’intero territorio e all’intera popolazione di riferimento e una rinnovata centralità del ruolo dei Comuni (in accordo con le tendenze normative più recenti, dalle “leggi Bassanini”, alla legge 328/00), anche per quanto riguarda gli interventi per l’infanzia e l’adolescenza.

A queste considerazioni, che mettono in evidenza la consapevolezza maturata attraverso la prassi delle molteplici culture (saperi anch’essi scaturiti dal fare) contenute nella legge, si affianca un primo generale commento che somma e raccoglie in sé lo sfondo su cui si sono successivamente collocate le criticità incontrate in questo triennio: «d’altra parte la prima applicazione della legge ha incontrato resistenze e difficoltà che hanno evidenziato nodi e aspetti problematici da affrontare e superare».

I nodi critici che si sono posti in evidenza nel pratico sviluppo della legge hanno ovviamente riguardato, come per gli aspetti positivi, tutti i diversi livelli di applicazione della legge, da quello regionale a quelli locali. Sono stati inseriti, per una loro migliore visualizzazione, in una tabella.

### Riepilogo delle criticità nell’applicazione della legge a livello regionale e di ambito territoriale<sup>2</sup>

#### livello regionale

- carenze nella definizione degli indirizzi programmatici, nella definizione delle priorità, cosa che ha impedito un chiaro raccordo con l’operatività
- carenze nella definizione delle modalità di coordinamento tra Regione e ambiti territoriali
- relativamente all’avvio della programmazione per il primo triennio c’è stata una quasi totale scarsità o mancanza di ampie e approfondite analisi dei bisogni e delle risorse presenti sul territorio relative all’infanzia e l’adolescenza
- carenza d’attenzione al processo di avvio della pianificazione con lo scarso coinvolgimento delle istituzioni pubbliche collegate



<sup>2</sup> Il presente schema recupera e rielabora quello predisposto nella relazione della Regione Marche.

livello degli ambiti territoriali		
relativamente all'attività di progettazione	relativamente alla gestione	relativamente alle attività di ricognizione, monitoraggio e verifica
<ul style="list-style-type: none"> <li>• carenza culturale nella progettazione complessiva degli interventi</li> <li>• presenza di una logica di piano, spesso solo abbozzata, sostituita talvolta da un più semplice assemblaggio di progetti (<i>shopping list</i>)</li> <li>• utilizzo troppo spesso formale degli accordi di programma, la cui attuazione oltre la sottoscrizione non è stata adeguatamente sostenuta</li> <li>• il vincolo normativo che riserva l'accordo di programma esclusivamente alle pubbliche amministrazioni ha in qualche modo limitato la partecipazione del terzo settore alla realizzazione e gestione dei progetti, contrariamente a quanto vorrebbe la reale applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale</li> <li>• scarsa capacità e/o volontà di condivisione e collaborazione tra Comuni, nella definizione di politiche sociali rivolte ai minori</li> <li>• situazioni di criticità e debolezza nei rapporti tra ente capofila e i restanti Comuni dell'ambito in termini di "quantità" di interventi concentrati sui Comuni maggiori e difficoltà a raggiungere le località più remote e scarsamente consistenti in termini demografici e per la sentita esigenza di forme di coordinamento più incisive tra i vari progetti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• carenza d'effettiva e continua applicazione dell'accordo di programma</li> <li>• incapacità a garantire gli impegni di spesa e difficoltà a controllare la corretta finalizzazione delle spese rispetto ai progetti</li> <li>• mancanza di individuazione di adeguati strumenti amministrativi atti a formalizzare i rapporti tra ente pubblico e soggetti del terzo settore</li> <li>• carenza di una definizione precisa dei compiti del collegio di vigilanza nell'attuazione dell'accordo di programma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• scarsa consapevolezza a livello locale dell'importanza di un servizio stabile e strutturato di ricognizione, documentazione e monitoraggio delle attività realizzate</li> <li>• scarsa pratica nell'autovalutazione</li> <li>• difficoltà nell'avvio delle attività di monitoraggio</li> <li>• difficoltà nell'omogeneizzazione dei diversi strumenti utilizzati a livello di ambito</li> <li>• in fase di raccolta dati i referenti istituzionali hanno mostrato difficoltà di compilazione e diverse letture interpretative su quanto richiesto dagli strumenti di rilevazione, ciò ha provocato ritardi nella consegna del materiale, invio di materiale incompleto e non sempre completamente attendibile</li> </ul>

La tabella che segue, che corrisponde alle proposte maggiormente sostenute all'interno dei contributi, per carenze informative (non per tutte le criticità, individuate nelle relazioni, sono state individuate e proposte alternative) e diversità metodologiche (le proposte indicate nelle relazioni e appartenenti al periodo interessato dalla presente relazione, possono essere più giustamente considerate degli orientamenti, che degli impegni veri e propri) non ha reso possibile la costruzione di un quadro riepilogativo altrettanto specifico quanto quello relativo agli elementi di criticità. Dai documenti prodotti però è stato comunque possibile elaborare un prospetto che fotografa quelle che sono le aree su cui più diffusamente sono state fatte proposte per il futuro.

## Riepilogo proposte per il miglioramento dell'implementazione della legge suddivise per ambito di intervento

ambito giuridico/ amministrativo	ambito promozione	ambito programmazione	ambito gestione	ambito monitoraggio e valutazione
<ul style="list-style-type: none"> <li>miglioramento delle procedure d'appalto</li> <li>includere il terzo settore, attraverso strumenti giuridici adeguati (es. legge regionale), tra i soggetti che possono sottoscrivere accordi di programma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>priorità delle attività progettuali alle fasce di età "trascurate" nel primo triennio: sul territorio nazionale in linea generale la preadolescenza e l'adolescenza, settori delicati e non sempre oggetto di progetti mirati</li> <li>sviluppare nel secondo triennio un vero e proprio sistema di comunicazione sociale e di marketing comunicativo, che consenta ai cittadini e ai beneficiari delle risorse offerte dalla legge di essere informati, di conoscere le opportunità e poter valutare le iniziative messe in atto nei singoli ambiti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>necessità di accompagnare il percorso di programmazione degli interventi con attività formative mirate, da realizzarsi in stretto raccordo con le province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>necessità di una più precisa connotazione del Collegio di vigilanza dell'accordo di programma all'interno del processo di implementazione della legge 285/97, unitamente a un miglioramento della definizione dei compiti a esso relativi</li> <li>ripensare l'organizzazione dei servizi per una loro maggiore e migliore integrazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>necessità di inserire obbligatoriamente la richiesta di indicatori attraverso cui poter verificare i risultati, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, del piano e dei singoli progetti</li> <li>accompagnare e sostenere le attività di monitoraggio e valutazione attraverso formazione <i>ad hoc</i>, ma anche per mezzo di periodici momenti di conoscenza, scambio e confronto, al fine di valorizzare le esperienze affini e lo sviluppare forme di "sapere cumulativo"</li> </ul>

### 4. La nuova programmazione della 285

#### 4.1 Conferme e modificazioni negli atti di indirizzo

Dall'analisi delle relazioni regionali si evidenziano tra le priorità individuate per il secondo triennio d'attuazione alcuni orientamenti convergenti.

#### • Preadolescenza e adolescenza.

Quest'area d'intervento è quella che ha più diffusamente orientato le linee progettuali del secondo triennio, in essa si collocano azioni tese a favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze a processi di responsabilità propositive, decisionali e gestionali all'interno di esperienze aggregative siano esse di carattere ricreativo o culturale-espressivo.

#### • Sostegno alla relazione genitori-figli.

Quest'area viene mantenuta in continuità con il precedente triennio perché forte è l'interesse a consolidare una cultura e quindi un'azione nei confronti di tutti i minori. Spesso viene fatto riferimento alla necessità di una riqualificazione dei servizi e degli interventi che vedano i genitori partecipi di processi di acquisizione di maggiori competenze.

- **Promozione di una cultura dell'accoglienza.**

Strettamente legata all'area precedente, il tema dell'accoglienza è visto come impegno diffuso di cui si fa carico una comunità a favore dei bambini e delle famiglie in difficoltà, con attenzione per le diversità etniche, linguistiche, culturali, ma anche come promozione dell'affido familiare.

- **Rafforzamento e consolidamento della logica di progettazione e programmazione di piani promossa dalla 285.**

Tra le numerose priorità individuate dalle singole Regioni, ma assai eterogenee per essere qui di seguito elencate, si è andata gradualmente definendo anche questa quarta area. È una priorità che nasce dalla considerazione che il miglioramento della qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza passa anche attraverso la crescita organizzativa, metodologica e professionale degli enti e degli adulti che quelle legge rendono reale. Esemplificativo a questo riguardo risulta quanto riportato negli atti di indirizzo della Regione Umbria laddove si afferma che

gli obiettivi per il secondo triennio, previsti nella dcr citata, sono principalmente:

- programmare complessivamente per l'infanzia e l'adolescenza a livello di ambito, includendo anche le azioni non specificamente finanziate dalla legge 285/97;
- dare continuità e potenziare i servizi già attivati, riducendone, laddove riscontrata, la frammentarietà e rendendone l'offerta più consistente in termini di tempi di apertura, attività e presenza degli operatori;
- realizzare una progettazione il più possibile integrata, sia tra i diversi livelli istituzionali che tra i vari aspetti che riguardano l'infanzia (sociali, educativi, culturali, sanitari, urbanistici, ecc.).

Per quanto riguarda la modifica degli ambiti territoriali si è già visto in precedenza come nella maggioranza dei casi le Regioni, sulla base di una valutazione positiva dell'esperienza pregressa, abbiano confermato gli ambiti territoriali definiti con il primo triennio. Negli altri casi le modificazioni hanno coinciso con l'esigenza «di omogeneizzare i livelli territoriali di programmazione del welfare, individuando quali ambiti quelli previsti con il piano sociale regionale».

Interessanti elementi si pongono, inoltre, in evidenza dall'analisi dei documenti nella parte in cui vengono indicate le modalità di implementazione della legge. Per le realtà per cui è stato possibile attuare tale analisi sembra infatti che la nuova scommessa per l'attuazione del nuovo triennio non riguardi solo la qualità e innovatività dei progetti, degli interventi e dei servizi, o il maggior protagonismo dei ragazzi, ma anche il miglioramento di modelli operativi e strumenti di lavoro sperimentati nel primo triennio. Su quest'ultimo

punto è stato possibile per i tre diversi strumenti attuativi della legge (piano, accordo di programma e progetto) mettere a confronto i diversi schemi adottati (cfr. tavole alle p. 42-44).

#### 4.2 I tempi e i modi della nuova programmazione

Secondo quanto indicato dalle Regioni e dalle Province autonome alla data del 30 giugno 2001, la maggioranza di esse indicava come periodo per la conclusione della gestione dei piani territoriali l'anno 2001 o i primi mesi del 2002 (14 su 21), le rimanenti prevedevano di concludere il primo triennio di attuazione della legge entro dicembre 2002, fatta eccezione per la Provincia autonoma di Trento che ha indicato come termine l'anno 2004.

L'anno 2001 rappresenta una sorta di "binario scambiatore" riguardo l'avvio della seconda triennalità e la conclusione della prima. Infatti, sono 13 le Regioni che hanno approvato i piani territoriali della seconda triennalità in quell'anno, tra cui 11 di quelle che indicavano come termine per la conclusione del primo periodo di attuazione il 2001. Quattro Regioni hanno collocato nel 2002 l'avvio della nuova programmazione, mentre altrettante non erano ancora in grado di indicare un termine.

Molto eterogenei si presentano i tempi che intercorrono dalla presentazione alla Regione da parte degli ambiti dei piani territoriali e la data della loro approvazione da parte di quest'ultima: si passa dai 15 giorni della Regione Abruzzo ai 6 mesi della Regione Basilicata.

In alcuni casi, e questo sembra confermare la traccia segnata dalla legge 285/97, sono state predisposte forme di sostegno alla progettazione del secondo triennio, spesso attraverso riunioni con i referenti di ambito, accompagnate da schede riepilogative dei processi di attuazione della legge, altre volte da corsi di formazione attivati al termine del primo triennio, in altri casi ancora attraverso pubblicazioni come il *Vademecum* 285 della Regione Marche:

all'inizio vengono proposti dei "riferimenti generali", di livello nazionale come il Piano di azione di Governo 2000-2002 e regionale, come la Relazione di attuazione della legge 285/97 Regione Marche anno 2000; le Indicazioni operative del primo Rapporto sulla condizione dell'infanzia nelle Marche; la Relazione sulla documentazione dei progetti realizzati con la 285 nelle Marche. Il blocco centrale del *Vademecum* 285 è costituito dai "riferimenti specifici per la programmazione" e in particolare modo dalla Delibera di indirizzo della Giunta regionale con i suoi allegati. Un'ultima sezione è rappresentata dai "materiali utili" in cui vengono presentate alcune schede per accompagnare il processo di gestione, ricognizione e verifica dei piani territoriali e viene richiamato il cd-rom *Il calamaio e l'arcobaleno*, l'utile strumento prodotto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze che ha gentilmente acconsentito ad allegarlo alla pubblicazione della Regione Marche.

## Piani territoriali

Abruzzo	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Emilia-Romagna	Umbria
<p>I piani territoriali d'intervento devono contenere alcuni requisiti fondamentali:</p> <p>a) l'analisi della condizione minorile (bisogni e risorse dell'ambito territoriale)</p> <p>b) gli obiettivi, espressi in termini di attività previste e di risultati sulla popolazione minorile e sulla società</p> <p>c) il quadro delle attività, anche con riferimento alle funzioni di coordinamento, promozione e diffusione dei progetti</p> <p>d) il disegno di valutazione dei piani</p> <p>e) le risorse dei Comuni o delle Comunità montane che si intendono mettere a disposizione</p> <p>f) i progetti per cui si chiede il finanziamento</p>	<p>I piani devono, inoltre:</p> <p>a) tendere a una riqualificazione complessiva delle politiche rivolte ai minori con obiettivi di valorizzazione e rigenerazione dell'intero contesto socio-relazionale degli stessi</p> <p>b) dare l'avvio a processi di qualità e non tanto di maggiore offerta di servizi</p> <p>c) coinvolgere la comunità locale nella definizione degli obiettivi generali, nella realizzazione degli interventi e nella fase di verifica</p> <p>d) tendere all'organizzazione di una operatività di rete</p>	<p>Nella predisposizione del piano territoriale strategico è opportuno distinguere fasi metodologiche di processo, al fine di coinvolgere i soggetti sociali in tutti i momenti preparatori, favorendo forme di responsabilità condivisa e la messa in circolo di risorse aggiuntive. Pertanto è necessario procedere attraverso:</p> <p>a) le caratteristiche territoriali</p> <p>b) la rilevazione del bisogno</p> <p>c) l'analisi delle risorse, del patrimonio dei servizi e delle iniziative già in essere, dei flussi di finanziamento sull'area minori propri dell'ambito</p> <p>d) l'identificazione delle finalità e degli obiettivi territoriali da raggiungere nel triennio</p> <p>e) l'articolazione degli interventi immediatamente esecutivi [...] che dovranno preferibilmente avere caratteristiche di stabilità e incidenza permanente sul territorio</p> <p>f) la formulazione del piano di finanziamento che dovrà dimostrare la copertura totale dei costi dei progetti previsti anche mediante il cofinanziamento derivante dalle risorse economiche, umane e strumentali assicurate da parte dei soggetti interessati ai progetti in agguinta all'utilizzo dei fondi legge 285/97</p> <p>g) le modalità di valutazione dei risultati dell'efficacia degli interventi e del raggiungimento degli obiettivi prefissati</p> <p>h) l'indicazione di un responsabile di piano referente per ogni atto e relativi adempimenti</p>	<p>Per quanto concerne il piano territoriale è stato richiesto che ogni piano contenga:</p> <p>a) un'analisi dello stato di attuazione del precedente piano</p> <p>b) un'analisi del territorio in merito alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza</p> <p>c) l'indicazione delle procedure attivate per la predisposizione del piano e delle caratteristiche del suddetto piano</p>	<p>Il piano territoriale deve contenere:</p> <p>a) un'analisi delle problematiche emergenti relative alla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie con figli minori</p> <p>b) una mappa dei servizi e degli interventi già presenti sul territorio, attravverso la compilazione del questionario predisposto dall'ISTAT regionale, in collaborazione con il Centro/Osservatorio per l'infanzia e l'età evolutiva, per la rilevazione dello stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza</p>

## Piani esecutivi

	Lombardia	Lazio	Friuli-Venezia Giulia
<p><b>Abruzzo</b></p> <p>Anche per i progetti la Regione ha stabilito che devono contenere:</p> <p>a) l'esatta denominazione dell'ambito locale proponente.</p> <p>Nel caso di associazioni di Comuni, o di Comunità montane, l'elenco degli enti locali facenti parte delle stesse</p> <p>b) l'oggetto, con a fianco indicati l'articolo (4, 5, 6 o 7), il comma e la lettera della legge 285/97 a cui si riferisce</p> <p>c) l'analisi dei bisogni della popolazione locale minorile, delle risorse e dei servizi esistenti</p> <p>d) la definizione degli obiettivi delle attività previste e dei risultati che si intende raggiungere su ogni target di riferimento</p> <p>e) la definizione del target di riferimento</p> <p>f) le modalità operative e gestionali</p> <p>g) le procedure di affidamento della gestione degli interventi, precisando, se ricorre il caso, la gestione diretta degli interventi</p> <p>h) la durata (annuale, biennale o triennale)</p> <p>i) il piano economico, suddiviso per annualità e per singole voci di spesa e la relativa copertura finanziaria</p> <p>j) il disegno di valutazione (che deve contenere obiettivi, tempi di realizzazione degli obiettivi, strumenti di rilevazione, indicatori, livelli di responsabilità)</p>	<p>Sono altamente auspicabili dei "meta progetti" a livello di ambito provinciale e del Comune di Milano, che favoriscano la comunicazione tra enti e la circolarità delle progettualità, nonché la riflessione comune su temi innovativi o sulle nuove emergenze presentate sul territorio. L'elaborazione dei singoli progetti annuali o pluriennali deve essere articolata secondo alcuni passaggi metodologici quali:</p> <p>a) fase preparatoria: definizione di soggetti coinvolti, tempi previsti per la fase preparatoria, modalità e procedure, confronto e integrazione in sede di ambito territoriale d'intervento; definizione degli obiettivi concordati e condivisi, congruenti con le finalità e gli obiettivi triennali 2001-2003 previsti dal piano di intervento territoriale</p> <p>b) fase progettuale: definizione di accordo di programma e soggetti che vi concorrono, funzioni, ruoli e modalità di intervento, attività e aree di intervento, tempi di realizzo, piano di finanziamento</p> <p>c) recepimento del progetto nel piano territoriale di intervento</p> <p>d) fase di realizzazione del progetto: attuazione degli interventi, valutazione <i>in itinere</i> e finale, riprogettazione delle fasi successive d'intervento</p>	<p>Sostanzialmente gli elementi di novità introdotti per il nuovo triennio sono rappresentati da "progetti esecutivi di sistema", definiti dalle Province in accordo con la Regione, finalizzati a svolgere la funzione di coordinamento, di monitoraggio, di valutazione e di sostegno nell'ambito delle attività connesse all'attuazione della legge</p>	<p>I progetti che si configurano come servizi di nuova istituzione o come ampliamento territoriale o temporale di servizi già attivati e funzionanti, per i quali si prevede un finanziamento con i fondi della legge 285/97, devono trovare forme di cofinanziamento da parte dei Comuni nella misura del 20% nel 2001, del 25% nel 2002 e del 30% del 2003</p>

## Accordi di programma

### Friuli-Venezia Giulia

L'accordo di programma può, in base all'art. 19 della L.R. 7/00, essere sottoscritto anche da soggetti privati. Nell'accordo di programma deve essere definito il collegio di vigilanza che deve darsi delle modalità operative per svolgere una reale funzione di vigilanza sugli accordi presi.

### Marche

Rispetto all'accordo di programma è stato indicato che debba prevedere: l'individuazione dell'ente locale capofila; l'individuazione, per ogni ente firmatario, delle funzioni, delle responsabilità, degli impegni e dei compiti specifici rispetto al piano territoriale; la costituzione e il funzionamento operativo di un "gruppo territoriale" per ogni ambito territoriale, con l'incarico di coordinare la programmazione e la gestione dei progetti e degli interventi programmati; l'indicazione del referente d'ambito per la legge 285/97; i tempi e metodi di funzionamento operativo del Collegio di vigilanza previsto dall'art. 27 della legge 142/90.

Rispetto al raccordo tra la 285/97 e la 328/00, a cui si rimanda per una più completa riflessione all'apposito capitolo della presente relazione, l'esame dei documenti mostra come nella maggioranza dei casi, sia stato sostenuto in maniera graduale e conforme alle esigenze di cambiamento del territorio.

Per il periodo considerato dalle relazioni regionali, risultava che solo in tre Regioni la pianificazione della 285 fosse stata inserita all'interno dei piani sociali di zona. Fatto questo che esprime per lo meno una direzione d'integrazione, se non sul piano formale e giuridico – poiché siamo in assenza di leggi regionali di recepimento della legge 328 – almeno su quello dei concetti operativi e gestionali in linea con le previsioni della legge 328, mutuati dalle rispettive normative regionali vigenti in tema di programmazione degli interventi sociali.

A esclusione di quei documenti in cui non si fa cenno a tale argomento, la risposta al dettato normativo è stata inizialmente caratterizzata esclusivamente dall'adattamento organizzativo del territorio «è da operare una progressiva coincidenza tra i territori afferenti agli accordi di programma e quelli dei distretti socio-sanitari». La reale e operativa integrazione ha richiesto un tempo di studio ed elaborazione che non permette di avere, per il periodo preso in esame dalla presente Relazione, un'effettiva esplicitazione della gestione amministrativa dei diversi fondi e dei processi programmatori. Nelle relazioni regionali vengono tuttavia sottolineati e indicati come obiettivi da raggiungere per il futuro, gli elementi di continuità tra la 285 e la 328 quali:

- la metodologia richiesta per la realizzazione dei piani e dei progetti, legata e fondata sul coinvolgimento in momenti e livelli diversi di tutti i soggetti interessati alla realizzazione delle politiche sociali territoriali;
- i principi ispiratori della 285, ovvero l'integrazione pubblico/privato, la programmazione e valutazione degli interventi, il ruolo attivo della comunità locale.

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>Periodo previsto per la conclusione della gestione dei piani territoriali 1° triennio anni 1997-1999</b>	<b>Periodo previsto per l'approvazione da parte delle Regioni e Province autonome dei piani 2° triennio</b>	<b>Periodo previsto per la conclusione della gestione dei piani territoriali 2° triennio anni 2000-2002</b>
Abruzzo	dicembre 2002	giugno 2001	dicembre 2004
Basilicata	non precisato, previsione fine 2001-inizio 2002	giugno 2001	dicembre 2002*
Bolzano	dicembre 2001	luglio 2002	non precisata, previsione fine 2004-inizio 2005
Calabria	non precisato, previsione fine 2001-inizio 2002	febbraio 2002	non precisata, previsione fine 2004-inizio 2005
Campania	dicembre 2001	non precisato, previsione gennaio 2002	non precisata
Emilia-Romagna	settembre 2001	agosto 2001	dicembre 2004
Friuli-Venezia Giulia	ottobre 2001	maggio 2001	settembre 2004
Lazio	dicembre 2002	febbraio 2002	marzo 2005
Liguria	non precisato, previsione dicembre 2001	luglio 2001	dicembre 2002
Lombardia	settembre 2001	giugno 2001	dicembre 2003
Marche	novembre 2001	ottobre 2001	ottobre 2002*
Molise	non precisato, previsione dicembre 2001	non precisata	non precisata, previsione dicembre 2004
Piemonte	dicembre 2001	maggio 2001	dicembre 2003
Puglia	dicembre 2002	non precisata	non precisata
Sardegna	dicembre 2002	non precisata	dicembre 2004
Sicilia	non precisato, previsione fine 2001-inizio 2002	dicembre 2001	dicembre 2005
Toscana	giugno 2001	luglio 2001	luglio 2002*
Trento	giugno 2004	non precisata, previsione dicembre 2001	giugno 2005
Umbria	non precisato, previsione fine 2001	maggio 2001	dicembre 2002
Valle d'Aosta	dicembre 2002	non precisata	dicembre 2004
Veneto	dicembre 2001	febbraio 2001	dicembre 2002

*\*Piani territoriali 285 integrati con i piani sociali di zona di durata annuale*

## Le relazioni delle città riservatarie

1. Linee d'intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97; 2. Stato d'attuazione degli interventi; 3. Verso un primo bilancio dell'attuazione del primo triennio di realizzazione della 285; 4. La nuova programmazione della 285

### 1. Linee d'intervento e procedure relative alla completa attivazione della legge 285/97

#### 1.1 Gli atti adottati per la gestione della legge

Come le Regioni, anche le città riservatarie, attraverso l'analisi degli atti adottati, si rivelano in piena fase attuativa della legge rispetto al primo triennio. La maggioranza degli atti (prevalentemente determine e/o ordinanze del sindaco e/o dirigenziali) riguarda la liquidazione, a favore degli enti attuatori, dei fondi per la realizzazione delle attività. Un ulteriore insieme riguarda invece gli atti resi necessari per fronteggiare situazioni legate ai cambiamenti in corso d'opera nella gestione del piano territoriale, concernenti ad esempio integrazioni e/o modifiche dei progetti, annullamenti e conseguente redistribuzioni dei finanziamenti.

Così come per le Regioni, anche per le città, il periodo di rilevazione ha coinciso contemporaneamente con le procedure d'avvio del nuovo triennio.

La possibilità d'integrazione della legge 285/97 con altre leggi e/o interventi relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza si è sviluppata nelle città riservatarie, soprattutto del Sud (Cagliari, Catania, Palermo, Reggio Calabria), con il progetto *URBAN*, appartenente ai programmi finanziati dalla comunità europea. Il progetto, avente come obiettivo specifico il risanamento dei centri storici urbani e la valorizzazione delle periferie, si è proficuamente integrato con le attività e i servizi già esistenti messi in atto con la legge 285/97. Tale «integrazione operativa ha arricchito e implementato l'offerta di opportunità, stimolando nei destinatari una partecipazione più significativa, consapevole e corresponsabile nelle scelte, effettuate all'insegna della condivisione piuttosto che della passiva accettazione». Si è realizzata così una convergenza oltre che per la realizzazione delle attività, anche per lo sviluppo di un rapporto costruttivo tra istituzioni e «corpo sociale».

Per alcune città del Nord (Genova, Torino, Venezia), un'esperienza del tutto simile, si è concretizzata attorno al progetto *Città educative*.

In particolare il progetto *Genova città educativa*, iniziato nel dicembre 1999, di coinvolgimento della cittadinanza, forze sociali e culturali impegnate sui fronti dell'educazione e della «socialità nella predisposizione di un progetto educativo di città, non rivolto esclusivamente al

mondo dell'infanzia, ha concluso, nel marzo 2001, la redazione del *Patto di eugeni@*, recepito dall'Amministrazione con decisione di Giunta 47/2001, il documento è frutto del lavoro collettivo di oltre 200 partecipanti coinvolti nei tavoli tematici su diritti, ambiente, salute, lavoro, culture, comunicazione e patti territoriali.

Il “patto”, oltre a definire i contenuti valoriali di una città educativa, ne individua le forme organizzative attraverso cui sperimentare una nuova modalità – concertata e condivisa fra istituzioni e tessuto sociale – di ragionare e intervenire sul profilo socioeducativo della città. Pertanto a fine marzo – con l'adesione al patto di oltre 200 soggetti tra i quali singoli cittadini e rappresentanti di associazioni, scuole, istituzioni pubbliche e private – nascono gli organismi dell'assemblea, dei tavoli tematici, del coordinamento del patto stesso.

Fra gli strumenti operativi del patto assume ruolo fondamentale l'*Atlante di eugeni@* volto a rilevare le esperienze e le buone pratiche educative, con particolare attenzione a quelle che si attivano “dal basso” anche su dimensioni territoriali locali. La prima redazione dell'atlante raccoglie a oggi oltre 250 progetti.

Un elemento positivo trasversale alla maggioranza delle città da mettere in evidenza riguarda l'utilizzo strategico degli accordi di programma e degli incontri a esso precedenti. Laddove questi momenti non si sono limitati a essere funzionali al mero procedimento amministrativo o alla spartizione dei finanziamenti, essi sono stati alla base dello sviluppo e del consolidamento di sinergie che hanno permesso di andare anche oltre la legge 285/97, che hanno aperto la strada ad accordi, patti, piani integrati su altre tematiche inerenti l'infanzia, come gli affidamenti familiari, l'adozione, i minori con problematiche relazionali, il fenomeno di maltrattamento e abuso sessuale, dei comportamenti a rischio di coinvolgimento in attività criminose.

In alcune città, infine, lo sviluppo di interventi correlati alla legge 285 ha riguardato l'integrazione tra questa e programmi di documentazione, formazione, sperimentazione e ricerca nell'ambito di servizi innovativi previsti da normative regionali (vedi ad esempio i servizi per la prima l'infanzia).

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

Le modalità di relazione e raccordo tra città riservatarie e Regioni risultano abbastanza eterogenee. Non solo si registrano diversità fra le varie città, ma anche all'interno della stessa realtà si trovano modalità di raccordo differenti. In alcune città riservatarie, infatti, la legge 285/97 è gestita da assessorati diversi. I diversi articoli della legge possono essere in parte affidati al lavoro di uffici e/o unità operative che afferiscono all'istruzione (per i servizi alternativi al nido e/o alla scuola materna, art. 5), in parte ai servizi sociali (sostegno alla famiglia e bambini a disagio art. 4), in parte a servizi culturali collegati al servi-

zio Informagiovani (promozione diritti rivolti specificatamente a preadolescenti e adolescenti art. 6) e, infine, anche a servizi che si occupano di ambiente e qualità della vita (art. 7). Ognuna di queste realtà dunque realizza e struttura modalità di relazione diverse sia con la Regione, che con gli ambiti territoriali, da cui la difficoltà evidenziata.

Stante questa situazione si cercherà pertanto di offrire una lettura trasversale, cercando di rendere nota la prassi più diffusa.

Ciò che è unanimemente garantito nei rapporti con la Regione riguarda la comunicazione, sia formale che informale, sulle modifiche che possono essere apportate al piano territoriale. Congiuntamente a ciò viene anche garantito l'assolvimento di quelle procedure quali la compilazione di schede e questionari o la redazione di relazioni, predisposte dalla Regione e/o dall'Osservatorio regionale per il monitoraggio dello stato d'attuazione della legge.

In alcuni casi si assiste alla promozione d'attività comuni tra regione e città riservataria. Normalmente si tratta di programmi di formazione (per i quali spesso è previsto un ruolo significativo dell'ente Provincia) e/o l'organizzazione congiunta di giornate commemorative come quella del 20 novembre.

Poche sono le attività di scambio di esperienze tra progetti di città e progetti degli ambiti territoriali.

Nella maggioranza dei casi viene riconosciuto come i rapporti tra la città e la Regione e la città e gli ambiti territoriali, siano spesso più formali che sostanziali, arrivando così a mettere in evidenza la mancanza di un'esplicita relazione interistituzionale.

Il raccordo si fa più articolato e differenziato in concomitanza della definizione degli atti d'indirizzo regionali per l'avvio del nuovo triennio di implementazione della legge. In pochi casi esiste una specifica e condivisa forma di raccordo tra città riservataria e Regione.

Significative a tale proposito sono le esperienze della città di Venezia:

non va infine tralasciato anche uno specifico raccordo con quanto la Regione Veneto ha messo in atto a livello programmatico che di coordinamento delle varie iniziative. In tal senso va intesa la presenza del dirigente incaricato di coordinare nell'ambito del Comune di Venezia il Gruppo di lavoro per la legge 285/97, nella commissione regionale preposta alla valutazione dei progetti, commissione che ha anche contribuito a formulare un piano formativo regionale, presentato durante il convegno *Nella famiglia e nei servizi*, tenutosi a Sarameola di Rubano il 15 giugno 2001.

E della città di Torino:

la partecipazione agli incontri del Gruppo di lavoro interistituzionale per l'attuazione della legge 285/97, avviato a cura della Regione Piemonte, Assessorato delle politiche sociali, ha consentito di operare in

un quadro sempre aggiornato sullo stato dei progetti realizzati a livello cittadino, regionale e provinciale; di effettuare raffronti utili sulle attività programmate, di dotarsi di una documentazione uniforme sempre confrontabile anche con i progetti originari; di implementare l'attività di formazione e scambio interregionale, di confrontarsi sulle attività di monitoraggio in un processo che ha sempre più agevolato l'operare congiunto e integrato.

### 1.3 Azioni intraprese per favorire la messa a regime della legge 285/97

Di contro a questo aspetto più generale appena evidenziato, ovvero di scarso raccordo tra Regioni e città riservatarie, si assiste a un coordinamento interno tra progetti ed enti assai diffuso e organizzato, grazie anche al lavoro di gruppi che nella maggioranza dei casi si sono costituiti *ad hoc*. Il coordinamento si esprime attraverso l'individuazione di responsabilità che vengono adattate a modelli organizzativi molteplici e mutevoli. I gruppi di lavoro solitamente si compongono dei referenti istituzionali gestori dei progetti, dei referenti delle istituzioni cofirmatarie dell'accordo di programma, dei referenti degli enti attuatori e, in alcuni casi, degli enti facenti parte degli osservatori locali per l'infanzia e l'adolescenza e, infine, in misura minore, degli utenti.

Talvolta alcuni gruppi di coordinamento corrispondono anche ai gruppi preposti alle attività di verifica, monitoraggio e valutazione dei progetti stessi.

Le modalità di coordinamento riguardano perlopiù riunioni e incontri periodici tesi a definire itinerari e strumenti omogenei, sia per la gestione che per la valutazione e il monitoraggio dei diversi interventi.

La diffusione dell'informazione circa lo stato di attuazione dei progetti e la promozione delle attività presenti all'interno dei progetti stessi è garantita nella maggior parte delle realtà attraverso i mass media appartenenti a reti locali che favoriscono una maggiore capillarità. Altre modalità sono costituite dall'organizzazione di incontri divulgativi, giornate e/o settimane di informazione, dove all'interno di spazi pubblici vengono organizzate attività di promozione, animazione, di mostra dei progetti realizzati con i finanziamenti della legge 285/97. Assai minore invece, rispetto alla tendenza rilevata nell'analisi dei documenti regionali, sembra essere l'uso di pubblicazioni o la realizzazione di siti Internet per la diffusione dell'informazione.

Anche per quanto riguarda l'attività di formazione si presenta un quadro particolarmente dinamico e ricco di impegni. Le esperienze più diffuse sono quelle attivate sia in risposta al bisogno di accompagnamento e supporto alla realizzazione delle azioni interne a ogni singolo progetto, che all'esigenza dell'ente gestore di organizzare e

realizzare momenti di riflessione, attraverso seminari, tavole rotonde, convegni ecc., su tematiche di interesse più generale, al fine di consolidare competenze, stili relazionali nonché sviluppare l'approfondimento professionale a maturare il confronto e la ricerca.

Secondariamente sono stati realizzati momenti di confronto fra i diversi referenti dei progetti (assessorili, circoscrizionali, degli enti gestori) per riflettere sulle varie questioni legate alla realizzazione dei progetti.

Un'ulteriore esperienza indicata come occasione rilevante di formazione, soprattutto da parte di alcune città del Sud, ha riguardato il progetto *Princess*, organizzato dal Fornez, progetto di «assistenza formativa per le amministrazioni regionali e locali, al fine di supportare la nuova programmazione 2000-2006 in campo sociale e promuovere una rinnovata collaborazione tra dipartimento affari sociali e le amministrazioni regionali», all'interno del quale specifiche parti erano dedicate alla progettazione, monitoraggio e valutazione della legge 285/97.

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

Al 30 aprile 2001 tutte le città riservatarie risultavano aver impegnato la quota di finanziamento relativa alla terza annualità del primo triennio (fondi statali anno 1999).

La liquidazione mostra, invece, una situazione diversificata da città a città e questo probabilmente anche in relazione al ritardo che in alcuni casi si è verificato nell'accreditamento dei fondi statali. In risposta a ciò alcune amministrazioni comunali hanno scelto di farsi carico del ritardo procedendo alla liquidazione con propri fondi al fine di garantire la continuità richiesta dagli interventi.

Meno chiara, invece, si presenta la situazione relativamente al riparto economico: molto scarsi sono i materiali messi a disposizione (come verificatosi anche nell'analisi delle relazioni regionali), a cui si aggiunge una situazione assai diversificata per città e annualità di riferimento. In alcuni casi, infatti, è presente un contemporaneo utilizzo di fondi appartenenti ad annualità diverse, situazione che rende estremamente difficile operare una chiara ricostruzione di sintesi. Dalle relazioni (9 su 15) da cui è possibile derivare l'andamento sulla gestione economica dei fondi si deduce che 7 città hanno impegnato il totale dei fondi per l'intero triennio, mentre per due l'impegno ha riguardato i primi due anni del primo triennio. La liquidazione dei fondi mostra una situazione assai diversificata: quattro città hanno provveduto a liquidare circa il 50% del primo triennio, quattro città hanno liquidato l'intero I triennio, una città si trova ad aver liquidato il 50% del primo anno del I triennio. Le informazioni sulla rendicontazione sono scarse (tre relazioni informano) da non poter essere riportata una fotografia generale. Per tre realtà risultano essere stati impegnati i fondi relativi al primo anno del II triennio.

## 2. Stato d'attuazione degli interventi

### 2.1 Stato della documentazione degli interventi e delle attività dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

La raccolta dei materiali e della documentazione prodotti dalle attività dei progetti è nella maggioranza dei casi affidata al responsabile operativo del progetto, mentre la parte di documentazione tecnica (il progetto stesso, il *curriculum* del soggetto attuatore), amministrativa (i provvedimenti amministrativi che regolamentano i progetti, documenti contabili di rendicontazione delle spese sostenute, coperture assicurative ecc.) ed economico-finanziaria (i bilanci) di ciascun progetto, viene più diffusamente tenuta o dal referente istituzionale nominato per il singolo progetto o da un'unità organizzativa predisposta a questa funzione. Di entrambi i tipi di documentazione viene fatta una copia che periodicamente è spedita al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per l'aggiornamento della Banca dati dei progetti finanziati nella prima triennialità con i fondi della legge.

Generalmente si parla di raccolta, meno diffusamente d'archiviazione e/o catalogazione. In pochi casi (Torino, Reggio Calabria, Milano), si fa cenno alla catalogazione del materiale funzionale all'inserimento dello stesso in una banca dati in cui le informazioni sono organizzate secondo diversi campi di interesse (per progetti, per soggetti attuatori, per fasi di attuazione ecc.).

La documentazione prevede anche la raccolta, sempre a carico del referente istituzionale del progetto o dell'unità operativa specifica del Comune, delle schede periodiche di monitoraggio.

In pochi casi viene garantita una diffusione delle informazioni raccolte, mediante relazioni conclusive e dati di sintesi sullo stato di attuazione del piano territoriale, attraverso la pubblicizzazione nel sito web della città riservataria. Più frequentemente la diffusione dell'informazione avviene attraverso:

- la realizzazione di riunioni periodiche tra referenti dell'ente gestore, dell'ente attuatore e in alcuni casi dei referenti dell'osservatorio locale su infanzia e adolescenza;
- la produzione di documentazione cartacea funzionale alla comunicazione interna ed esterna;
- l'organizzazione di incontri pubblici funzionali allo scambio e diffusione delle esperienze realizzate sul territorio;
- l'organizzazione di giornate/settimane divulgative, in cui spazi pubblici vengono allestiti con stands nei quali viene esposta la documentazione prodotta dai soggetti impegnati nella realizzazione dei progetti 285.

52 2.2 Stato delle attività  
di monitoraggio  
e verifica  
dei piani territoriali  
e dei progetti esecutivi

L'analisi della documentazione prodotta rivela, a fronte di un esiguo numero di progetti che hanno previsto, già in fase di elaborazione, un adeguato e articolato piano valutativo, un crescente impegno lungo il primo triennio di attuazione, finalizzato al miglioramento degli strumenti e delle metodologie di monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti.

Questo orientamento è indicativo, indirettamente, della volontà di crescita professionale di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione della legge e anche della capacità di cambiamento posta in essere durante la stessa fase operativa; direttamente, della scelta delle amministrazioni di procedere nella prospettiva di curare il rafforzamento del cambiamento culturale già avviato.

Dalla lettura delle relazioni si comprende come l'attività di monitoraggio e valutazione – soprattutto dei progetti – sia un'attività stabile e periodica, strutturata in fasi successive e ripetute nel tempo (sistematicità e periodicità degli appuntamenti), all'interno della quale si articolano modalità diverse d'attuazione. La stessa individuazione condivisa di criteri comuni di valutazione è ormai uno degli elementi caratterizzanti un orientamento metodologico in cui è sempre più diffusa la collaborazione tra rappresentanti di enti gestori e di enti attuatori e altre istituzioni (private e non) coinvolte.

Per quanto riguarda il monitoraggio dei progetti lo strumento più diffuso è la compilazione periodica (trimestrale, semestrale, annuale) di schede di rilevazione, che assumono caratteristiche diverse a seconda del periodo di rilevazione in cui si collocano e degli aspetti delle attività che intendono approfondire. Si dà notizia pertanto di:

- scheda di base, per raccogliere le informazioni essenziali di ogni singolo intervento, nel momento del suo affidamento a un soggetto attuatore;
- scheda *in progress*, per rilevare lo stato di avanzamento periodico e gli eventuali scostamenti rispetto alle azioni e ai risultati previsti; o in altri casi orientata in particolare sui piani operativi che evidenziano per ciascun progetto le relazioni tra attività, risultati e obiettivi, la coerenza interna dell'intervento, gli indicatori mediante cui potere mantenere sotto controllo l'andamento del progetto e in particolare ciò che il progetto sta ottenendo in rapporto a ciò che si propone di ottenere;
- scheda finale, per registrare il momento di conclusione dell'intervento;
- scheda di trasmissione, per rilevare eventuali osservazioni dei referenti istituzionali, rispetto alle informazioni prodotte dagli organismi attuatori. In pochi casi questa parte è contenuta nella

scheda *in progress* e raccoglie uno spazio dedicato alla valutazione e all'autovalutazione;

- scheda di sintesi, strutturata secondo le seguenti voci: «i tempi del progetto (indicare le fasi attraverso cui il progetto è andato articolandosi con indicazione specifica della ripartizione temporale, i numeri del progetto (il personale impiegato – con eventuali avvicendamenti – gli iscritti; la frequenza; le giornate/ore di servizio prestato), la rete del progetto (contatti con altre risorse del territorio; contatti/raccordi/collaborazioni con altri enti/istituzioni), la pubblicizzazione (strumenti e materiali utilizzati, periodi), la documentazione (quali materiali documentari sono disponibili)».

Le attività di monitoraggio sono caratterizzate, oltre che dall'uso di questi strumenti, anche da incontri, spesso utili alla definizione e/o adattamento degli strumenti stessi e delle metodologie da impiegare: con quali tempi, per quali livelli, con quale frequenza, da parte di chi ecc. Esistono inoltre delle esperienze in cui oltre alle schede di monitoraggio e valutazione del progetto, compilate dal soggetto attuatore, si affiancano anche schede interne di monitoraggio e valutazione del progetto compilate dall'ente gestore.

La verifica e la valutazione dei progetti si attua sulla base del materiale prodotto dall'attività del monitoraggio e dalla raccolta documentale; vengono infatti indicati come ulteriori materiali utilizzati: i diari di bordo delle attività, i report, il materiale "storico" presente presso gli uffici dell'ente locale, i verbali di incontri, riunioni ecc.

Per quanto riguarda la valutazione dei progetti l'impegno è solitamente quello di valutare:

- l'efficacia del progetto (rapporto obiettivi/risultati);
- l'efficienza del progetto (rapporto costi/risultati);
- i cambiamenti avvenuti nel gruppo target in ordine a conoscenze, capacità, comportamenti e atteggiamenti;
- il gradimento e la soddisfazione dei fruitori;
- le reazioni del contesto sociale.

Così come per le attività di monitoraggio, quelle di valutazione sono svolte con il coinvolgimento di tutti i soggetti che concorrono in vario modo alla realizzazione del progetto. Le riunioni periodiche sono per tutte le realtà analizzate una prassi ormai consolidata.

A fronte del crescente impegno per il miglioramento delle attività di monitoraggio e valutazione, non sono però mancate le difficoltà. Dalla lettura dei materiali vengono messe in evidenza alcune aree di criticità:

- nella costruzione e riproduzione di relazioni tra i servizi e tra questi e il territorio;
- il sistema di raccolta delle informazioni pur nella semplicità dell'impostazione, ha avuto qualche difficoltà di gestione, dovuta soprattutto all'articolazione complessa dei diversi soggetti, alla scarsa esperienza e a una certa sottovalutazione dell'importanza del monitoraggio;
- la corretta compilazione della scheda di rilevazione e mancanza di rispetto dei tempi affidati.

Ulteriore e conclusivo elemento di riflessione circa l'attività di monitoraggio e valutazione dei progetti viene suggerito dalla testimonianza di alcune esperienze. Nelle realtà in cui, assai poche, fin dalla predisposizione del bando di gara è stato previsto di inserire, come facente parte del progetto, il piano di valutazione, questa modalità ha costituito un notevole aiuto per tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti, nella costruzione continua e flessibile del "senso" delle attività realizzate. Il fatto di individuare un ipotetico punto zero da cui partire, antecedente alla realizzazione concreta degli interventi, ha permesso di mantenere sempre uno sguardo attento e dinamico tra le aspettative e ciò che si rendeva reale. «Allegata ai bandi è stata fornita ai soggetti coinvolti un'apposita griglia di "elaborazione progettuale", volta a reperire elementi informativi ritenuti fondamentali per la valutazione dei progetti stessi. In particolare è stato richiesto di indicare i criteri, le modalità e gli ambiti di autovalutazione del progetto».

Relativamente al monitoraggio del piano territoriale la modalità diffusa è l'organizzazione periodica di incontri tra i soggetti firmatari l'accordo di programma e i rappresentanti degli enti attuatori dei progetti. A questo si aggiungono in alcuni casi anche riunioni interdirezionali e intersettoriali interni all'amministrazione comunale.

In alcuni casi, in occasione del termine del primo triennio d'attuazione della legge 285/97, sono stati predisposti documenti di valutazione conclusivi funzionali alla realizzazione di un bilancio complessivo del primo triennio di attuazione della legge e all'impostazione e allo sviluppo della seconda triennalità. Come per le Regioni i documenti conclusivi erano in corso di elaborazione nel periodo considerato dalla rilevazione e pertanto non si dispone di ulteriori informazioni che saranno invece, presumibilmente, acquisite con la Relazione al Parlamento relativa all'anno 2002.

Così come per i progetti è possibile individuare alcuni criteri comuni per la valutazione dei piani territoriali:

- la creazione di nuovi servizi;
- la sperimentazione di nuovi modelli e/o strategie di lavoro;
- la congruenza con i bisogni del territorio;
- le sinergie istituzionali sviluppate;
- la messa in rete dei diversi interventi e servizi;
- la diffusione della cultura della valutazione e della metodologia di verifica tra i livelli istituzionali e i soggetti sociali coinvolti dalla legge 285/97.

La modalità più consolidata di restituzione delle informazioni e dei dati relativi alle attività di monitoraggio risulta essere quella seminariale, ovvero l'organizzazione di giornate in cui a lato della restituzione dei dati vengono organizzati spazi di riflessione e confronto sull'attuazione dei progetti e dei risultati conseguiti. È sempre più consapevolmente riconosciuto che la socializzazione e la diffusione delle conoscenze, delle intuizioni innovative, delle sperimentazioni pratiche, delle teorizzazioni sulla prassi, finora limitate e compresse in ambiti territoriali circoscritti, rappresentano un punto irrinunciabile per giungere a una vera produzione di metodo.

### 2.3 Struttura, caratteristiche ed evoluzione dei piani territoriali d'intervento

Le relazioni confermano come l'uso dello strumento dell'accordo di programma nelle città riservatarie, così come negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni, presenti ancora qualche difficoltà: «l'attività di concertazione ha rappresentato un'esperienza nuova come strumento da consolidare, trattandosi di un processo che richiede energia e tempo per "imparare" a progettare e ad agire insieme tra enti, realtà associative del volontariato, della cooperazione sociale, diversi tra loro». Il raccordo tra enti firmatari si è, nella maggioranza dei casi, realizzato attraverso riunioni periodiche alle quali erano presenti i referenti dei soggetti attuatori dei progetti.

Rispetto alle finalità dei progetti, risulta che la costruzione di piani territoriali d'intervento è stata mirata a sviluppare azioni tese a coprire tutto il fronte delle attività ammissibili al finanziamento del fondo stanziato dalla legge 285/97. L'orientamento è stato quindi, probabilmente in relazione al fatto di trovarsi nel primo triennio e quindi in fase "sperimentale", quello di non privilegiare nessuno degli articoli in cui si suddivide la legge, anche se le realizzazioni si sono poi distribuite privilegiando, come nel caso delle Regioni, l'articolo 4, seguito dall'articolo 6, 7 e 5.

La tipologia degli enti attuatori vede il prevalere delle cooperative, seguite dalle associazioni e dalla gestione diretta da parte del sog-

getto pubblico. Altri soggetti che in misura minore sono impegnati nella realizzazione dei progetti risultano le fondazioni, le imprese profit, università, enti di formazione.

Attività che all'interno dei piani territoriali cittadini sembrano acquisire sempre più spazio riguardano iniziative di informazione, divulgazione e sensibilizzazione, finalizzate anche a migliorare il coinvolgimento dei soggetti attuatori dei progetti e degli utenti. Tale attività si esprimono con molteplici forme quali:

- seminari, tavole rotonde, incontri di scambio tra enti e associazioni che in maniera diretta o indiretta si occupano delle politiche territoriali per l'infanzia, tesi non solo a informare sullo stato di attuazione del piano territoriale ma anche a permettere un confronto tra soggetti attuatori, sui risultati conseguiti;
- avvenimenti pubblici volti a sviluppare l'attenzione e la riflessione di tutti su specifiche tematiche legate ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza o a particolari aspetti della condizione di vita;
- l'organizzazione di mostre e stands espositivi dei prodotti dalle attività progettuali, iniziative di animazione per diverse fasce di età;
- laddove è presente, la partecipazione a iniziative promosse dalla Consulta del sociale;
- l'attivazione di un numero verde.

In alcuni casi, inoltre, la diffusione dell'informazione delle attività realizzate non si limita ai confini cittadini ma si amplia ad altre città nazionali e internazionali, facenti parte di una rete in cui la città riservataria in questione è inserita.

La lettura che viene fatta di tali attività mette in evidenza come «queste esperienze di “partecipazione” hanno dimostrato che il senso di coinvolgimento così sviluppato, contribuisce alla crescita non solo del singolo minore ma anche della comunità territoriale e del vivere civile».

Nelle realtà in cui è presente l'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza le attività di informazione, raccordo, coordinamento e formazione sono affidate a quest'organismo.

Molteplici sono stati gli elementi di criticità e di positività verificatisi con l'implementazione della legge. Tra i punti di debolezza o comunque problematici vengono indicati:

- «le complicate procedure e i tempi di attesa per la fruizione effettiva dei fondi assegnati»; questo è senz'altro l'elemento di criticità che accomuna la quasi totalità delle città. La procedura di accreditamento del finanziamento per la città riservataria, che prevede il passaggio dei fondi dalla Banca d'Italia è ritenuto

un meccanismo complesso che incide negativamente sulla possibilità di un'agile gestione operativa della legge;

- «la complessità applicativa del dettato legislativo», per la logica di sistema che essa richiede sia a livello organizzativo (contro un'organizzazione parcellizzata e settoriale), che amministrativo (necessità di possibilità di cambiamento *in itinere*);
- «la faticosità di un effettivo coordinamento di progetti che afferiscono alla stessa area di intervento, ma fanno capo a settori o a soggetti istituzionali diversi», con l'evidente rischio di dispersione delle risorse e diseconomicità gestionali, a cui in alcuni casi si aggiunge un'evidente carenza di personale professionalmente qualificato;
- «la difficoltà nel potersi dotare di un impianto di valutazione e verifica dei risultati», a cui si aggiunge un'attività valutativa spesso rivolta prevalentemente alle prestazioni piuttosto che all'analisi dei risultati. «Occorre perseguire con impegno e con maggiore attenzione l'obiettivo di una valutazione degli aspetti di "outcome" e di soddisfazione dei fruitori»;
- «la difficoltà a individuare indicatori reali di trasformazione sociale» (e pertanto di efficacia dei progetti);
- la carenza di procedure amministrative idonee a supportare progetti con reali caratteristiche innovative. Viene infatti messo in evidenza «che il rischio che il progetto innovativo vada per conto suo, mentre la cultura e l'azione tecnica e amministrativa dell'intero apparato continuano senza significative trasformazioni è sempre presente».

Mentre tra i punti di forza sono messi in evidenza:

- la molteplicità degli interventi e degli interlocutori (approcci differenziati, soluzioni alternative, contaminazione tra professionalità, rispetto della diversità, alto grado di sensibilità verso le aspettative dei cittadini);
- il riscontro positivo tra le intenzionalità espresse dalla legge e gli obiettivi dei progetti e dei servizi attivati;
- la continuità con gli orientamenti precedentemente assunti dalla pubblica amministrazione;
- la praticabilità di una metodologia di lavoro centrata sull'inter-settorialità e sulla sinergia di competenze orientate alla soluzione dei problemi;
- la possibilità di sperimentare servizi a gestione mista (pubblico/privato sociale) senza ricorrere a meccanismi di dele-

### 3. Verso un primo bilancio dell'attuazione del primo triennio di realizzazione della 285

ga e attuando modalità permanenti di accompagnamento e monitoraggio;

- l'avvio a un'articolazione complessa dei meccanismi attuativi e gestionali con un conseguente notevole impegno di tutti i soggetti coinvolti; «per contro la stessa complessità ha reso necessario e inevitabile uno sforzo di reciproca integrazione, di concertazione, di confronto che la legge stessa auspicava e che una “logica di piano” rende ineludibile».

Come nel caso delle Regioni, alla data della rilevazione della presente Relazione, nelle città riservatarie – anche se non in tutte – erano in corso di raccolta i dati conclusivi sul monitoraggio e la valutazione relativi al primo triennio d'attuazione della legge. Pertanto le considerazioni che sono state sviluppate nelle relazioni offrono un giudizio qualitativo e un bilancio fondato su elementi di documentazione, d'esperienza e di riflessione relativi al tipo d'impatto che la legge ha avuto nei territori.

I diversi contributi si sviluppano essenzialmente lungo due direzioni: una tesa a riflettere sulle modifiche introdotte dalla legge nella vita dei minori e della collettività in genere; l'altra tesa ad analizzare il cambiamento che l'implementazione della legge ha indotto e richiesto alle istituzioni pubbliche.

Per quanto riguarda la prima direzione si rileva come la legge abbia:

- reso possibile la conoscenza dell'esistente;
- aumentato e diversificato l'offerta dei servizi resi. Per l'attuazione del primo triennio il dato che si raccoglie in modo oggettivo è che il panorama dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della città appare fortemente variegato e potenziato e che vi è stata l'acquisizione di nuovi modelli di lavoro e di sinergia tra istituzioni;
- rese più adatte e congrue le risposte date ai bisogni degli utenti (siano essi bambini, adolescenti che adulti) e del territorio (sia esso sociale che geografico). Più in particolare, l'aver individuato come prassi quella del lavoro per progetti ha privilegiato un approccio operativo concreto e ha permesso l'ideazione d'iniziative originali e aderenti alle caratteristiche locali;
- sostenuto cambiamenti culturali. «Complessivamente, pur con le dovute eccezioni rispetto ad alcune esperienze, può considerarsi ormai avviato quel processo culturale e operativo che vede al centro dell'agire dei differenti soggetti coinvolti nell'attuazione della legge, i bambini e gli adolescenti, le loro domande, i loro bisogni, piuttosto che l'erogazione di prestazioni e servizi».

Relativamente al secondo aspetto, quello concernente lo sviluppo indotto dalla legge nelle pubbliche amministrazioni, la crescita si è articolata prevalentemente attorno a due dimensioni:

- la progettazione e gestione del primo piano territoriale realizzata attraverso i rapporti con le altre istituzioni,
- la progettazione e gestione dei progetti attraverso il rapporto con il terzo settore.

Per entrambe le dimensioni sono riconosciuti come indicatori di una crescita sia i “successi” che le difficoltà incontrate, con le quali ci si è dovuti confrontare per dare vita a forme d’effettiva collaborazione e integrazione tra organismi istituzionali diversi e per costruire rapporti di collaborazione con il terzo settore.

La legge 285/97 ha permesso di sperimentare concretamente “i luoghi” degli accordi interistituzionali che però hanno assunto forme, procedure e tempi diversificati in relazione alle diverse istituzioni e soggetti coinvolti.

La progettazione 285 si è inserita nel sistema servizi/opportunità come elemento di flessibilità, consentendo risposte sempre più rispondenti alla complessità dei bisogni rilevati, andando incontro alla domanda che non trovava soddisfazione nel sistema consolidato.

Ma insieme [...] sono emersi problemi più di fondo, 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 “gioco 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.

Relativamente alla seconda area di cambiamento, ovvero quella della relazione tra ente pubblico e terzo settore, si afferma che la legge «ha permesso di affinare gli strumenti e le procedure di affidamento a terzi (es. appalto, estensioni di contratto, convenzioni, accreditamenti) o di sostegno alla community care (contributi per interventi coerenti con progetti cittadini del piano territoriale e non semplici elargizioni “a pioggia” su singole istanze)». Al tempo stesso però si sottolinea come «anche le energie del terzo settore sono state ‘sfruttate’ per promuovere progetti e interventi sul territorio, ma non valorizzate altrettanto per costruire insieme il piano, progettare il percorso, valutarne l’efficacia».

### 3.1 Proposte per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio cittadino

Le proposte, complessivamente, sono riconducibili a quattro ambiti d'intervento.

- Relazioni tra istituzioni. «Si ritiene importante un maggior coinvolgimento progettuale, già nelle fasi iniziali di riformulazione del piano, da parte delle altre istituzioni, nonché un maggiore “affinamento” e coordinamento delle scelte e procedure circa i “luoghi” dei rapporti interistituzionali».
- Relazioni tra istituzioni e terzo settore. «Come nel caso delle altre istituzioni, si ritiene importante un maggior apporto progettuale da parte del terzo settore e relativo coinvolgimento già nelle prime fasi di progettazione del piano».
- Valutazione e innovazione. «Modifica dei servizi sulla base delle valutazioni fatte ma anche il miglioramento delle relazioni tra gli interventi in atto perché gli stessi godano di un effetto moltiplicatore e perché le buone pratiche diventino patrimonio comune a tutti gli enti che gestiscono i diversi interventi».
- Promozione e sostegno di una cultura a favore dei minori. «Una maggiore effettiva centralità del minore con i suoi bisogni di crescita, un suo coinvolgimento effettivo nelle scelte che lo riguardano [...] tutto ciò dovrà permettere la creazione di un contesto globale che permetta ai minori di crescere in una comunità educante, infatti la funzione educativa non può essere demandata solo alla famiglia e alla scuola ma a tutti gli adulti referenti di funzioni formative ed educative».

### 4. La nuova programmazione della 285

Al momento della rilevazione sette realtà su quindici si trovavano in prima triennalità e non avevano ancora avviato la pianificazione relativa al secondo triennio, poiché dalle rispettive Regioni d'appartenenza non erano stati ancora emanati gli atti d'indirizzo, mentre per le restanti otto erano già state avviate le procedure d'avvio. Pertanto le considerazioni che seguono riflettono gli orientamenti riscontrati in questa metà delle città riservatarie.

Nei documenti prodotti molti sono i riferimenti legislativi e programmatori che vengono indicati come materiale sulla cui base sono stati definiti i nuovi piani territoriali d'intervento. I riferimenti sono sia a documenti di livello nazionale, che regionale e locale.

Per il livello nazionale si citano:

- la legge 328/00 e il relativo piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003;
- la legge 451/97 e il relativo piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001;

- il programma di azione di governo per le politiche dell'handicap 2000-2003;
- il documento d'intenti delle città riservatarie per la nuova programmazione triennale della legge 285/97 del dicembre 2000;
- i decreti ministeriali di approvazione delle tabelle di ripartizione del fondo istituito dalla legge 285/97 alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano e alle città riservatarie;
- i principali riferimenti legislativi che regolamentano le attività nelle quali è coinvolto il terzo settore: legge 266/91 (che disciplina del volontariato), legge 381/91 (che disciplina la cooperazione sociale), legge 383/00 (che disciplina l'associazionismo di promozione sociale).

Per i documenti di livello regionale si fa riferimento sostanzialmente agli atti d'indirizzo emanati con delibera di Consiglio e/o di Giunta regionale.

Sul versante locale, i riferimenti sono legati sia a cambiamenti nell'indirizzo politico della gestione della legge che a mutati assetti organizzativi. In particolare si fa riferimento in alcuni casi a questioni trasversali come quelle facenti capo a un maggiore decentramento amministrativo, «teso ad avvicinare il più possibile i bisogni e le risorse dei cittadini e del territorio con i luoghi delle decisioni politiche e amministrative», e a una diffusa territorializzazione degli interventi «di natura sociale attraverso l'azione dei distretti sociali con la ridefinizione dei loro confini in armonia con il decentramento amministrativo»; oppure a riferimenti specifici di città come nel caso del *Patto di eugeni@* citato all'inizio.

Oltre alle indicazioni e agli orientamenti provenienti da questi documenti, in alcune relazioni si mette in risalto l'importanza giocata anche da alcune concezioni, assunte a scenari culturali, che hanno fatto da sfondo nell'elaborazione dei nuovi piani territoriali. L'elemento comune che sembra prevalere riguarda la consapevolezza che la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza può trasformarsi in realtà e beneficio concreto solo se a sostenerla e a crederci si uniscono, collaborando, soggetti diversi. L'impegno, il patto, la collaborazione e la partecipazione richiesti, nella misura in cui si realizzano, creano anche le condizioni per uno sviluppo e una crescita dell'intera collettività.

Si ritiene di straordinaria importanza proporre un piano comunale per l'infanzia e l'adolescenza che abbandoni modelli di intervento d'emergenza a favore di politiche integrate che facilitino positive condizioni di crescita e che coinvolgano l'amministrazione comunale, l'azienda socio sanitaria, il provveditorato agli studi, i servizi, il terzo settore e i

cittadini in percorsi di attenzione quotidiana ai minori, riconoscendo e valorizzando ruoli e competenze di ogni attore presente sulla scena, nel contesto di una più ampia crescita dell'intera comunità locale. Il benessere infantile non può prescindere dalla maturazione di una coscienza civile e dalla assunzione da parte di tutti i cittadini di una responsabilità personale nei confronti della loro crescita.

E ancora,

fissando come obiettivo la valorizzazione della rete consolidata dei servizi esistenti, integrandola con interventi innovativi di carattere complementare, si intende realizzare una politica pubblica di territorio che tenga conto delle esigenze delle nuove generazioni in una logica al tempo promozionale e preventiva oltre che curativa, secondo un processo di individuazione di priorità strategiche, di costruzione, di implementazione, di valutazione di politiche sociali.

Rispetto ai progetti finanziati con i nuovi piani territoriali, in linea generale, si riscontra una continuità con quelli attivati nel primo triennio d'attuazione, nel senso di una loro quasi totale conferma. Conferma caratterizzata non tanto da una "ripetizione" quanto semmai da una "ricontestualizzazione" per cui all'interno dei progetti stessi (tesi a garantire la prosecuzione di servizi già attivati nel primo triennio) sono state adottate modifiche sugli interventi legate a criteri di integrazione, trasformazione, estensione/riduzione di ciò che è già stato realizzato.

Un cambiamento, invece, si registra nell'aumentato interesse e attenzione alla realizzazione d'attività trasversali, funzionali al sostegno dell'attuazione dei progetti e allo sviluppo della logica di piano, per cui orientamenti sulla futura attuazione tendono verso le seguenti finalità.

- Realizzazione di osservatori locali per l'infanzia e l'adolescenza, nelle realtà in cui non erano ancora attivi. «Il presente progetto, pur essendo legato all'art. 7 della legge 285/97 e ai suoi obiettivi, è trasversale all'intera attuazione della legge e del piano territoriale».
- Miglioramenti della "macchina" amministrativa, finalizzati a renderla più veloce e flessibile. «La presente azione, individua un dispositivo tecnico-amministrativo in grado di consentire la modificazione, *in itinere*, delle voci di bilancio e garantisce risposte flessibili e tempestive alle eventuali richieste di maggiori fabbisogni economici emersi in ragione dei mutati bisogni dell'utenza e del territorio coinvolti».
- Azioni di promozione del diritto di cittadinanza, inteso come sostegno alla partecipazione dei disabili o come sostegno alla partecipazione degli stranieri, ma anche come promozione e so-

stegno ai compiti educativi e alle responsabilità comuni verso le nuove generazioni.

- Promozione di esperienze di progettazione partecipata.
- Attività trasversali di formazione rivolte alle diverse professionalità coinvolte nei progetti.
- Progetti di ampliamento dell'informazione e della comunicazione nel territorio, tra istituzioni, operatori e utenti.
- «Attivazione di sistemi che consentano, anche in corso d'opera, di correggere il "tiro" e individuare "buone prassi"». Per questo obiettivo è ritenuto di fondamentale importanza il mantenimento di un'attenzione costante alla promozione «di comuni "linguaggi" (sia operativi che di verifica) di promozione della cultura per l'infanzia e l'adolescenza». (città di Genova)

Accanto a queste indicazioni i piani indicano come aree d'attenzione privilegiata, la realizzazione di progetti, in vari ambiti.

Rispetto all'area delle iniziative di promozione «finalizzate a migliorare il rapporto tra la città e le nuove generazioni, in un percorso aperto al contributo degli operatori, dei genitori e degli stessi ragazzi», s'individuano come settori privilegiati d'intervento:

- la prima infanzia, sia attraverso la realizzazione di servizi socioeducativi a essa rivolti e di sostegno alla relazione genitori-figli, che tramite una maggiore attenzione a tematiche di genere come il sostegno alla maternità, oppure interventi per la promozione delle relazioni di cura in un'ottica di pari opportunità;
- la genitorialità, attraverso azioni di sostegno alle competenze genitoriali, alla relazione genitori-figli, specialmente con preadolescenti e adolescenti, oppure per mezzo del sostegno alle famiglie affidatarie e a quelle in situazione di disagio e con bisogni particolari;
- la preadolescenza e l'adolescenza, per le quali si trova l'indicazione a praticare forme innovative e sperimentali di intervento.

Sul versante della cura e della tutela dei minori, l'orientamento che si rileva nelle indicazioni dei piani delle città per il secondo triennio è quello «di consolidare servizi e sostenere interventi mirati nelle aree di massimo disagio – dai ragazzi stranieri “non accompagnati” ai bambini dei campi nomadi, dai disabili gravi ai bambini lungodegenti, dai ragazzi “difficili” ai bambini appartenenti a nuclei familiari in gravi difficoltà economiche – affinché la città sia davvero un'opportunità per tutti». In quest'area gli obiettivi mirano anche alla deistituzionalizzazione, al contrasto del maltrattamento e dell'a-

buso e più in generale di tutte quelle situazioni e condizioni ritenute fattori di rischio per lo sviluppo e fonti di disagio.

La presentazione dei progetti all'interno dei piani territoriali della seconda triennalità è stata vincolata alla presenza d'alcuni requisiti di ammissibilità, che vengono di seguito elencati per ricorrenza, in ordine decrescente:

- pertinenza del progetto agli obiettivi del piano territoriale cittadino;
- congruità interna quali-quantitativa tra i fini indicati dal progetto e i mezzi previsti per la sua realizzazione;
- orientamento a conferire un ruolo attivo ai soggetti destinatari nell'uscire dallo stato di bisogno e nell'impegnarsi a una maggiore integrazione e solidarietà sociale;
- orientamento del progetto a muoversi in una logica di rete;
- aderenza del progetto ai bisogni del territorio;
- impegno a presentare una relazione di autovalutazione;
- orientamento del progetto a dare vita a servizi strutturali, cioè capaci di organizzazione autonoma anche successivamente al finanziamento legato al secondo triennio di attuazione della legge.

Infine, rispetto al "futuro" della legge 285, in alcune relazioni si compie un passaggio significativo che ne riconosce il valore e l'eredità utili a far fronte ai nuovi impegni nella realizzazione delle politiche sociali e di quelle per l'infanzia e l'adolescenza in particolare.

L'esperienza della creazione del secondo piano di attuazione della legge ha posto le basi culturali anche per la realizzazione del piano di zona previsto dalla legge 328/00 che, ancora una volta, presuppone una grande capacità dei diversi soggetti di integrarsi e collaborare per migliorare il contesto di vita dei cittadini.

E ancora,

l'esperienza di porre il bambino/a e il ragazzo/a al centro della programmazione delle attività dei servizi sociali e socio sanitari è stata del resto l'asse portante della elaborazione del piano di zona dei servizi sociosanitari, esperienza non presente alla stesura dei precedenti progetti legge 285/97: conseguentemente il percorso intrapreso con il settore della salute e le finalità operative condivise saranno utilizzate come "valore aggiunto" delle scelte da attuare nel piano triennale.

## La ricognizione periodica

*1. Le Regioni e le Province autonome; 2. Gli ambiti territoriali e le città riservatarie*

### 1. Le Regioni e le Province autonome

L'analisi di seguito presentata si riferisce alle schede di ricognizione che le Regioni e le Province autonome hanno compilato e inviato al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per rilevare lo stato di attuazione della legge 285/97 sul territorio nazionale. Le schede si riferiscono al periodo aprile 2000-aprile 2001. La rilevazione è stata condotta, come già per la precedente, su base annuale.

La copertura della ricognizione si attesta esattamente sui livelli della precedente, in cui tre Regioni e una Provincia autonoma non avevano spedito la scheda periodica: Calabria, Campania (mancante anche lo scorso anno), Puglia e Provincia autonoma di Bolzano.

Non del tutto omogenea la situazione per quel che riguarda la qualità della compilazione delle schede e delle relazioni sullo stato di attuazione della legge da parte dei vari enti. Si sono rilevati alcuni problemi anche sulle modalità e sui tempi di trasmissione delle schede stesse, che hanno portato a un inevitabile ritardo nell'elaborazione del quadro di riepilogo nazionale.

Passiamo a vedere nel dettaglio i risultati delle schede, cercando di fare un confronto con i dati delle rilevazioni degli anni precedenti.

Nel periodo considerato dalla rilevazione, 4 Regioni hanno adottato deliberazioni di Consiglio regionale relative all'attuazione della legge 285/97. Nella precedente rilevazione le Regioni erano state 2, ma questa situazione, che si scosta nettamente da quella della prima relazione al Parlamento (anni 1997-1999) in cui più della metà delle Regioni avevano affermato di aver adottato tale strumento, è ampiamente giustificata considerando che l'avvio delle legge era già stato dato nel 1999.

Nettamente più alto il numero di Regioni che hanno utilizzato deliberazioni di Giunta regionale (12 Regioni, nella gran parte dei casi con 3 o più delibere), e disposizioni dirigenziali e/o circolari (11 Regioni), strumenti che permettono una maggiore agilità nella gestione. Queste disposizioni, esattamente come per gli anni precedenti, riguardano prevalentemente trasferimenti di fondi agli ambiti territoriali (assegnazione del fondo e liquidazione, decreti di piano di riparto), nonché il monitoraggio dei piani territoriali e programmi di formazione.

Si conferma anche in questo anno di rilevazione l'effetto incentivante che sembra avere la legge 285/97 per le politiche territoriali

per l'infanzia e l'adolescenza. Ben 10, rispetto alle 8 della precedente rilevazione, sono le Regioni che dichiarano di aver adottato atti pubblici relativi a queste fasce d'età, conformi allo spirito delle legge.

Si conferma, in negativo, il funzionamento del Gruppo interassessorile, che, nell'anno oggetto di ricognizione, è stato costituito ma non si è mai riunito in 6 Regioni e in altrettanti casi non è stato neppure costituito. In 5 casi si è riunito (uno in meno rispetto all'anno precedente), a dimostrazione della difficoltà di realizzare fattive forme di collaborazione tra le diverse macchine organizzative regionali.

Si mantiene consistente il decremento nel numero delle Regioni che hanno effettuato iniziative informative rispetto al primo anno della rilevazione, dove la quasi totalità di quelle che hanno risposto al questionario, avevano attuato simili iniziative. Si segnala, però, una leggera ripresa per questo tipo di attività, visto che 11 Regioni dichiarano di averla svolta nell'ultimo anno, a differenza delle 9 dell'anno scorso. Le iniziative hanno riguardato nella gran parte dei casi attività di programmazione per la nuova triennalità, nonché attività seminariali per la presentazione di alcune esperienze significative, realizzate all'interno della progettazione della legge 285/97 e, infine, incontri con enti, operatori, cittadini per giornate di formazione sull'attuabilità dei progetti in relazione allo spirito della legge.

La diminuita presenza d'iniziative informative a livello regionale, viene in parte colmata dall'organizzazione di giornate formative, svolte a differenti livelli territoriali, finanziate utilizzando la quota del 5% del finanziamento regionale come previsto dalla legge al comma 2 dell'art. 2. Sono 14 le Regioni che dichiarano di aver partecipato alla formazione interregionale-nazionale, per lo più organizzate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dall'Istituto degli Innocenti su committenza del Gruppo tecnico interregionale politiche minori (in realtà le Regioni sono 16, la differenza è dovuta al mancato invio delle schede da parte di alcune Regioni che pure hanno partecipato alla formazione). Per un esame dei temi e argomenti affrontati si rimanda al relativo capitolo di approfondimento presente nella Relazione.

Le Regioni che hanno realizzato iniziative formative a livello regionale sono state 6, contro le 5 dell'anno precedente.

Il numero di operatori coinvolti in attività di formazione decresce sensibilmente rispetto all'anno precedente passando da 2.600 operatori a 2.242. Certo è che, a prescindere dall'andamento temporale del numero di operatori che hanno partecipato ad attività di formazione, queste cifre (che per ovvi motivi sottostimano il fenomeno) possono essere reputate confortanti e dimostrano come la legge abbia diffuso la cultura della formazione collegata alla progettazione per quel che riguarda l'infanzia e l'adolescenza.

Sebbene sembri mancare un coordinamento a livello interassessorile, si può valutare positivamente il raccordo esistente tra i piani territoriali garantiti dai livelli regionali. Sono ben 12 le Regioni che hanno attivato iniziative di raccordo tra i piani, contro le 10 dell'anno passato, coordinamento che nella gran parte dei casi (10) avviene attraverso una o più riunioni regionali e in 4 casi attraverso riunioni tecniche in tutti o in qualche ambito. Le circolari e le riunioni coordinate delle amministrazioni provinciali sono i mezzi attraverso i quali si esplica questo coordinamento.

Viene confermato quanto emergeva dalla precedente rilevazione, secondo la quale la funzione di coordinamento della Regione si è sviluppata più a livello di piani territoriali (ambiti) che a livello di progetti esecutivi. Sono 9 le Regioni che dichiarano di non aver attivato iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, con un coordinamento a livello regionale. Tra le 6 Regioni che hanno attivato tale raccordo, le modalità che vengono maggiormente utilizzate sono le riunioni regionali e quelle tecniche.

La verifica dei piani territoriali coordinata a livello regionale è stata attivata in 13 Regioni, esattamente come nella precedente rilevazione, a testimonianza di un'attenzione particolare posta al tema della verifica sullo stato di avanzamento dei piani. Questionari da riempire e riunioni periodiche sono le modalità maggiormente utilizzate per tale verifica.

Le Regioni che dichiarano di effettuare iniziative di monitoraggio/verifica sui progetti esecutivi sono 11, un numero sufficientemente alto da far pensare che ci sia una buona attenzione da parte delle Regioni alla verifica del livello operativo dei progetti.

Seppur buona la risposta data dalle Regioni in relazione al monitoraggio dei piani e dei progetti esecutivi, non altrettanto si può dire delle attività di valutazione *in itinere*. Sembra che il momento della valutazione sia considerato come un atto successivo alla conclusione degli interventi. Il fatto, poi, che tra coloro che la effettuano, la valutazione venga affidata a funzionari regionali, fa pensare che questa valutazione *in itinere* sia considerata solamente un mero controllo amministrativo e non anche un'analisi della qualità dell'intervento stesso. Le considerazioni appena fatte valgono sia per la valutazione *in itinere* dei piani territoriali che dei progetti esecutivi, dove non si riscontrano grosse differenze. Inoltre, il fatto che non ci sia una valutazione *in itinere* fa sì che scarso sia il numero di Regioni che apportano modifiche ai piani territoriali approvati.

Le Regioni che dichiarano di non aver apportato variazioni ai piani sono 12. I cambiamenti, che le 5 Regioni dichiarano di aver fatto, vanno dall'annullamento dei progetti, alla riformulazione del bando per il nuovo triennio e, infine, all'accorpamento o alla divisione di qualche progetto esecutivo.

Nel periodo considerato sono state comunicate al livello regionale le modifiche apportate ai progetti in 9 Regioni. Le tipologie di modifiche fatte sono di varia natura. Per esempio in qualche caso si tratta di modifiche degli interventi, in altri i finanziamenti per azioni non realizzate o realizzate in parte sono stati destinati al potenziamento di altri interventi, in altri ancora si dà luogo a una rideterminazione dei costi dei progetti e/o si dà conto di modifiche apportate al progetto nella fase di esecuzione, o ancora si prende atto della rinuncia all'attuazione di progetti approvati e finanziati, con la conseguente redistribuzione dei fondi disponibili all'ambito territoriale di riferimento.

#### RISULTATI DELLE SCHEDE DI RICOGNIZIONE PERIODICA DELLE 17 REGIONI E PROVINCE AUTONOME

##### A.1 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state adottate deliberazioni di Consiglio regionale relative all'attuazione della legge 285/97?

	v.a.
sì	4
no	13
non risposta	0

##### A.2 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state adottate deliberazioni di Giunta regionale relative all'attuazione della legge 285/97?

	v.a.
sì	12
no	5
non risposta	0

##### A.3 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state adottate disposizioni dirigenziali e/o circolari relative all'attuazione della legge 285/97?

	v.a.
sì	11
no	6
non risposta	0

##### A.4 Nel periodo considerato, oltre che per la gestione della legge 285/97, sono stati adottati atti pubblici relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge?

	v.a.
sì	10
no	7
non risposta	0

**A.5 Nel periodo considerato dalla rilevazione è stato riunito il gruppo di lavoro interassessorile**

	<b>v.a.</b>
sì	5
no	6
non è stato costituito	6
non risposta	0

**A.6 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?**

	<b>v.a.</b>
sì	11
no	6
non risposta	0

**A.7 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state realizzate iniziative formative a livello interregionale (utilizzo 5% art. 2, comma 2)?**

	<b>v.a.</b>
sì, di livello "nazionale", in raccordo con il Gruppo tecnico interregionale politiche minori	11
sì, insieme ad altre Regioni	3
sì, di livello regionale	6
sì, altre	3
no	3
non risposta	0

**A.8 Nel periodo considerato dalla rilevazione quanti sono stati gli operatori che hanno partecipato alle iniziative formative a livello interregionale (utilizzo 5% art. 2, comma 2)?**

	<b>Regioni</b>	<b>operatori</b>
alla formazione "nazionale"	10	268
alla formazione "interregionale"	4	500
alla formazione "regionale"	5	1.284
ad altro livello di formazione	3	190
non risposta	3	0

**A.9 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di raccordo tra i piani territoriali, coordinate a livello regionale?**

	<b>v.a.</b>
sì	12
no	5
non risposta	0
<b>se sì. Con quali modalità?</b>	
una o più riunioni regionali	10
una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti	0
una o più riunioni politiche in qualche ambito	1
una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti	3
una o più riunioni tecniche in qualche ambito	2
una o più riunioni tra ambiti diversi	2
altro	4

**A.9 bis Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, coordinate a livello regionale?**

	<b>v.a.</b>
sì	6
no	9
non risposta	2
<b>se sì. Con quali modalità?</b>	
una o più riunioni regionali	4
una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti	0
una o più riunioni politiche in qualche ambito	0
una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti	2
una o più riunioni tecniche in qualche ambito	3
una o più riunioni tra ambiti diversi	2
altro	2

**A.10 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica sui piani territoriali, coordinate a livello regionale?**

	<b>v.a.</b>
sì	13
no	4
non risposta	0
<b>se sì. Con quali modalità?</b>	
questionari da riempire	6
rapporti intermedi, progress	3
riunioni periodiche tra amministratori	2
riunioni periodiche tra responsabili dei piani	6
altro	2

**A.11 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di valutazione in itinere sui piani territoriali, coordinate a livello regionale?**

	<b>v.a.</b>
sì	7
no	10
non risposta	0
<b>se sì. Con quali modalità?</b>	
affidate ai funzionari regionali	4
affidate a una commissione di esperti	0
affidate a una ditta specializzata	2
altro	2

**A.11 bis Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di valutazione in itinere sui progetti esecutivi, coordinate a livello regionale?**

	<b>v.a.</b>
sì	8
no	9
non risposta	0
<b>se sì. Con quali modalità?</b>	
affidate ai funzionari regionali	4
affidate a una commissione di esperti	1
affidate a una ditta specializzata	1
altro	2

**A.12 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state apportate modificazioni ai piani territoriali approvati?**

	<b>v.a.</b>
sì	5
no	12
non risposta	0

**A.12 bis Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state apportate modificazioni ai progetti esecutivi comunicate al livello regionale?**

	<b>v.a.</b>
sì	9
no	6
non risposta	2

**A.13 Nel periodo considerato dalla rilevazione sono stati modificati gli ambiti territoriali di intervento?**

	<b>v.a.</b>
sì	2
no	14
non risposta	1

## 2. Gli ambiti territoriali e le città riservatarie

Le schede di rilevazione periodica di ambito territoriale, che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha raccolto, si riferiscono al monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 285/97 nel periodo che va da aprile 2000 allo stesso mese dell'anno successivo. Nella tabella che segue viene mostrata sinteticamente la situazione degli ambiti e delle città riservatarie che hanno inviato le schede:

Regioni e Province autonome	ambiti che hanno risposto	città riservatarie che hanno risposto
Piemonte	7	Torino
Valle d'Aosta	1	
Lombardia	0	-
Trento	1	
Bolzano	8	
Veneto	20	Venezia
Friuli-Venezia Giulia	19	
Liguria	12	Genova
Emilia-Romagna	8	Bologna
Toscana	33	Firenze
Umbria	12	
Marche	24	
Lazio	5	Roma
Abruzzo	4	
Molise	2	
Campania	5	Napoli
Puglia	0	Bari, Brindisi, Taranto
Basilicata	5	
Calabria	0	Reggio Calabria
Sicilia	9	Palermo, Catania
Sardegna	18	Cagliari
<b>ambiti territoriali/città riservatarie</b>	<b>193</b>	<b>14</b>
<b>Italia</b>	<b>207</b>	

Oltre alle 3 Regioni che non hanno inviato le schede di rilevazione periodiche (Lombardia, Puglia e Calabria), non tutti gli ambiti delle altre Regioni hanno inviato la scheda.

Prima di passare al commento dei dati raccolti nella scheda di ricognizione, bisogna fare una considerazione preliminare sulla non sempre corretta modalità di compilazione delle schede. In molte delle schede inviate si sono presentati spesso dei problemi di coerenza interna, ad esempio, dei totali indicanti i progetti esecutivi attivati nell'anno di rilevazione. Spesso le schede compilate e inviate non rispettavano questa condizione, con l'evidente problema per l'elaborazione dei dati nel dare un quadro coerente della situazione sullo stato di attuazione della legge. A questa difficoltà, per il prosieguo delle attività di ricognizione nell'anno 2001-2002, si è posto rimedio prevedendo la realizzazione di apposite procedure automatiche di compilazione delle schede mediante l'uso di programmi via Internet.

La correzione dei dati sulle schede, laddove possibile, è stata curata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza attraverso uno o più contatti telefonici con i compilatori.

Per una corretta interpretazione dei dati vanno fatte, inoltre, alcune ulteriori precisazioni:

- gli ambiti che hanno risposto sono 207 (193 ambiti territoriali più 14 città riservatarie), evidenziando una copertura territoriale del 79,6% del totale degli ambiti (260), inferiore rispetto alla precedente rilevazione che era stata dell'87%;
- le risposte delle città riservatarie sono aumentate passando da 11 a 14;
- l'analisi dei dati verrà fatta sulla totalità delle schede, senza distinzione tra città riservatarie e ambiti territoriali.

Nonostante la mancanza di alcune schede, i dati forniscono un importante quadro sullo stato di attuazione della legge a quattro anni dalla sua emanazione.

Nel periodo di rilevazione sono stati adottati atti relativi all'attuazione della legge 285/97 da parte dell'ente locale gestore o di altri enti firmatari l'accordo di programma, dal 77,3% degli ambiti che hanno risposto alla scheda di ricognizione periodica. Si riconferma così la necessità di garantire la gestione ordinaria del piano territoriale e dei progetti esecutivi. Decisamente in aumento la percentuale degli ambiti che non hanno adottato alcun atto (21,7% rispetto al 14,6% della scorsa rilevazione), mentre solo 2 ambiti su 207 non hanno risposto rispetto ai 14 su 226 dell'anno precedente.

Si mantiene alta (82,6%) la percentuale di ambiti che hanno effettuato incontri a livello di ambito territoriale tra enti che hanno firmato gli accordi di programma. Gli argomenti trattati negli incontri sono di vario tipo e possono sinteticamente essere elencati come segue:

- incontri tecnici e di verifica;
- organizzazione e gestione delle attività;
- coordinamento delle azioni progettuali, verifiche, programmi, conferenze di servizio, rendicontazione;
- riprogettazione, monitoraggio e valutazione;
- verifica stato di attuazione progetti e valutazione risultati prodotti;
- ipotesi di sviluppo del piano per il nuovo triennio;
- celebrazione 20 novembre, organizzazione di "giornate" per l'infanzia;
- approvazione attività svolte.

Le iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi sono state attivate nel 76,4% degli ambiti territoriali, e la modalità più usata per tale raccordo è stata la riunione tecnica nell'ambito territoriale (32,5% tra coloro che hanno attivato tale iniziativa) insieme a una o più riunioni dei responsabili dei progetti (28%). Nella voce "altro" prevalgono modalità maggiormente operative tra le quali riunioni con operatori, consulenza per la progettazione, riunioni fra referenti di progetto 285 e altre progettualità nell'ambito e riunioni con consulenti esterni. Da evidenziare, però, un'alta quota di ambiti che rispondono negativamente alla domanda. Il dato dell'attuale rilevazione (19,2% degli ambiti) è addirittura più alto di quello della precedente ricognizione (17,7%).

Il Comune si conferma l'ente intorno a cui ruota maggiormente la verifica dell'attuazione dei progetti esecutivi. Tra i 176 ambiti che hanno risposto di aver effettuato incontri di confronto, questo ente viene coinvolto nel 18% dei casi<sup>1</sup>. Gli altri enti maggiormente interessati da questi incontri sono le aziende sanitarie locali (17,5%) e i provveditorati agli studi/distretti scolastici/scuole (17,2%). Scarsamente coinvolti i tribunali per minorenni (3,3%) e le prefetture/questure (2,5%).

Risulta chiara la tendenza a un coinvolgimento degli enti della sfera locale, comuni, provveditorati e scuole, e dei singoli istituti scolastici, anche alla luce della crescente autonomia scolastica.

Rispetto alle iniziative informative, di monitoraggio/verifica, di valutazione *in itinere* e delle iniziative formative i dati dimostrano in maniera significativa quanto già emerso dalla scorsa rilevazione, confermando una positiva tendenza al "controllo" della progettualità.

Per quanto riguarda le "iniziative informative", si sono avute nell'81,6% degli ambiti, valore in linea con quello dell'anno precedente, anch'esso superiore all'80%. Gli interventi su stampa, radio e TV locali risultano essere il mezzo più usato per la diffusione delle informazioni relative alla legge e ai progetti collegati (23,4% delle risposte). Di una certa rilevanza l'uso delle riunioni di lavoro in qualche Comune dell'ambito territoriale (19,3%) e gli incontri pubblici in qualche Comune (15,6%).

Nella voce "altro", che è stata indicata nel 19,7% delle schede e rappresenta in ordine di grandezza la seconda categoria più frequente, vengono segnalate come iniziative informative l'uso di volantini, depliant e manifesti, riunioni di lavoro con le scuole o le associazioni

---

<sup>1</sup> La percentuale è calcolata non sul totale degli ambiti ma sul numero di volte complessivo in cui ciascun ente è stato coinvolto. Potendosi dare più risposte alla domanda 4, il totale non coincide col numero totale di ambiti che hanno risposto (207).

interessate dai progetti o nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza, creazione di siti internet per la promozione dei diritti dell'infanzia.

Continua ad aumentare, dopo il raddoppio che si era registrato dal primo al secondo anno di rilevazione, la percentuale degli ambiti che dichiarano di aver attivato azioni di monitoraggio/verifica sui progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale. Sono il 79,4% gli ambiti che rispondono positivamente a questa domanda, circa il 5% in più rispetto allo scorso anno, ma si deve sottolineare anche un contemporaneo e quasi identico aumento della non risposta. Le modalità attraverso le quali si effettuano tali verifiche sono le riunioni periodiche tra i responsabili dei progetti (29,7% delle preferenze), stesura di rapporti intermedi, progress (21,2%). Leggermente meno frequente il ricorso a questionari da riempire e le riunioni periodiche tra gli amministratori con valori per entrambe le tipologie al di sotto del 18%.

Anche in questo caso la voce "altro" assume un valore non trascurabile. Tra le iniziative di monitoraggio dichiarate nei questionari si registrano le visite nelle sedi operative dei progetti condotte dal collegio di vigilanza, nonché l'istituzione di commissioni di vigilanza e la produzione di documentazione progressiva.

In fase di commento sulla scheda regionale si era evidenziata la minore presenza rispetto a quelle di monitoraggio, di iniziative di "valutazione *in itinere*". Questo è confermato dall'elaborazione delle schede di ambito, anche se non così nettamente poiché si deve sottolineare un significativo aumento, rispetto alla scorsa rilevazione, di quanti hanno risposto positivamente alla domanda, confermando un trend già evidenziato dalla scorsa relazione.

Sono circa il 70% gli ambiti che hanno attivato iniziative di questo tipo, rispetto al 58,8% dello scorso anno. Contemporaneamente si registra un aumento delle non risposte. Rispetto alle modalità utilizzate per l'attivazione di verifiche *in itinere*, quasi una preferenza su due va all'affidamento ai funzionari dell'ente gestore. Netamente inferiore la richiesta di intervento da parte di un professionista o di una ditta specializzata (20,1% delle risposte). Nella voce "altro" spesso viene indicata la creazione di un comitato tecnico o la supervisione *in itinere* sull'andamento del progetto da parte del responsabile.

Ottima la risposta alle iniziative di formazione a livello di ambito territoriale. Anche per questo anno il numero di risposte positive supera il numero di ambiti che hanno risposto e questo indica che alcuni ambiti hanno promosso o partecipato a più di una tipologia di evento formativo. Il maggior numero di attività si sono concentrate nell'organizzazione di "attività specifiche per l'ambito territoriale" (24% delle risposte) e la "partecipazione ad attività regionali" (23,4%).

Per la prima attività citata gli argomenti segnalati sono: itinerario

formativo intercomunale per la famiglia affidataria e per operatori; educazione interculturale per operatori sociali e insegnanti; pianificare e progettare nel sociale; la partecipazione dei soggetti privati alla pianificazione della legge 285 e la valutazione.

Per quel che riguarda la formazione regionale, gli argomenti che vengono segnalati riguardano azioni di contrasto alla violenza sui minori, valutazione e monitoraggio; rapporto pubblico privato: strumenti amministrativi; valutazione e costruzione della qualità dei servizi per l'infanzia.

Leggermente cresciuta la percentuale di chi dichiara esplicitamente di non aver realizzato attività formative, mentre risulta in linea con lo scorso anno il dato relativo alle non risposte.

Il numero di progetti esecutivi approvati dai piani territoriali, che risultano dalle schede inviate dai 207 ambiti, è pari a 2.343. Il valore non può essere identico a quello degli anni precedenti visto il diverso numero di ambiti che hanno partecipato alle successive rilevazioni, e risulta ovviamente più basso di quello dell'anno scorso visto il ridotto numero di ambiti che hanno risposto.

Il dato relativo ai progetti esecutivi approvati, pur avendo un valore indicativo, non può essere preso in considerazione come riferimento per le successive analisi, per due ordini di motivi:

- come già emerso dalla precedente relazione, esistono difficoltà nella contabilità dei progetti esecutivi a causa di un differente modo di classificare il “progetto esecutivo” da Regione a Regione, con le seguenti implicazioni nella compilazione delle schede: da una parte c'è chi ha accorpato progetti distinti, dall'altra chi invece ne ha diviso uno in più progetti distinti con una distorsione del valore reale, difficile da valutare;
- la scelta, non condivisa da tutti, di confermare annualmente i progetti o ripresentarne altri, più adeguati alle necessità.

Il dato da considerare positivamente, comunque, è relativo al grande impegno progettuale messo in moto con i fondi della legge e si può stimare (tramite la Banca dati attivata e aggiornata a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza), che sia intorno a 3.000 il numero di progetti esecutivi approvati dai piani territoriali su tutto il territorio nazionale.

Rispetto alla realizzazione dei progetti, cresce la quota di quelli attivati dall'approvazione del piano territoriale. Dalle schede di ambito elaborate, risulta che ben il 94,3% dei progetti esecutivi approvati siano stati attivati. Percentuale superiore a quella dello scorso anno in cui i progetti attivati erano stati l'87,7%. I progetti esecutivi non ancora attivati sono concentrati in quelle aree territoriali dove, per

motivi diversi, l'avvio della legge ha stentato a partire e quindi la prima annualità è risultata notevolmente posticipata.

È in aumento, inoltre, il numero di progetti esecutivi annullati.

In forte decremento risulta la percentuale (3,8% rispetto al 14,1% dello scorso anno) dei progetti attivati che al momento della rilevazione risultano in fase di avvio. Ben il 35% dei progetti risultano conclusi e il 47,3% almeno in fase operativa avanzata. Questo non fa che confermare in maniera netta lo stato di avanzamento nell'attuazione della legge.

Da sottolineare, infine, sempre relativamente ai progetti esecutivi attivati, l'incidenza della capacità progettuale di alcune città riservatarie sul totale regionale. Da quanto risulta dalle schede inviate, nel Piemonte, per esempio, sui 245 progetti, 111 sono stati attivati dalla città di Torino, e nel Lazio, dei 202 progetti attivati complessivamente, 86 dalla città di Roma.

La grande mole di attività promosse dall'applicazione della legge ha evidenziato, com'era lecito aspettarsi, tipologie progettuali molto diversificate. Questa situazione è confermata dalle risposte date alla domanda in cui si chiedeva da quanti interventi/azioni fossero formati i progetti.

I progetti formati da un intervento/azione ammontano al 35% del totale, in linea con la precedente rilevazione dove questa percentuale arrivava al 31%. Confermato rispetto al primo anno di rilevazione il crollo dei progetti esecutivi più articolati, formati cioè da 15 o più interventi (per questa rilevazione rappresentano il 4,8% del totale dei progetti). Il fatto che rispetto al primo anno sia mutato il comportamento nell'esecuzione dei progetti, fa pensare che nel passaggio dal progetto alla sua realizzazione si sia attuato un processo di semplificazione, tendente a ridurre il numero di interventi.

Rispetto al numero complessivo di questi ultimi si può pensare di fare una stima numerica con l'aiuto della Banca dati, dalla quale risulta che il numero degli interventi è nell'ordine dei 7.000.

L'analisi dei dati della domanda successiva, in cui si chiedeva di stimare, rapportando a 100, il numero di interventi/azioni previsti dai progetti esecutivi del piano territoriale e attivati al momento della compilazione della scheda, evidenzia i passi in avanti che sono stati fatti per lo sviluppo e l'attuazione dei progetti. Se nella scorsa rilevazione erano il 63,5% i progetti che avevano attivato tra il 75% e il 100% degli interventi previsti, per questa rilevazione la percentuale sale al 76,2%. Inoltre, risulta parimenti significativo il dato relativo ai progetti con interventi attivati con una quota inferiore al 25% di quelli previsti. Nello scorso anno questa percentuale era del 12,9%, in questa è del 4,6%.

Quest'ultima cifra, evidentemente, è espressione di quelle aree territoriali in cui, come si diceva in precedenza, c'è stato un ritardo nell'avvio della legge e quindi la prima triennalità è risultata posticipata.

L'ultimo blocco di domande della scheda di ricognizione periodica riguarda le dimensioni dei progetti e degli interventi relativamente ai destinatari, alle risorse umane coinvolte e ai finanziamenti impegnati ed effettivamente spesi.

I dati di seguito presentati, a causa della estrema eterogeneità dei progetti, delle situazioni territoriali, nonché della lacunosa compilazione della scheda (per questa sezione è particolarmente alta la non risposta), non possono permettere una valutazione dettagliata e certa della situazione dei progetti rispetto a queste variabili. Si possono, comunque, raccogliere alcune indicazioni in merito.

Si conferma una preferenza per i progetti più "piccoli", che hanno coinvolto cioè meno di 100 destinatari (questa tipologia copre il 50% dei progetti). Cresce leggermente rispetto all'anno scorso la percentuale di progetti destinati a un numero variabile di fruitori tra i 100 e i 500, passando da 25,5% a 32,3%.

Risultano poco meno di un terzo gli ambiti che hanno qualche progetto medio-grande con un numero di fruitori almeno superiore alle 1.000 unità. Da sottolineare che si è parlato di ambiti e non di progetti, in quanto i progetti con questa utenza rappresentano solamente il 9,6% del totale.

Per la domanda sulla classe d'età prevalente dei destinatari/fruitori dei progetti, bisogna tener presente, oltre alle premesse fatte in precedenza relative a questa sezione, che ciascun progetto, secondo il suo grado di complessità, può rivolgersi a molte classi contemporaneamente, rendendo più complicata, per chi analizza i dati, l'individuazione della fascia d'età prevalente verso i quali si rivolgono questi progetti.

L'analisi delle risposte a questa domanda ci dice che il 12,5% dei progetti si rivolge agli 0-17enni (questa modalità di risposta è stata introdotta nella rilevazione di questo anno); nel 24,8% delle risposte è indicata la classe d'età 6-11 anni, seguita con il 15,8% da quella di 11-14 anni. Sono evidentemente le classi centrali dell'età minorile quelle maggiormente interessate dai progetti. Da segnalare che il 7,8% delle risposte indica la classe "più di 30 anni", indicando progetti in cui sono coinvolti bambini e genitori. Ancora alta la percentuale (14,5%) di coloro che segnalano come "non ci sia un'età prevalente", segno evidente della molteplicità di intenti e della complessità dei progetti.

La domanda successiva del questionario di rilevazione, dove il 64,7% delle risposte indica che sono i minori in generale i fruitori/destinatari degli interventi previsti nei progetti, ci conferma in pieno quanto emerso dalla domanda precedente e in più ci dice che è la "normalità", lo spazio di maggiore attuazione della legge. Solo il 13,9% delle risposte indica, infatti, i minori in categorie particolari (poveri, handicap, devianti) come fruitori degli interventi.

Il 10,7% delle preferenze si ha per la categoria “adulti e genitori”, in linea con quanto già detto precedentemente.

In sintesi, l'analisi congiunta di queste due domande evidenzia la tendenza generale a mettere il minore e la famiglia come obiettivi primari di un intervento, rientrando, questo, perfettamente nello spirito della legge che parla di promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Questa attenzione a mirare l'intervento sembra confermata dalla quota abbastanza bassa di progetti in cui non c'è indicata nessuna tipologia di fruitori/destinatari (3,8% delle risposte).

Cercare di stimare numericamente il totale delle risorse umane impegnate e coinvolte nei progetti, risulta complicato per i motivi già accennati in precedenza e che ricordiamo brevemente: mancanza di una totale copertura territoriale delle schede inviate; percentuale alta di non risposte tra le schede ricevute. Le schede inviate ci danno però, delle indicazioni su come vengono articolati i progetti. Risulta infatti che il 47% dei progetti coinvolge “meno di 10 persone” e il 41,2% un “numero variabile da 10 a 50”. In circa il 90% dei casi si tratta quindi di progetti “medio-piccoli”. C'è una quota di progetti (14 in tutto pari allo 0,7 del totale) che coinvolge “più di 300 persone” e sono stati avviati per più della metà in Sicilia.

Le persone coinvolte nei progetti legati alla legge 285/97 sono in un caso su due operatori di enti convenzionati (cooperative, associazioni) e nel 22,3% “operatori pubblici dipendenti”. Più scarso il ricorso agli operatori del volontariato, dato già emerso dalla scorsa rilevazione.

La quota impegnata delle risorse finanziarie già percepite dagli ambiti territoriali e dalle città riservatarie, conferma, anche per questo anno, una diffusa capacità di spesa degli enti. Ne è riprova il fatto che i progetti che hanno impegnato una quota tra il 75% e il 100% del totale finanziato, sono il 65,6% dei progetti. Una quota marginale, pari al 6,2% del totale, ha impegnato le risorse finanziate e percepite in una quota inferiore al 25%, confermando che ci sono ambiti dove l'avvio è stato ritardato.

Un ultimo elemento importante riguarda la quota di cofinanziamento ricevuto da Regioni, Province e Comuni e aggiuntivo rispetto al contributo per i progetti attivati al momento della compilazione. Per la presente rilevazione è stata aggiunta alla domanda la voce “nessun cofinanziamento”, che è quella che ha ottenuto la maggiore preferenza (44% dei progetti). Nel 27,8% dei progetti si dichiara di aver ricevuto una quota di cofinanziamento inferiore al 25% del finanziamento avuto dalla legge 285/97. Circa il 12% dei progetti ha avuto un finanziamento aggiuntivo a quello statale per una quota compresa tra il 75% e il 100% della quota finanziata. Nonostante questa quota di progetti, complessivamente emerge una situazione in cui non c'è il ricorso a finanziamenti aggiuntivi.

Considerando nell'insieme i dati emersi dalla scheda di rilevazione periodica dei 207 ambiti che hanno partecipato al monitoraggio, si ha l'impressione di un sostanziale passo in avanti nell'attuazione dei progetti legati alla legge 285/97.

L'aumento della percentuale dei progetti esecutivi approvati e attivati, dei progetti dichiarati conclusi e dei progetti che hanno attivato tra il 75% e il 100% degli interventi previsti, indicano che ci si sta avvicinando alla fine della prima triennialità per la maggior parte degli ambiti.

## RISULTATI DELLE SCHEDE DI RICOGNIZIONE PERIODICA DEI 207 AMBITI TERRITORIALI

### B.1 Nel periodo di rilevazione sono stati adottati atti relativi all'attuazione della legge 285/97 da parte dell'ente locale gestore o di altri enti firmatari l'accordo di programma?

	v.a.	%
sì	160	77,3
no	45	21,7
non risposta	2	0,0

### B.2 Nel periodo di rilevazione sono stati effettuati incontri a livello di ambito territoriale tra gli enti che hanno firmato gli accordi di programma?

	v.a.	%
sì	171	82,6
no	33	15,9
non risposta	3	1,4

### B.3 Nel periodo di rilevazione sono state attivate iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?

	v.a.	%
sì	159	76,4
no	40	19,2
non risposta	8	4,3
<b>se sì. Con quali modalità?</b>		
una o più riunioni in Regione	35	7,6
una o più riunioni politiche nell'ambito territoriale	103	22,3
una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale	150	32,5
una o più riunioni dei responsabili dei progetti	129	28,0
altro	44	9,5

#### B.4 Nel periodo di rilevazione sono stati effettuati incontri di confronto a livello di ambito territoriale tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi?

	v.a.	%
sì	176	84,6
no	27	13,0
non risposta	4	2,4
<b>se sì, enti coinvolti</b>		
Comuni	154	18,0
Province	70	8,2
Comunità montane	33	3,9
prefetture/questure	21	2,5
provveditorati agli Studi/distretti scolastici/scuole	147	17,2
aziende sanitarie locali	150	17,5
centri per la giustizia minorile	75	8,8
tribunale per i minorenni	28	3,3
associazionismo – cooperazione sociale – onlus	139	16,2
altro	40	4,7

#### B.5 Nel periodo di rilevazione sono state effettuate iniziative informative a livello di ambito territoriale?

	v.a.	%
sì	169	81,6
no	34	16,5
non risposta	4	1,9
<b>se sì. Quali?</b>		
riunioni di lavoro aperte nei Comuni dell'ambito territoriale	65	12,7
incontri pubblici in ogni Comune dell'ambito territoriale	48	9,4
riunioni di lavoro in qualche Comune dell'ambito territoriale	99	19,3
incontri pubblici in qualche Comune dell'ambito territoriale	80	15,6
interventi su stampa, radio e tv locali	120	23,4
altro	101	19,7

#### B.6 Nel periodo di rilevazione sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica sui progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?

	v.a.	%
sì	166	79,4
no	32	15,7
non risposta	9	4,9
<b>se sì. Con quali modalità?</b>		
questionari da riempire	82	17,7
rapporti intermedi, progress	98	21,2
riunioni periodiche tra amministratori	81	17,5
riunioni periodiche tra responsabili dei progetti	137	29,7
altro	64	13,9

### B.7 Nel periodo di rilevazione sono state attivate iniziative di valutazione in itinere sui progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?

	v.a.	%
sì	151	72,9
no	50	24,2
non risposta	6	2,9
<b>se sì. Con quali modalità?</b>		
affidate ai funzionari dell'ente gestore	113	46,3
affidate ai funzionari di un altro ente dell'ambito	23	9,4
affidate a una commissione di esperti	15	6,1
affidate a un professionista o ditta specializzata	49	20,1
altro	44	18,0

### B.8 Nel periodo di rilevazione sono state realizzate iniziative formative a livello di ambito territoriale?

	v.a.	%
sì, partecipazione ad attività "nazionali" finanziate con il 5% (art. 2, comma 2) sugli argomenti (specificare quali)	61	19,0
sì, partecipazione ad attività "interregionali" finanziate con il 5% (art.2, comma 2) sugli argomenti (specificare quali)	35	10,9
sì, partecipazione ad attività regionali (specificare quali) sugli argomenti (specificare quali)	75	23,4
sì, organizzazione attività specifiche per l'ambito territoriale (specificare quali) sugli argomenti (specificare quali)	77	24,0
altro	15	4,7
no	58	18,1

### B.9 Situazione dei progetti esecutivi

	v.a.	%
progetti esecutivi approvati nel piano territoriale	2.342	-
a) progetti esecutivi attivati dall'approvazione del piano territoriale	2.208	94,3
b) progetti esecutivi non ancora attivati	89	3,8
c) progetti esecutivi annullati	45	1,9
non risposta		

### B.10 Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i progetti esecutivi attivati si trovano:

	v.a.	%
progetti esecutivi attivati dall'approvazione del piano territoriale	2208	-
a) in fase di avvio (espletate le operazioni preliminari: bandi...)	85	3,8
b) in fase iniziale (sono appena cominciate le attività previste)	65	2,9
c) in fase operativa (fino alla metà del tempo previsto per l'attuazione)	233	10,6
d) in fase operativa avanzata (oltre la metà del tempo previsto per l'attuazione)	461	20,9
e) in fase finale (oltre i tre quarti del tempo previsto per l'attuazione)	584	26,4
f) conclusi	780	35,3

### B.10 bis Progetti esecutivi attivati all'approvazione del piano territoriale

Regioni e Province autonome	v.a.	progetti città riservatarie delle rispettive Regioni	totale progetti
Piemonte	134	111	245
Valle d'Aosta	18		18
Lombardia	0		0
Trento	14		14
Bolzano	45		45
Veneto	254	20	274
Friuli-Venezia Giulia	168		168
Liguria	60	13	73
Emilia-Romagna	39	40	79
Toscana	286	26	312
Umbria	50		50
Marche	181		181
Lazio	116	86	202
Abruzzo	53		53
Molise	15		15
Campania	130	28	158
Puglia	0	35	35
Basilicata	56		56
Calabria	0	15	15
Sicilia	144	42	186
Sardegna	14	15	29
<b>Italia</b>	<b>1.777</b>	<b>431</b>	<b>2.208</b>

### B.11 Modificazioni nei progetti esecutivi

tra i progetti esecutivi attivati si sono verificate delle modifiche strutturali recepite dal piano territoriale?	da	a
a) progetti esecutivi "accorpati"	42	30
b) progetti esecutivi "divisi"	27	66

### B.12 I progetti esecutivi previsti nel piano territoriale da quanti interventi/azioni sono formati?

tra i progetti esecutivi attivati si sono verificate delle modifiche strutturali recepite dal piano territoriale?	v.a.	%
progetti esecutivi formati da un intervento/azione	636	35,6
progetti esecutivi formati da due interventi/azioni	253	14,1
progetti esecutivi formati da tre interventi/azioni	253	14,1
progetti esecutivi formati da quattro interventi/azioni	186	10,4
progetti esecutivi formati da cinque interventi/azioni	124	6,9
progetti esecutivi formati da sei a dieci interventi/azioni	203	11,3
progetti esecutivi formati da undici a quindici interventi/azioni	48	2,7
progetti esecutivi formati da sedici a venti interventi/azioni	25	1,4
progetti esecutivi formati da più di venti interventi/azioni	61	3,4

**Rispetto allo stato di avanzamento dei progetti esecutivi:**

**B.13 Numero di progetti esecutivi avviati nel periodo considerato dalla rilevazione**

	<b>v.a.</b>
	662

**B.13 bis Numero di progetti esecutivi avviati nel periodo considerato dalla rilevazione, Regioni e Province autonome**

	<b>v.a.</b>
Piemonte	62
Valle d'Aosta	17
Lombardia	0
Trento	10
Bolzano	39
Veneto	88
Friuli-Venezia Giulia	34
Liguria	13
Emilia-Romagna	11
Toscana	97
Umbria	36
Marche	18
Lazio	37
Abruzzo	15
Molise	15
Campania	0
Puglia	0
Basilicata	14
Calabria	0
Sicilia	57
Sardegna	6
<b>Italia</b>	<b>569</b>

**B.14 Rapportando a 100 il numero di interventi/azioni previsti dai progetti esecutivi del piano territoriale che sono stati attivati, al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, ne sono stati attivati:**

	<b>ambiti</b>	<b>progetti</b>	<b>%</b>
meno del 25% degli interventi/azioni previste	45	93	4,6
tra il 25% e il 50% degli interventi/azioni previste	42	101	4,9
tra il 50% e il 75% degli interventi/azioni previste	73	291	14,3
tra il 75% e il 100% degli interventi/azioni previste	163	1.578	76,2
non risposta esclusa da percentuali	32	145	-

**B.15 Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i Progetti attivati hanno coinvolto i fruitori/destinatari degli interventi:**

	ambiti	progetti	%
in un numero inferiore a 100	146	1.016	50,0
in un numero variabile da 100 a 500	146	675	32,3
in un numero variabile da 500 a 1000	76	164	8,1
in un numero variabile da 1000 a 3000	46	127	6,3
in un numero superiore a 3000	26	68	3,3
non risposta esclusa da percentuali	29	158	–

**B.16 Indicare l'età prevalente dei fruitori/destinatari degli interventi coinvolti nei Progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:**

	ambiti	progetti	%
0-17 anni	79	261	12,5
0-6 anni	106	271	13,0
6-11 anni	131	495	24,8
11-14 anni	111	322	15,8
14-17 anni	81	183	9,8
18-30 anni	24	35	1,8
più di 30 anni	67	138	7,8
non c'è un'età prevalente	78	299	14,5
non risposta esclusa da percentuali	32	204	–

**B.17 Indicare la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari degli interventi coinvolti nei progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:**

	ambiti	progetti	%
minori, in generale	174	1.249	64,7
minori, categorie particolari (poveri, handicap, devianti...)	91	268	13,9
adulti, in generale	28	41	2,1
adulti, genitori	91	206	10,7
adulti, operatori (sociali, educativi, insegnanti...)	60	92	4,8
istituzioni (pubbliche, privato sociale...)	16	20	1,0
non c'è una tipologia prevalente	32	73	3,8
non risposta esclusa da percentuali	43	259	–

**B.18 Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i progetti attivati hanno coinvolto le risorse umane (operatori, volontari...):**

	ambiti	progetti	%
in un numero inferiore a 10	122	919	47,4
in un numero variabile da 10 a 50	152	814	41,2
in un numero variabile da 50 a 100	51	163	8,4
in un numero variabile da 100 a 300	23	43	2,2
in un numero superiore a 300	14	14	0,7
non risposta esclusa da percentuali	39	255	–

**B.19 Indicare la tipologia prevalente delle risorse umane (operatori, volontari...) coinvolte nei progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:**

	ambiti	progetti	%
operatori pubblici dipendenti	136	482	22,3
operatori pubblici convenzionati (cioè singoli professionisti)	98	341	16,1
operatori di enti convenzionati (cooperative, associazioni)	167	1.139	53,2
operatori del volontariato	51	178	8,4
non risposta esclusa da percentuali	31	211	–

**B.20 Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i progetti attivati hanno impegnato le risorse finanziarie già percepite:**

	ambiti	progetti	%
per una quota inferiore al 25% del totale finanziato	47	125	6,2
per una quota tra il 25% e il 50% del totale finanziato	56	218	10,3
per una quota tra il 50% e il 75% del totale finanziato	83	372	17,9
per una quota tra il 75% e il 100% del totale finanziato	157	1.328	65,6
non risposta esclusa da percentuali	23	153	–

**B.21 Indicare la quota di cofinanziamento (regionale, provinciale, comunale...) aggiuntivo rispetto al contributo ex lege 285/97 per i progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:**

	ambiti	progetti	%
nessun cofinanziamento	80	810	44,0
quota inferiore al 25% del finanziamento legge 285/97	106	530	27,8
quota tra il 25% e il 50% del finanziamento legge 285/97	64	181	9,7
quota tra il 50% e il 75% del finanziamento legge 285/97	45	123	6,7
quota tra il 75% e il 100% del finanziamento legge 285/97	37	217	11,8
non risposta esclusa da percentuali	31	356	–

## La Banca dati 285: valutazioni quantitative e riflessioni sui progetti e sugli interventi

1. Nota introduttiva; 2. Progetti e interventi: il quadro generale

### 1. Nota introduttiva

La Banca dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promossa a livello locale con i fondi della legge 285/97 è stata realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per raccogliere la documentazione, debitamente organizzata e catalogata, dei piani territoriali d'intervento, dei progetti esecutivi e delle attività realizzate a livello di ambito territoriale. È importante segnalare che nella Banca dati confluiscono le schede catalografiche dei materiali pervenuti al Centro nazionale e che eventuali lacune informative sono dovute essenzialmente alla mancata comunicazione da parte degli ambiti o ai cambiamenti intervenuti nel corso della realizzazione dei progetti e non ancora comunicati. Per quanto concerne la tipologia dei progetti e degli interventi, le informazioni a nostra disposizione presentano un buon livello di attendibilità e completezza in quanto derivano dalla schedatura dei piani territoriali di intervento di tutti gli ambiti territoriali e delle città riservatarie.

Lo scopo di questa sezione di approfondimento è essenzialmente quella di fornire uno spaccato informativo di natura quantitativa e qualitativa sui progetti e sugli interventi attivati nell'ambito della legge 285/97, a partire dalle informazioni contenute nella Banca dati. In particolare, in segno di continuità con la precedente Relazione, si è scelto di aggiornare i capitoli tematici già in quella sede individuati, ma si è ampliata e migliorata l'informazione generale di cornice sullo stato di attuazione della legge, così come è desumibile dagli archivi della Banca dati registrati fino al 31 maggio 2002.

Al fine di favorire una corretta lettura dei dati di seguito presentati è necessario fornire alcune importanti definizioni.

- **Progetto:** previsione di una o più attività integrate con chiari obiettivi operativi. Un progetto è caratterizzato da finalità, obiettivi, target, attività, risultati attesi, disegno di valutazione, scadenze e budget, e può essere parte di un piano.
- **Progetto esecutivo:** è il progetto articolato nelle varie fasi di attua-

<sup>1</sup> Le definizioni sono tratte dal glossario de *Il calamaio e l'arcobaleno*, il manuale di orientamento alla progettazione per la seconda triennialità della legge 285/97, realizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza nel luglio 2000.

zione che rende operativi e fattibili le finalità e gli obiettivi prescelti. Rende efficace, dà concretezza a quanto si intende realizzare, è di esecuzione immediata, è definitivo, pronto per la sua realizzazione.

- **Intervento:** sinonimo di azione, indica una porzione di un progetto che ne realizza una parte omogenea delle finalità, prevedendo per ciò un'opportuna coordinazione di mezzi, risorse, tempi e attività.
- **Azione:** è l'atto dell'agire, di rendere operativo ciò che è progettato, di attualizzare finalità e obiettivi mediante risorse umane e strumentazione, tempi e attività. Nella strumentazione di rilevazione relativa alla legge 285/97 con azione si intendono i servizi e gli interventi che compongono il progetto steso.

Si ricorda, infine, che progetto e intervento possono coincidere (quando un progetto è costituito di un solo intervento), ma può accadere che, su un determinato tema, un progetto sia articolato in più interventi o anche più interventi su un tema specifico afferiscano a progetti che rientrano in diverse tipologie.

## 2. Progetti e interventi: il quadro generale

Alla data del 31 maggio 2002 i progetti, complessivamente considerati, presenti nella Banca dati sono risultati 2.863.

Uno dei criteri di classificazione dei progetti riguarda l'articolo o gli articoli di legge a cui fanno riferimento, cosa che ci permette di evidenziare, innanzi tutto, che mediamente ogni progetto fa riferimento a più di un articolo. Se si lascia passare l'imperfetta misura statistica – in quanto ogni progetto si può riferire alternativamente a uno, due, tre o quattro degli articoli di legge, ma non a frazioni di essi – si ha che il numero medio di articoli per progetto è pari a 1,2. Particolarmente rilevante è la distribuzione rispetto al numero di articoli, ovvero: 2.372 progetti afferiscono a un solo articolo, 253 a due articoli, 59 a tre articoli e 39 addirittura a tutti e quattro gli articoli della legge. In 140 casi, infine, non è stato possibile ricostruire il dato e fornire dunque l'informazione.

La distribuzione di frequenza indica, dunque, che si è privilegiata nella formulazione del progetto la scelta esclusiva di uno specifico articolato della legge, anche se le scelte per così dire "miste", ovvero che si riferiscono ad almeno due articoli, hanno una incidenza tutt'altro che irrilevante e pari al 12% dei progetti pervenuti.

Nel merito l'articolo che si presenta più frequentemente nei progetti è l'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). Questo articolo ha una frequenza complessiva – che tiene cioè di conto sia di quando l'articolo si presenta da solo, sia di quando compare in una qualsiasi

**Tavola 1 - Progetti secondo il numero di articoli della legge a cui fanno riferimento**

numero di articoli	progetti	
	v.a.	in % del totale
1	2.372	87,1
2	253	9,3
3	59	2,2
4	39	1,4
non indicato	140	–
<b>totale</b>	<b>2.863</b>	<b>100,0</b>
<i>numero medio di articoli per progetto</i>		<i>1,2</i>

combinazione con gli altri tre articoli della legge – pari a 1.455, che rappresenta il 45,3% del totale delle frequenze. Una frequenza molto alta la fa segnare anche l'art. 6 (Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero), pari al 32,4% del totale. Molto meno frequente è l'art. 7 (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) – 437, pari al 13,6% del totale – e ancor meno l'art. 5 (Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia) – 278, pari al 8,7% del totale.

**Tavola 2 - Frequenza con cui nei progetti si fa riferimento a ciascuno dei 4 articoli della legge**

articoli	v.a.	in % del totale
art. 4	1.455	45,3
art. 5	278	8,7
art. 6	1.041	32,4
art. 7	437	13,6
non indicato	140	–
<b>totale</b>	<b>3.351</b>	<b>100,0</b>

Appare piuttosto evidente da questi primi dati che ambiti territoriali e città riservatarie si sono maggiormente attivati in progetti e interventi che si riferiscono agli articoli di legge che, seppur non tralasciando gli aspetti innovativi, contemplanò un approccio più tradizionale alle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza. Difficile dire quanto questa scelta sia motivata da un'attenta analisi dei bisogni e quanto condizionata da una relativa maggior semplicità nella redazione dei progetti e nell'organizzazione degli interventi, oltre che dalla sicurezza derivante dal cimentarsi su terreni più vicini e consueti.

Nel dettaglio, si contano nella Banca dati 1.192 progetti riferiti esclusivamente all'art. 4, 190 riferiti esclusivamente all'art. 5, 719 all'art. 6 e 271 all'art. 7. Tra le soluzioni miste, interessante risulta il valore dell'art. 4 combinato con l'art.6 che riguarda 146 progetti e dell'art. 6 combinato con l'art. 7 relativo a 73 progetti. Tutte le altre combinazioni mostrano valori decisamente più contenuti e sistematicamente inferiori ai 40 progetti.

**Tavola 3 - Progetti secondo l'articolo o gli articoli della legge a cui fanno riferimento**

articoli	v.a.	in % del totale
art. 4	1.192	43,8
art. 5	190	7,0
art. 6	719	26,4
art. 7	271	10,0
art. 4-5	12	0,4
art. 4-6	146	5,4
art. 4-7	14	0,5
art. 5-6	8	0,3
art. 5-7	0	0,0
art. 6-7	73	2,7
art. 4-5-6	19	0,7
art. 4-5-7	3	0,1
art. 4-6-7	30	1,1
art. 5-6-7	7	0,3
art. 4-5-6-7	39	1,4
non indicato	140	-
<b>totale</b>	<b>2.863</b>	<b>100,0</b>

Nelle venti Regioni, tranne alcune, poche, eccezioni, la graduatoria degli articoli secondo il numero di progetti presenti in Banca dati ricalca quanto visto a livello nazionale, ovvero si ha una prevalenza di progetti che si riferiscono all'art. 4, cui seguono i progetti relativi all'art. 6 e quelli che riguardano l'art. 7, prima, e l'art. 5, poi.

Tra le Regioni si evidenziano alcune interessanti peculiarità rispetto agli articoli con un più spiccato approccio di sperimentazione e innovazione: la Toscana, ad esempio, conta 41 progetti riferiti all'art. 5 pari al 21,5% del totale dei progetti riferiti all'art. 5 catalogati in Banca dati. Sempre in riferimento all'art. 5 tra le regioni meridionali spicca la Puglia che fa segnare 13 progetti e il 7% del totale.

Analogamente, la Toscana mostra un alto numero di progetti in Banca dati anche relativamente all'art. 7 della legge, pari a 44 progetti che rappresentano il 16,2% del totale dei progetti riferiti all'art. 7. Molto alti sono anche il numero di progetti riferiti all'art. 7 del Friuli-Venezia Giulia – 30, e l'11% del totale – e delle Marche – 22 e l'8% del totale.

Per un confronto corretto tra le Regioni, però, si è proceduto a rapportare il numero di progetti alla popolazione minorile di riferimento così da evitare che la differente consistenza demografica delle regioni potesse inficiare la comparazione. La scelta della popolazione minorile quale denominatore dell'indicatore di comparazione è sembrata quella più ovvia poiché i progetti anche laddove coinvolgono altri soggetti adulti lo fanno sempre in relazione alle fasce di età infantili e adolescenziali.

**Tavola 4 - Progetti secondo l'articolo o gli articoli della legge a cui fanno riferimento e Regione**

Regioni	articoli							totale		
	art. 4	art. 5	art. 6	art. 7	altro	non indicato	v.a.	%	progetti per 10.000 minori di 0-17 anni	
Piemonte	92	28	65	21	63	1	270	9,4	4,3	
Valle d'Aosta	1	-	4	-	-	-	5	0,2	2,8	
Lombardia	174	29	70	32	0	20	325	11,4	2,3	
Trentino-Alto Adige	1	0	5	0	0	5	11	0,4	0,6	
Veneto	113	19	66	39	6	18	261	9,1	3,6	
Friuli-Venezia Giulia	64	7	26	30	11	14	152	5,3	9,5	
Liguria	46	4	28	4	0	2	84	2,9	4,1	
Emilia-Romagna	-	4	3	8	46	9	86	3,0	1,6	
Toscana	158	41	98	44	1	2	344	12,0	6,9	
Umbria	12	7	12	5	3	0	39	1,4	3,1	
Marche	43	6	67	22	3	13	154	5,4	6,7	
Lazio	75	9	34	16	36	1	171	6,0	1,9	
Abruzzo	20	2	5	20	20	0	49	1,7	2,1	
Molise	3	0	1	0	10	1	15	0,5	2,5	
Campania	111	6	14	2	27	7	167	5,8	1,2	
Puglia	70	13	62	13	48	8	214	7,5	2,4	
Basilicata	2	0	2	0	20	0	24	0,8	1,9	
Calabria	77	9	81	17	13	24	221	7,7	4,9	
Sicilia	98	2	68	12	37	1	218	7,6	1,9	
Sardegna	15	4	8	4	6	11	48	1,7	1,5	
non indicato	1	0	0	0	1	3	5			
<b>Italia</b>	<b>1.192</b>	<b>190</b>	<b>719</b>	<b>271</b>	<b>351</b>	<b>140</b>	<b>2.863</b>	<b>100,0</b>	<b>2,8</b>	

Rispetto a un valore medio nazionale di 2,8 progetti per 10mila minori di 0-17 anni si collocano:

- sopra la media con valori superiori ai 3,3 progetti per 10mila minori di 0-17 anni: Piemonte (4,3), Veneto (3,6), Friuli-Venezia Giulia (9,5), Liguria (4,1), Toscana (6,9), Marche (6,7) e Calabria (4,9).
- in media con valori compresi tra 2,3 e 3,3 progetti per 10mila minori di 0-17 anni: Valle d'Aosta (2,8), Lombardia (2,3), Umbria (3,1), Molise (2,5) e Puglia (2,4).
- sotto la media con valori inferiori ai 2,3 progetti per 10mila minori di 0-17 anni: Trentino-Alto Adige (0,6), Emilia-Romagna (1,6), Lazio (1,9), Abruzzo (2,1), Campania (1,2), Basilicata (1,9), Sicilia (1,9) e Sardegna (1,5).

Dunque, il Nord, a esclusione del Trentino-Alto Adige e dell'Emilia-Romagna, e il Centro, a eccezione del Lazio, mostrano valori medio alti dell'indicatore, mentre gran parte delle regioni del Sud e delle Isole hanno valori inferiori a quello medio nazionale.

Questa misura del livello di progettualità regionale può essere considerata come un primo interessante indicatore anche del grado di impiego dei fondi destinati dalla legge. Bisogna, però precisare che ci sono alcune Regioni che non hanno ancora concluso la prima triennalità della legge e non hanno ancora redatto i piani di indirizzo della nuova triennalità, fatto questo che potrebbe far segnare qualche aggiustamento nel numero di progetti complessivi, anche se presumibilmente di lieve entità e comunque tali da non incidere drasticamente sul valore dell'indicatore presentato.

Un ulteriore criterio di classificazione dei progetti riguarda la fascia di età a cui fanno riferimento, cosa che ci permette di svolgere due

**Tavola 5 - Frequenza con cui nei progetti si fa riferimento alla classe d'età**

classi d'età	v.a.	in % del totale	progetti che si rivolgono esclusivamente alla classe
0-2 anni	848	8,6	17
3-5 anni	1.037	10,6	12
6-10 anni	1.726	17,6	53
11-13 anni	1.895	19,3	78
14-17 anni	1.446	14,7	66
18-24 anni	538	5,5	0
25-30 anni	536	5,5	0
> 30 anni	1.779	18,1	200
NR	49	-	49
altro	-	-	2.388
<b>totale</b>	<b>9.854</b>	<b>100,0</b>	<b>2.863</b>

NR = non rilevato

interessanti considerazioni: a) i progetti coprono uniformemente tutte le fasce d'età minorili propriamente dette; b) i progetti quasi mai si riferiscono a una sola classe di età, ma tendono piuttosto a interessare due o più classi di età contemporaneamente. In particolare la fascia di età più ricorrente nei progetti della legge 285/97 è quella 11-13 anni con un valore pari a 1.895 che rappresenta poco meno del 20% del totale delle frequenze. La fascia di età più frequente in modo esclusivo è quella 30 e più anni con un valore pari a 200 progetti.

Un approfondimento relativo ai progetti lo consente l'esame degli interventi collegati ai progetti e catalogati nella Banca dati.

Innanzitutto, alla data del 31 maggio 2002, gli interventi inseriti nella Banca dati sono risultati 6.950. Si hanno mediamente, dunque, 2,5 interventi per progetto; detto diversamente ogni progetto consta, in media, di poco più di 2 interventi necessari per la sua realizzazione.

**Tavola 6 - Progetti secondo il numero di interventi in cui sono articolati**

numero interventi	progetti	
	v.a.	in % del totale
1	1.289	46,5
2	565	20,7
3	394	14,4
4	196	7,2
5	106	3,9
6	54	2,0
7	40	1,5
8	24	0,9
9	14	0,5
10	19	0,7
da 11 a 20	38	1,4
da 21 a 30	3	0,1
da 31 a 40	4	0,1
da 41 a 50	1	0,0
> 50	2	0,1
<i>non indicato</i>	114	-
<b>totale</b>	<b>2.863</b>	<b>100,0</b>
<i>numero medio di interventi per progetto</i>		2,5

In generale, il numero di progetti attivati decresce al crescere del numero di interventi in cui si articola. Si hanno, infatti, 1.289 progetti che si concretizzano in un unico intervento, 565 progetti con due interventi ciascuno, 394 progetti con tre interventi, 196 progetti con quattro interventi, 106 progetti con cinque interventi. Superata la soglia dei cinque interventi per progetto diminuisce drasticamente la frequenza dei progetti attivati. È interessante segnalare che ci sono, sebbene pochi, progetti articolati in oltre 30 interventi e addirittura 2 progetti costituiti di un numero di interventi superiore

a cinquanta. In definitiva si registra rispetto ai progetti presenti nella Banca dati una forte variabilità in termini di numero di interventi a essi connessi.

Un'ultima interessante elaborazione, prima di passare a commentare le singole aree tematiche di progettazione, riguarda l'analisi secondo ciascun articolo della legge dei progetti attivati e degli interventi realizzati con riferimento agli ambiti territoriali e le città riservatarie. Questo tipo di elaborazione ci permette di valutare su ogni articolo della legge l'incidenza di progettazione e intervento degli ambiti territoriali e delle città riservatarie e misurare quanto consistente sia il divario, peraltro ovvio, a favore degli ambiti territoriali.

**Tavola 7 - Progetti e interventi che fanno riferimento all'articolo 4 per ambiti territoriali e città riservatarie. Al 31 maggio 2002**

	progetti in cui si fa riferimento all'art. 4		interventi in cui si fa riferimento all'art. 4	
	v.a	in %	v.a	in %
ambiti territoriali	1.189	81,7	2.501	82,7
città riservatarie	266	18,3	522	17,3
<b>totale</b>	<b>1.455</b>	<b>100,0</b>	<b>3.023</b>	<b>100,0</b>

Rispetto all'art. 4 della legge, l'81,7% dei progetti e l'82,7% degli interventi sono stati realizzati dagli ambiti territoriali, mentre i restanti 18,3% dei progetti e 17,3% degli interventi attengono alle città riservatarie. Del tutto analoghe sono le incidenze degli ambiti e delle città riservatarie rispetto all'art. 5 della legge.

**Tavola 8 - Progetti e interventi che fanno riferimento all'articolo 5 per ambiti territoriali e città riservatarie. Al 31 maggio 2002**

	progetti in cui si fa riferimento all'art. 5		interventi in cui si fa riferimento all'art. 5	
	v.a	in %	v.a	in %
ambiti territoriali	233	83,8	398	82,1
città riservatarie	45	16,2	87	17,9
<b>totale</b>	<b>278</b>	<b>100,0</b>	<b>485</b>	<b>100,0</b>

In dettaglio l'83,8% dei progetti e l'82,1% degli interventi sono stati realizzati dagli ambiti territoriali, mentre i restanti 16,2% dei progetti e 17,9% degli interventi riguardano le città riservatarie.

Più evidente risulta il divario per quanto concerne l'art.6 della legge per il quale l'88,7% dei progetti e l'87,3% degli interventi sono stati attivati dagli ambiti territoriali a fronte dell'11,3% dei progetti e il 12,7% degli interventi che afferiscono alle città riservatarie.

**Tavola 9 - Progetti e interventi che fanno riferimento all'articolo 6 per ambiti territoriali e città riservatarie. Al 31 maggio 2002**

	progetti in cui si fa riferimento all'art. 6		interventi in cui si fa riferimento all'art. 6	
	v.a	in %	v.a	in %
ambiti territoriali	923	88,7	2.220	87,3
città riservatarie	118	11,3	323	12,7
<b>totale</b>	<b>1.041</b>	<b>100,0</b>	<b>2.543</b>	<b>100,0</b>

Infine, più contenuto risulta il divario rispetto all'art. 7 della legge: l'81,7% dei progetti e l'84,6% degli interventi sono stati messi in atto dagli ambiti territoriali mentre il 18,3% dei progetti e il 15,4% degli interventi dalle città riservatarie. In definitiva gli ambiti territoriali contribuiscono per oltre l'80% alla programmazione dei progetti e degli interventi della legge 285/97 sul territorio regionale mentre le città riservatarie per il restante 20% del totale.

**Tavola 10 - Progetti e interventi che fanno riferimento all'articolo 7 per ambiti territoriali e città riservatarie. Al 31 maggio 2002**

	progetti in cui si fa riferimento all'art. 7		interventi in cui si fa riferimento all'art. 7	
	v.a	in %	v.a	in %
ambiti territoriali	357	81,7	642	84,6
città riservatarie	80	18,3	117	15,4
<b>totale</b>	<b>437</b>	<b>100,0</b>	<b>759</b>	<b>100,0</b>

## 2.1 I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Porre attenzione ai temi dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stato uno degli elementi distintivi della legge 285/97. I progetti e i relativi interventi si fondano proprio sul riconoscimento di questa centralità e mirano alla creazione di opportunità e servizi per il più ampio godimento di questi diritti condivisi. L'art. 7 della legge, peraltro, è esplicitamente incentrato sulla realizzazione di iniziative rivolte alla promozione e alla diffusione della conoscenza di tali diritti. I temi oggetto della promozione riguardano la legalità, la democrazia, lo sviluppo dei diritti civili e si ispirano in modo diretto alla Convenzione internazionale ONU sui diritti del fanciullo. Nella Banca dati i progetti e gli interventi che si riferiscono a questo tema riguardano: le iniziative rivolte alla cittadinanza, agli amministratori e agli operatori dei servizi pubblici, scolastici e del volontariato realizzati con l'attivazione di seminari, convegni, manifestazioni, laboratori, depliant, opuscoli, campagne di comunicazione. Molto diffusi su questo tema sono stati gli interventi a carattere formativo finalizzati alla creazione di una rete di formatori sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

A queste iniziative di promozione dei diritti sono riconducibili anche la celebrazione della giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (20 novembre) e l'attribuzione al sindaco del ruolo di garante dell'applicazione della Convenzione ONU in ogni città.

I progetti catalogati nella Banca dati relativi a questo tema sono 197, articolati in 269 interventi. Si riferiscono a questa area, dunque, il 6,8% dei progetti e il 4% degli interventi presenti in Banca dati.

Tra gli ambiti territoriali l'incidenza percentuale più rilevante si registra nel Nord-est con il 35% del totale dei progetti; il valore più basso si registra invece nelle Isole con il 7,6% del totale dei progetti. Diversamente per quanto concerne gli interventi, le distanze in termini di incidenze percentuali degli ambiti territoriali per ripartizione sono molto più contenute. Il valore più alto si registra ancora nel Nord-est (26,6%), quello più basso nel Sud (14,7%). Le Isole, con il 18,8% degli interventi, ha un numero medio di interventi per progetto molto alto e più che doppio rispetto a quelli che si registrano in tutte le altre ripartizioni. Tra le città riservatarie merita segnalare l'intensa attività svolta sul tema dagli operatori della città di Roma in cui si contano 14 progetti articolati in 23 interventi.

**Tavola A.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	43	21,8	47	17,5	1,1
Nord-est	62	31,5	65	24,2	1,0
Centro	42	21,3	75	27,9	1,8
Sud	35	17,8	37	13,8	1,1
Isole	15	7,6	45	16,7	3,0
<b>totale</b>	<b>197</b>	<b>100,0</b>	<b>269</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola A.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	34	21,7	37	17,0	1,1
Nord-est	55	35,0	58	26,6	1,1
Centro	26	16,6	50	22,9	1,9
Sud	30	19,1	32	14,7	1,1
Isole	12	7,6	41	18,8	3,4
<b>totale</b>	<b>157</b>	<b>100,0</b>	<b>218</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola A.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	6	7	1,2
Milano	3	3	1,0
Venezia	1	1	1,0
Genova	0	0	–
Bologna	6	6	1,0
Firenze	2	2	1,0
Roma	14	23	1,6
Napoli	0	0	–
Bari	1	1	1,0
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	2	2	1,0
Catania	0	0	–
Palermo	1	1	1,0
Cagliari	2	3	1,5
<b>totale</b>	<b>40</b>	<b>51</b>	<b>1,3</b>

## 2.2 Il gioco e il tempo libero

Un altro elemento centrale della legge 285/97 è il riconoscimento dell’importanza della dimensione ludica nel corso dell’esperienza di vita infantile e adolescenziale, per favorire una crescita armonica e un sano sviluppo dei bambini e dei ragazzi.

Nella Banca dati risultano 589 progetti e 936 interventi attinenti a questa area tematica. In termini percentuali essi coprono il 20,5% dei progetti e il 13,5% degli interventi inseriti in Banca dati.

Tra i progetti e i connessi interventi sono comprese quelle iniziative che hanno teso a dare spazio al gioco libero dei bambini e delle bambine, anche con un recupero di ambienti quali: strade, aree verdi, piazze, cortili condominiali, oppure tramite l’apertura e l’allestimento di centri ricreativi. Accanto a questi sono da segnalare le esperienze di ludobus e ludoteche. Per ludobus si intende un veicolo attrezzato per il gioco e l’animazione itineranti, mentre la ludoteca si presenta come un contesto di “laboratorio-biblioteca dei giocattoli e del gioco” in cui si può accedere al prestito di giochi oppure si può giocare liberamente da soli o con altri bambini, oltre che partecipare alle proposte di gioco organizzate dagli operatori.

La distribuzione territoriale dei progetti e degli interventi attivati indica una capacità di realizzazione del Centro, del Sud, e delle Isole molto più forte che nelle ripartizioni del Nord Italia. Gli ambiti territoriali che afferiscono alla ripartizione del Sud sono stati i più attivi nella progettazione (31,2%) e nella realizzazione degli interventi (24,7%). Sono, però, ancora una volta gli ambiti delle Isole quelli con il più alto numero medio di interventi per progetto, con un valore sostanzialmente doppio rispetto a quelli delle altre ripartizioni.

Anche le città riservatarie sono state molto attente e attive a questo tema realizzando, complessivamente, 67 progetti e 114 interventi. Le punte più rilevanti tra le città riservatarie si registrano a Roma (17 progetti e 36 interventi), Bologna (10 progetti e 12 interventi), Firenze (10 e 11) e Torino (9 e 23).

**Tavola B.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a “gioco e tempo libero” per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	125	21,2	157	16,8	1,3
Nord-est	83	14,1	124	13,2	1,5
Centro	128	21,7	232	24,8	1,8
Sud	171	29,0	214	22,9	1,3
Isole	82	13,9	209	22,3	2,5
<b>totale</b>	<b>589</b>	<b>100,0</b>	<b>936</b>	<b>100,0</b>	<b>1,6</b>

**Tavola B.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “gioco e tempo libero per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	114	21,8	132	16,1	1,2
Nord-est	72	13,8	111	13,5	1,5
Centro	101	19,3	185	22,5	1,8
Sud	163	31,2	203	24,7	1,2
Isole	72	13,8	191	23,2	2,7
<b>totale</b>	<b>522</b>	<b>100,0</b>	<b>822</b>	<b>100,0</b>	<b>1,6</b>

**Tavola B.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “gioco e tempo libero” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	9	23	2,6
Milano	2	2	1,0
Venezia	1	1	1,0
Genova	0	0	-
Bologna	10	12	1,2
Firenze	10	11	1,1
Roma	17	36	2,1
Napoli	1	1	1,0
Bari	1	1	1,0
Brindisi	1	2	2,0
Taranto	1	2	2,0
Reggio Calabria	4	5	1,3
Catania	5	5	1,0
Palermo	3	11	3,7
Cagliari	2	2	1,0
<b>totale</b>	<b>67</b>	<b>114</b>	<b>1,7</b>

Gli interventi messi in atto, sia per gli ambiti territoriali che per le città riservatarie, sono in prevalenza riconducibili al recupero a una valenza ludica degli spazi precedentemente menzionati e alla creazione di centri ricreativi, mentre hanno interessato in modo più marginale l'attivazione di ludobus e ludoteche.

### 2.3 Bambini e bambine nell'ambiente urbano

In questo ambito sono stati esaminati i progetti e gli interventi catalogati nella Banca dati che hanno inteso promuovere il miglior incontro tra le città e i bambini e le bambine che le abitano. La legge 285/97 con l'art. 7 prevede esplicitamente un'indicazione rispetto all'incentivazione di iniziative capaci di sviluppare servizi e interventi che facilitino l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali, e che favoriscano la mobilità e l'accesso ai servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi. Inoltre, nello stesso articolo si fa menzione circa lo sviluppo di misure volte all'incentivazione dei bambini e degli adolescenti a una partecipazione attiva rispetto alla vita della comunità locale e amministrativa.

In questo ambito gli interventi realizzati presentano un'ampia varietà tipologica riconducibili a tre diverse macrotipologie.

- La prima riguarda gli interventi di miglioramento degli spazi per aumentare la sicurezza, renderli adatti al gioco e al tempo libero e favorire la mobilità e l'autonomia di movimento. Rientrano in questa tipologia: le piste ciclabili, le attività di sorveglianza, i percorsi protetti e sicuri dotati di apposita segnaletica nei tragitti casa-scuola-parco, l'abbattimento delle barriere architettoniche, le iniziative per la mobilità pedonale o ciclistica. Accanto a questi bisogna menzionare tutti quei progetti riconducibili al progetto del Ministero dell'ambiente sulle *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* che hanno dato vita a una molteplicità di iniziative relative all'educazione stradale, laboratori sulla progettazione della città e creazione di guide sulle città a cura dei bambini.
- La seconda si riferisce agli interventi che hanno come asse portante il rafforzamento della cultura del rapporto bambino-spazio urbano che si concretizzano in attività di sensibilizzazione, animazione, divulgazione, studio, formazione, ed educazione permanente. Rientrano in questa tipologia: i seminari, i corsi di formazione e le giornate di studio per operatori degli uffici tecnici, architetti, amministratori degli enti locali oltre che per la cittadinanza. Afferiscono a questa tipologia, inoltre, l'organizzazione di momenti di animazione, feste, azioni informative "sullo stato di salute" della città, azioni di comunità in cui alcuni soggetti si attivano per rendere più sicura e accogliente la città per i più piccoli.
- La terza tipologia raccoglie, infine, gli interventi di educazione ambientale mediante gli strumenti del centro specializzato,

dei laboratori attivi in ambito extrascolastico o attraverso l'elaborazione di percorsi pedagogici e didattici realizzati in orario scolastico. A tutto ciò si associano le attività escursioniste e di sensibilizzazione alla conoscenza e alla tutela dei beni paesaggistici.

I progetti riconducibili a queste tre categorie presenti in Banca dati sono 156 a cui sono collegati 268 interventi. In termini percentuali essi rappresentano il 5,4% del totale dei progetti e il 3,9% del totale degli interventi. Tra i progetti 129 sono stati realizzati negli ambiti territoriali e 27 nelle città riservatarie, mentre tra gli interventi 228 attengono agli ambiti e i restanti 40 alle città riservatarie. Rispetto alle tre tipologie descritte, sia per gli ambiti che per le città riservatarie, il maggior numero di progetti e di interventi si contano nella seconda tipologia, ovvero sulla promozione di una diversa e più avvisata cultura del rapporto bambini-spazio urbano.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale di progetti e interventi realizzati dagli ambiti territoriali i valori più alti si hanno rispettivamente nel Nord-est e nel Centro. In quest'ultima ripartizione si registra il più consistente numero medio di interventi per progetto pari a 3, ovvero ogni progetto si concretizza mediamente in un numero di 3 interventi.

Tra le città riservatarie spiccano i dati di Milano (8 progetti e 8 interventi) e Torino (3 progetti e 7 interventi) al Nord e di Roma (6 progetti e 12 interventi) al Centro.

#### 2.4 L'associazionismo e la partecipazione

I progetti estrapolati dalla Banca dati relativi all'associazionismo e alla partecipazione sono relativi all'art. 6 e all'art. 7 della legge 285/97. Complessivamente i progetti catalogati sono stati 276 articolati in 508 interventi che incidono sul totale dei progetti e degli interventi presenti in Banca dati per il 9,6% e il 7,3% rispettivamente. Gli interventi possono essere raggruppati in quattro tipologie prevalenti.

- Il primo gruppo riguarda la partecipazione dei bambini a forme associative, a iniziative di aggregazione, alla creazione di forum, a gruppi di riflessione sui diritti civili. Queste azioni sono affiancate anche da interventi che hanno promosso il coinvolgimento delle famiglie alla autogestione di servizi per la prima infanzia alternativi al nido tradizionale o alla creazione di reti solidarietà e mutuo autoaiuto.
- Il secondo è relativo alla partecipazione e si concretizza in forme di conoscenza del territorio quali: mappatura, esplorazione, gioco, avventura, unità didattiche o conferenze.

**Tavola C.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a “ambiente urbano” per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	39	25,0	48	17,9	1,2
Nord-est	38	24,4	53	19,8	1,4
Centro	37	23,7	103	38,4	2,8
Sud	26	16,7	34	12,7	1,3
Isole	16	10,3	30	11,2	1,9
<b>totale</b>	<b>156</b>	<b>100,0</b>	<b>268</b>	<b>100,0</b>	<b>1,7</b>

**Tavola C.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “ambiente urbano” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	26	20,2	31	13,6	1,2
Nord-est	34	26,4	46	20,2	1,4
Centro	30	23,3	90	39,5	3,0
Sud	25	19,4	33	14,5	1,3
Isole	14	10,9	28	12,3	2,0
<b>totale</b>	<b>129</b>	<b>100,0</b>	<b>228</b>	<b>100,0</b>	<b>1,8</b>

**Tavola C.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “ambiente urbano” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	3	7	2,3
Milano	8	8	1,0
Venezia	2	5	2,5
Genova	2	2	1,0
Bologna	2	2	1,0
Firenze	1	1	1,0
Roma	6	12	2,0
Napoli	0	0	-
Bari	0	0	-
Brindisi	0	0	-
Taranto	0	0	-
Reggio Calabria	1	1	1,0
Catania	2	2	1,0
Palermo	0	0	-
Cagliari	0	0	-
<b>totale</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>1,5</b>

**Tavola D.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "associazionismo e partecipazione" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	89	32,2	118	23,2	1,3
Nord-est	68	24,6	113	22,2	1,7
Centro	42	15,2	151	29,7	3,6
Sud	47	17,0	70	13,8	1,5
Isole	30	10,9	56	11,0	1,9
<b>totale</b>	<b>276</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>	<b>1,8</b>

**Tavola D.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "associazionismo e partecipazione" per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	68	31,9	92	22,4	1,4
Nord-est	53	24,9	87	21,2	1,6
Centro	30	14,1	134	32,6	4,5
Sud	40	18,8	52	12,7	1,3
Isole	22	10,3	46	11,2	2,1
<b>totale</b>	<b>213</b>	<b>100,0</b>	<b>411</b>	<b>100,0</b>	<b>1,9</b>

**Tavola D.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a "associazionismo e partecipazione" - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	12	17	1,4
Milano	8	8	1,0
Venezia	1	4	4,0
Genova	1	1	1,0
Bologna	14	22	1,6
Firenze	2	2	1,0
Roma	10	15	1,5
Napoli	2	13	6,5
Bari	0	0	-
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	0	0	-
Reggio Calabria	4	4	1,0
Catania	7	9	1,3
Palermo	1	1	1,0
Cagliari	0	0	-
<b>totale</b>	<b>63</b>	<b>97</b>	<b>1,5</b>

- Il terzo gruppo fa riferimento a forme di progettazione partecipata per il recupero e la riqualificazione di aree urbane, aree verdi, spazi condominiali, cortili scolastici, percorsi sicuri casa-scuola e percorsi ciclo-pedonali;
- Il quarto gruppo, infine, si riferisce a forme di partecipazione per il governo delle città e di coinvolgimento dei ragazzi nelle decisioni che riguardano la vita collettiva del loro quartiere e dell'intera comunità locale che si sono tradotti nella creazione dei consigli comunali dei ragazzi o nella costituzione di commissioni consiliari.

Rispetto a queste tipologie di intervento contenute nei progetti presenti in Banca dati sono gli ambiti territoriali del Nord-ovest i più attivi (31,9% dei progetti); mentre sono gli ambiti del Centro quelli che fanno segnare la più alta incidenza percentuale di interventi (32,6% degli interventi) con un altissimo numero medio di interventi per progetto pari a 4,5 rispetto a una media nazionale di 1,9. Tra le città riservatarie si registrano interessanti valori a Torino (12 progetti e 17 interventi), Milano (8 progetti e 8 interventi) e Bologna (14 progetti e 22 interventi) al Nord; Roma (10 progetti e 15 interventi) al Centro; Reggio Calabria (4 progetti e 4 interventi) al Sud; e Catania (7 progetti e 9 interventi) nelle Isole.

## 2.5 Il sostegno alla genitorialità

I progetti di sostegno alla genitorialità che rientrano nell'ambito dell'art. 4 della legge rappresentano una fetta importante della complessiva progettualità espressa dagli ambiti territoriali e dalle città riservatarie. I progetti riferiti a questo tema sono stati 735 pari al 25,7% del totale, mentre gli interventi realizzati sono stati 1.041 pari al 15% del totale. Rispetto alla distribuzione tra ambiti territoriali e città riservatarie, si ha che 623 dei complessivi 735 progetti sono stati realizzati negli ambiti territoriali, così come 858 dei complessivi 1.041 interventi; mentre nelle città riservatarie si sono avuti 112 progetti e 183 interventi. Per quanto concerne gli ambiti territoriali è il Sud l'area geografica più attiva con il 26,5% dei progetti e il 25,8% degli interventi. Tra le città riservatarie spiccano i dati di Torino (14 progetti e 39 interventi), Milano (14 progetti e 15 interventi) e Bologna (10 progetti e 15 interventi) al Nord; Roma (31 progetti e 57 interventi) al Centro; Napoli (4 progetti e 4 interventi) e Bari (3 progetti e 9 interventi) al Sud; e Catania (5 progetti e 7 interventi) e Palermo (9 progetti e 10 interventi) nelle Isole.

Queste cifre si riferiscono al complesso di quattro differenti modalità di sostegno alla genitorialità che possono essere sintetizzate come segue.

- La prima si riferisce a quegli interventi che possono essere attribuiti alla sfera dell'educazione familiare e sono stati sviluppati attraverso modalità operative quali: la sensibilizzazione, la formazione, l'addestramento, il tutoraggio e l'autoaiuto. Spesso si

**Tavola E.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "sostegno alla genitorialità" per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	176	23,9	242	23,2	1,4
Nord-est	139	18,9	183	17,6	1,3
Centro	161	21,9	238	22,9	1,5
Sud	178	24,2	240	23,1	1,3
Isole	81	11,0	138	13,3	1,7
<b>totale</b>	<b>735</b>	<b>100,0</b>	<b>1.041</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola E.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "sostegno alla genitorialità per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	144	23,1	181	21,1	1,3
Nord-est	124	19,9	161	18,8	1,3
Centro	125	20,1	176	20,5	1,4
Sud	165	26,5	221	25,8	1,3
Isole	65	10,4	119	13,9	1,8
<b>totale</b>	<b>623</b>	<b>100,0</b>	<b>858</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola E.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a "sostegno alla genitorialità" - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	14	39	2,8
Milano	14	15	1,1
Venezia	5	7	1,4
Genova	4	7	1,8
Bologna	10	15	1,5
Firenze	5	5	1,0
Roma	31	57	1,8
Napoli	4	4	1,0
Bari	3	9	3,0
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	3	3	1,0
Reggio Calabria	2	2	1,0
Catania	5	7	1,4
Palermo	9	10	1,1
Cagliari	2	2	1,0
<b>totale</b>	<b>112</b>	<b>183</b>	<b>1,6</b>

sono concretizzati nel sostegno della genitorialità all'interno della relazione tra genitori e scuola o attraverso il sistema di servizi per la prima infanzia, ad esempio tramite i centri per le famiglie.

- La seconda fa riferimento agli interventi di recupero della relazione di cura madre-bambino, rivolti alle madri con problemi di tossicodipendenza, devianza o forti disagi di tipo psicologico.
- La terza raccoglie gli interventi di sostegno alla genitorialità di tipo educativo familiare incentrato sul rapporto genitori-figli preadolescenti. Gli interventi si realizzano anche attraverso i consultori familiari.
- La quarta modalità di intervento attiene alla mediazione familiare, si applica dunque in vista o a seguito di casi di separazione o divorzi.

Di gran lunga è la prima tra le tipologie di intervento di sostegno alla genitorialità elencate la più diffusa sia per quanto concerne gli ambiti territoriali che per quanto riguarda le città riservatarie.

## 2.6 Progetti e interventi per la prima infanzia

L'articolo 5 della legge ha esplicitamente inteso favorire la diffusione e il consolidamento di tipologie di servizi innovativi per la prima infanzia capaci di corrispondere al meglio ai mutati bisogni espressi dalle famiglie e alle peculiari esigenze di crescita dei bambini. I progetti catalogati in Banca dati relativi alla prima infanzia sono 348 (285 relativi agli ambiti territoriali e 63 alle città riservatarie) articolati in 496 interventi (409 relativi agli ambiti territoriali e 87 alle città riservatarie).

Rispetto agli ambiti territoriali, le incidenze percentuali più elevate di progetti e di interventi si registrano al Centro e nel Nord, aree del Paese in cui notoriamente si ha anche una maggiore diffusione dei servizi tradizionali di nido d'infanzia.

Rispetto alle città riservatarie si segnalano al Nord i valori di Torino (12 progetti e 22 interventi) e di Bologna (8 progetti e 10 interventi), al Centro i valori di Roma (14 progetti e 15 interventi) e Firenze (4 progetti e 7 interventi), al Sud quello di Reggio Calabria (5 progetti e 5 interventi) e, infine, nelle Isole i valori di Catania (2 progetti e 3 interventi) e di Cagliari (3 progetti e 3 interventi).

Le tipologie di intervento che rientrano in questa area tematica sono riconducibili a due macro aree:

- la prima, che risulta peraltro nettamente prevalente, comprende tutti quegli interventi che hanno contribuito alla costituzione di servizi socioeducativi innovativi per la fascia di età 0-36 mesi e 18-36 mesi quali: centri bambini e famiglie, micronidi, nidi domiciliari auto-organizzati, nidi tempo corto; oppure che hanno introdotto forme di flessibilità organizzativa nei servizi esistenti

**Tavola F.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "prima infanzia" per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	92	26,4	123	24,8	1,3
Nord-est	87	25,0	143	28,8	1,6
Centro	81	23,3	111	22,4	1,4
Sud	62	17,8	77	15,5	1,2
Isole	26	7,5	42	8,5	1,6
<b>totale</b>	<b>348</b>	<b>100,0</b>	<b>496</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola F.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "prima infanzia" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	73	25,6	93	22,7	1,3
Nord-est	77	27,0	127	31,1	1,6
Centro	63	22,1	89	21,8	1,4
Sud	52	18,2	65	15,9	1,3
Isole	20	7,0	35	8,6	1,8
<b>totale</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>409</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola F.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a "prima infanzia". Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	12	22	1,8
Milano	3	3	1,0
Venezia	2	6	3,0
Genova	4	5	1,3
Bologna	8	10	1,3
Firenze	4	7	1,8
Roma	14	15	1,1
Napoli	1	1	1,0
Bari	1	3	3,0
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	2	2	1,0
Reggio Calabria	5	5	1,0
Catania	2	3	1,5
Palermo	1	1	1,0
Cagliari	3	3	1,0
<b>totale</b>	<b>63</b>	<b>87</b>	<b>1,4</b>

estendendo l'orario di apertura settimanale, permettendo l'uso estivo delle strutture scolastiche o dei giardini dei nidi per attività di gioco; oppure che hanno formato figure professionali quali educatori familiari ed educatori domiciliari;

- la seconda tipologia si riferisce, invece, ai nuovi servizi per la prima infanzia con un peculiare approccio metodologico: mettersi in gioco con libri e storie.

### 2.7 Affidamento familiare e adozione

Nella Banca dati del Centro nazionale sono stati catalogati 240 progetti e 311 interventi pari, rispettivamente, all'8,4% dei progetti e al 4,5% degli interventi realizzati. Dei 240 progetti attivati, 218 riguardano gli ambiti territoriali e 22 le città riservatarie, analogamente dei 311 interventi realizzati, 289 afferiscono agli ambiti territoriali e 22 alle città riservatarie. Tra gli ambiti territoriali i più attivi risultano quelli del Sud con il 39,9% dei progetti totali e il 34,9% degli interventi realizzati. Mentre tra le città riservatarie i valori più rilevanti si hanno a Milano (5 progetti e 5 interventi), a Roma (7 progetti e 7 interventi) e Reggio Calabria (2 progetti e 2 interventi).

Oltre il 95% dei progetti e degli interventi catalogati si riferisce all'affidamento familiare e solo una quota marginale riguarda il sostegno al nucleo familiare adottivo.

Rispetto all'affidamento familiare si sono attivate azioni per la costituzione di centri affido che hanno comportato lo sviluppo di banche dati delle famiglie affidatarie, la formazione degli operatori dei servizi e dei genitori affidatari, corsi di preparazione all'affidamento familiare, iniziative di sensibilizzazione e comunicazione sull'affidamento e sulla cultura dell'affidamento. Tra gli interventi realizzati si hanno esempi di tutte le tipologie di affidamento: diurno, part-time, notturno, a parenti, eterofamiliare, educativo, terapeutico.

### 2.8 La presa in carico residenziale e il territorio

Tra gli interventi contemplati nell'art. 4 della legge si prevede la realizzazione di servizi residenziali educativo-assistenziali a dimensione comunitaria o familiare per l'accoglienza di minori in difficoltà e l'attivazione di forme di raccordo fra queste realtà di accoglienza, il territorio e la rete dei servizi.

I progetti e gli interventi catalogati in questa area tematica sono scindibili in due macro tipologie:

- la prima riguarda quelle azioni che tendono a favorire l'integrazione tra il territorio e i servizi di accoglienza residenziale dei bambini in difficoltà;
- la seconda riguarda quelle iniziative volte alla creazione di servizi d'accoglienza come le comunità familiari, le comunità d'accoglienza e centri di pronta accoglienza diurni o residenziali.

**Tavola G.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "affidamento e adozione" per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	43	17,9	49	15,8	1,1
Nord-est	36	15,0	50	16,1	1,4
Centro	46	19,2	66	21,2	1,4
Sud	91	37,9	105	33,8	1,2
Isole	24	10,0	41	13,2	1,7
<b>totale</b>	<b>240</b>	<b>100,0</b>	<b>311</b>	<b>100,0</b>	<b>1,3</b>

**Tavola G.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "affidamento e adozione" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	36	16,5	42	14,5	1,2
Nord-est	35	16,1	49	17,0	1,4
Centro	38	17,4	58	20,1	1,5
Sud	87	39,9	101	34,9	1,2
Isole	22	10,1	39	13,5	1,8
<b>totale</b>	<b>218</b>	<b>100,0</b>	<b>289</b>	<b>100,0</b>	<b>1,3</b>

**Tavola G.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a "affidamento e adozione" - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	1	1	1,0
Milano	5	5	1,0
Venezia	0	0	-
Genova	1	1	1,0
Bologna	1	1	1,0
Firenze	1	1	1,0
Roma	7	7	1,0
Napoli	1	1	1,0
Bari	0	0	-
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	0	0	-
Reggio Calabria	2	2	1,0
Catania	1	1	1,0
Palermo	1	1	1,0
Cagliari	0	0	-
<b>totale</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>1,0</b>

Complessivamente i progetti finanziati e catalogati in Banca dati sono 116 (100 negli ambiti territoriali e 16 nelle città riservatarie) articolati in 139 interventi (111 negli ambiti territoriali e 28 nelle città riservatarie), che rappresentano rispettivamente appena il 4% dei progetti e il 2% degli interventi. La distribuzione geografica evidenzia che gli ambiti territoriali più attivi sono stati quelli del Sud (32% dei progetti e il 30% degli interventi) e del Centro (25% dei progetti e il 29% degli interventi). Infine, tra le città riservatarie spiccano i valori di Milano (4 progetti e 4 interventi) e Palermo (4 progetti e 11 interventi).

## 2.9 I minori stranieri

La legge 285/97 ha finanziato progetti a favore dell'integrazione dei minori stranieri nell'ambito di un rinnovato interesse per i fenomeni migratori che stanno contribuendo fortemente al mutamento della fisionomia, sempre più multi-etnica e multirazziale, della società italiana.

I progetti attivati riconducibili a questa area tematica presentano un alto grado di diversificazione e sono classificabili secondo quattro macro tipologie.

- Alla prima tipologia afferiscono quelle iniziative che hanno come finalità l'integrazione sociale dei minori stranieri e delle loro famiglie. Gli interventi di questa tipologia si sostanziano in corsi di alfabetizzazione, nel sostegno linguistico, in percorsi di inserimento scolastico, nel sostegno didattico anche mediante l'utilizzo di mediatori culturali e interpreti, oltre che in corsi di educazione interculturale per insegnanti e operatori. A questi si affiancano gli interventi che implicano l'apertura di centri di accoglienza, informazione e orientamento e di centri educativi diurni. Infine, sono stati incentivati tramite i servizi del territorio iniziative di sostegno psicologico alle madri e alle coppie miste con figli con la creazione di reti di solidarietà sia tra famiglie della stessa etnia che miste.
- Nella seconda tipologia rientrano quegli interventi finalizzati alla creazione di servizi per il tempo libero quali: laboratori extrascolastici, iniziative di animazione, centri ricreativi, servizi per la prima infanzia e luoghi di aggregazione per adolescenti.
- Nella terza tipologia si hanno gli interventi volti a evitare l'inserimento in istituto dei minori stranieri a rischio di marginalità e devianza o in situazione di rischio a livello familiare mediante il ricorso all'affidamento familiare.
- Nell'ultima tipologia ricadono gli interventi che tendono al mantenimento dei legami con la cultura di origine, come l'insegnamento della lingua madre e della cultura di origine, la creazione di biblioteche interculturali, corsi di formazione e sensibilizzazione sui temi della mondialità e dello sviluppo.

**Tavola H.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a “presa in carico residenziale e territorio” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	18	15,5	22	15,8	1,2
Nord-est	20	17,2	21	15,1	1,1
Centro	28	24,1	36	25,9	1,3
Sud	34	29,3	35	25,2	1,0
Isole	16	13,8	25	18,0	1,6
<b>totale</b>	<b>116</b>	<b>100,0</b>	<b>139</b>	<b>100,0</b>	<b>1,2</b>

**Tavola H.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “presa in carico residenziale e territorio” per ripartizione territoriale . Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	13	13,0	14	12,6	1,1
Nord-est	19	19,0	20	18,0	1,1
Centro	25	25,0	32	28,8	1,3
Sud	32	32,0	33	29,7	1,0
Isole	11	11,0	12	10,8	1,1
<b>totale</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>	<b>111</b>	<b>100,0</b>	<b>1,1</b>

**Tavola H.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “presa in carico residenziale e territorio” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	1	4	4,0
Milano	4	4	1,0
Venezia	1	1	1,0
Genova	0	0	-
Bologna	0	0	-
Firenze	0	0	-
Roma	3	4	1,3
Napoli	0	0	-
Bari	0	0	-
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	0	0	-
Catania	1	2	2,0
Palermo	4	11	2,8
Cagliari	0	0	-
<b>totale</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>1,8</b>

Complessivamente i progetti catalogati in Banca dati relativi a queste tipologie sono 117, un terzo dei quali realizzati nelle città riservatarie (38). Del tutto analogamente dei 144 interventi in cui si articolano i progetti presentati 44, corrispondenti a poco meno di un terzo del totale, sono stati realizzati nelle città riservatarie.

La forte presenza della città riservatarie in questo ambito di progettazione è da ricollegare agli aspetti di multiethnicità ovviamente più diffusi nelle aree metropolitane rispetto ai più piccoli Comuni degli ambiti territoriali.

Le città riservatarie più attive sono state Torino (9 progetti e 9 interventi), Bologna (6 progetti e 7 interventi), Firenze (4 progetti e 6 interventi) e Roma (7 progetti e 8 interventi).

Per quanto concerne gli ambiti territoriali sono quelli del Nord e segnatamente del Nord-est con 30 progetti e 39 interventi i più attivi seguiti dagli ambiti del Centro (17 progetti e 23 interventi) e del Nord-ovest (15 progetti e 21 interventi).

**Tavola I.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a “minori stranieri” per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	18	15,5	22	15,8	1,2
Nord-est	20	17,2	21	15,1	1,1
Centro	28	24,1	36	25,9	1,3
Sud	34	29,3	35	25,2	1,0
Isole	16	13,8	25	18,0	1,6
<b>totale</b>	<b>116</b>	<b>100,0</b>	<b>139</b>	<b>100,0</b>	<b>1,2</b>

**Tavola I.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “minori stranieri” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Nord-ovest	15	21	1,4
Nord-est	30	39	1,3
Centro	17	23	1,4
Sud	11	11	1,0
Isole	6	6	1,0
<b>totale</b>	<b>79</b>	<b>100</b>	<b>1,3</b>

**Tavola I.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “minori stranieri”.  
Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	9	9	1,0
Milano	3	3	1,0
Venezia	3	4	1,3
Genova	1	2	2,0
Bologna	6	7	1,2
Firenze	4	6	1,5
Roma	7	8	1,1
Napoli	3	3	1,0
Bari	0	0	–
Brindisi	0	0	–
Taranto	0	0	–
Reggio Calabria	1	1	1,0
Catania	0	0	–
Palermo	1	1	1,0
Cagliari	0	0	–
<b>totale</b>	<b>38</b>	<b>44</b>	<b>1,2</b>

### 2.10 Il sostegno e l'orientamento scolastico e professionale

I progetti presenti in Banca dati relativamente al sostegno e l'orientamento scolastico e professionale sono 244 e hanno previsto l'attivazione di 290 interventi di sostegno agli alunni in difficoltà, di stimolo alla lettura mediante l'apertura di sezioni specializzate all'interno delle biblioteche, di maggiore fruizione dei servizi scolastici con orari di apertura e chiusura più flessibili. Le tipologie di interventi sono raggruppabili in tre macro tipologie.

- La prima – la più consistente – riguarda quelle iniziative di sostegno che prevedono la creazione di équipe multidisciplinari, l'apertura di centri di ascolto e consulenza anche presso le scuole, corsi di recupero e laboratori per ragazzi *drop-out*, e gli interventi di educativa familiare.
- La seconda tipologia è relativa alle attività di orientamento scolastico e professionale che prevedono iniziative di sostegno ai ragazzi durante il corso degli studi e nei momenti di passaggio da un ciclo al successivo, nella prosecuzione degli studi oppure per l'inserimento nel mondo del lavoro. È stata posta una particolare attenzione a temi dell'abbandono degli studi e dei comportamenti a rischio ed è stata incentivata l'assegnazione di borse di studio, l'offerta di stage formativi e tirocini di accompagnamento nelle aziende.
- La terza e ultima tipologia riguarda l'apertura e l'ampliamento di biblioteche specializzate per i ragazzi o con una sezione a essi dedicata, la creazione di servizi pre-post scuola con l'ampliamento della durata dei servizi o il miglioramento del trasporto pubblico di collegamento tra i servizi e gli utenti.

La graduatoria degli ambiti territoriali secondo la ripartizione geografica vede per i progetti: il 32% al Sud, il 19,5% al Nord-est, il 19% al Centro, il 15% nelle Isole e il 14,5% nel Nord-ovest. Del tutto analoga, con la sola inversione del Centro e delle Isole, la distribuzione degli interventi attivati: il 30,3% al Sud, il 21,4% al Nord-est, il 18,4% nelle Isole, il 17,1% al Centro e il 12,8% nel Nord-ovest. Tra le città riservatarie la graduatoria vede ai primi posti per numero di progetti e interventi: Torino (9 progetti e 19 interventi), Milano (8 progetti e 8 interventi), Bologna (6 progetti e 7 interventi), Roma (5 progetti e 5 interventi), Palermo (4 progetti e 5 interventi) e Catania (4 progetti e 4 interventi).

**Tavola L.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "sostegno e orientamento scolastico e professionale" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	46	18,9	57	19,7	1,2
Nord-est	46	18,9	58	20,0	1,3
Centro	46	18,9	48	16,6	1,0
Sud	67	27,5	74	25,5	1,1
Isole	39	16,0	53	18,3	1,4
<b>totale</b>	<b>244</b>	<b>100,0</b>	<b>290</b>	<b>100,0</b>	<b>1,2</b>

**Tavola L.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "sostegno e orientamento scolastico e professionale" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	29	14,5	30	12,8	1,0
Nord-est	39	19,5	50	21,4	1,3
Centro	38	19,0	40	17,1	1,1
Sud	64	32,0	71	30,3	1,1
Isole	30	15,0	43	18,4	1,4
<b>totale</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>234</b>	<b>100,0</b>	<b>1,2</b>

**Tavola L.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “sostegno e orientamento scolastico e professionale” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	9	19	2,1
Milano	8	8	1,0
Venezia	1	1	1,0
Genova	0	0	–
Bologna	6	7	1,2
Firenze	3	3	1,0
Roma	5	5	1,0
Napoli	0	0	–
Bari	1	1	1,0
Brindisi	0	0	–
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	1	1	1,0
Catania	4	4	1,0
Palermo	4	5	1,3
Cagliari	1	1	1,0
<b>totale</b>	<b>44</b>	<b>56</b>	<b>1,3</b>

## 2.11 I minori portatori di handicap

I progetti catalogati nella Banca dati del Centro nazionale relativamente ai bambini e alle bambine portatori di handicap sono in un numero ridotto e pari a 75; essi rappresentano appena il 2,6% del totale dei progetti presenti in archivio. Ancor più marginale è il peso degli interventi realizzati (93) sul totale degli interventi della legge 285/97, pari a poco più dell'1%. Tra le tipologie di azioni e iniziative a favore dei minori portatori di handicap si possono distinguere tre macro aree:

- interventi mirati a favorire l'integrazione scolastica, nel lavoro, nel gioco e nello sport, anche con il supporto dell'associazionismo e del volontariato;
- la creazione e lo sviluppo di servizi diurni per disabili minorenni;
- la creazione e lo sviluppo di servizi di accoglienza residenziale per disabili minorenni.

La gran parte dei progetti e degli interventi sono stati realizzati dagli ambiti territoriali, rispettivamente 67 dei 75 progetti e 84 dei 93 interventi. Sono gli ambiti del Sud a essersi adoperati maggiormente su questa tematica realizzando 23 progetti articolati in 26 interventi. Tra le città riservatarie, sebbene con valori molto bassi, si segnalano Firenze, Roma e Napoli tutte con 2 progetti e 2 interventi.

Sia negli ambiti che nelle città riservatarie la prevalenza assoluta è per i progetti riconducibili alla prima tipologia, ovvero a quella relativa all'“integrazione nella normalità”; mentre risulta molto limitato l'intervento per la realizzazione di servizi diurni e di accoglienza residenziale per minori portatori di handicap.

**Tavola M.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a “portatori di handicap” per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	18	15,5	22	15,8	1,2
Nord-est	20	17,2	21	15,1	1,1
Centro	28	24,1	36	25,9	1,3
Sud	34	29,3	35	25,2	1,0
Isole	16	13,8	25	18,0	1,6
<b>totale</b>	<b>116</b>	<b>100,0</b>	<b>139</b>	<b>100,0</b>	<b>1,2</b>

**Tavola M.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “portatori di handicap” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Nord-ovest	1	1	1,0
Nord-est	15	15	1,0
Centro	19	26	1,4
Sud	23	26	1,1
Isole	9	16	1,8
<b>totale</b>	<b>67</b>	<b>84</b>	<b>1,3</b>

**Tavola M.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “portatori di handicap” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	0	0	–
Milano	1	2	2,0
Venezia	0	0	–
Genova	0	0	–
Bologna	0	0	–
Firenze	2	2	1,0
Roma	2	2	1,0
Napoli	2	2	1,0
Bari	0	0	–
Brindisi	0	0	–
Taranto	0	0	–
Reggio Calabria	1	1	1,0
Catania	0	0	–
Palermo	0	0	–
Cagliari	0	0	–
<b>totale</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>–</b>

## 2.12 Infanzia, adolescenza e salute

Complessivamente i progetti catalogati nella Banca dati del Centro nazionale relativamente ai bambini e alle bambine ricoverati in ospedale sono 48 articolati in 54 interventi, corrispondenti ad appena l'1,7% del totale dei progetti e a meno dell'1% degli interventi.

Le azioni realizzate hanno come finalità quella di migliorare la qualità di vita dei minori ospedalizzati tramite forme di sostegno psicologico sia ai piccoli pazienti che ai loro genitori, informazioni sull'itinerario clinico-chirurgico da affrontare, l'ausilio di volontari e insegnanti per la continuazione degli impegni scolastici, la creazione di ludoteche e attività di animazione nei reparti di degenza.

L'attenzione è stata, inoltre, rivolta anche a particolari categorie di soggetti a rischio quali figli di genitori con problemi di tossicodipendenza e bambini o ragazzi con problemi psichici. Bisogna comunque sottolineare che la quasi totalità degli interventi attivati si riferisce alla tutela dei diritti dei bambini e delle bambine ricoverati in ospedale e solo in misura molto ridotta ad aspetti relativi a queste ultime due categorie di soggetti individuati.

Rispetto alla distribuzione geografica dei progetti e degli interventi realizzati dagli ambiti territoriali, sembra esserci stata maggior attenzione nelle aree del Sud (11 progetti e 11 interventi) e delle Isole (7 progetti e 10 interventi). Tra le città riservatarie i valori più alti, sebbene come si è detto molto contenuti, si registrano a Roma (5 progetti e 5 interventi) e Palermo (2 progetti e 2 interventi).

**Tavola N.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "stato di salute" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	8	16,7	10	18,5	1,3
Nord-est	9	18,8	9	16,7	1,0
Centro	7	14,6	8	14,8	1,1
Sud	15	31,3	15	27,8	1,0
Isole	9	18,8	12	22,2	1,3
<b>totale</b>	<b>48</b>	<b>100,0</b>	<b>54</b>	<b>100,0</b>	<b>1,1</b>

**Tavola N.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “stato di salute” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Nord-ovest	5	5	1,0
Nord-est	7	7	1,0
Centro	1	1	1,0
Sud	11	11	1,0
Isole	7	10	1,4
<b>totale</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>1,1</b>

**Tavola N.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “stato di salute” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	1	3	3,0
Milano	1	1	1,0
Venezia	1	1	1,0
Genova	1	1	1,0
Bologna	1	1	1,0
Firenze	1	2	2,0
Roma	5	5	1,0
Napoli	1	1	1,0
Bari	1	1	1,0
Brindisi	0	0	-
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	1	1	1,0
Catania	0	0	-
Palermo	2	2	1,0
Cagliari	0	0	-
<b>totale</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>1,2</b>

### 2.13 Disagio e devianza

I progetti e gli interventi catalogati in questa area tematica afferiscono prevalentemente all’art. 4 della legge e in misura più contenuta all’art. 6. La vasta gamma di progetti riconducibili a questo tema è scindibile in almeno tre macro tipologie:

- la prima tipologia comprende le attività di aggregazione, animazione ed educazione dell’infanzia e dell’adolescenza rivolti a soggetti con disagio esplicito, comportamento deviante o a rischio di devianza;
- la seconda tipologia raccoglie le iniziative di ascolto e di sostegno di preadolescenti e giovani fragili o in difficoltà, oltre che la prevenzione e cura del disagio psicologico;
- la terza tipologia comprende l’area dell’assistenza domiciliare nei confronti dei minori, del lavoro di strada, dell’educazione territoriale, dell’azione di contrasto della devianza minorile sul

campo. Inoltre, in questa tipologia sono compresi anche i casi di disagio adolescenziale che emergono nel contesto scolastico.

La tipologia più ricorrente è la terza, ovvero, quella che implica un maggior impegno dei servizi del territorio, seguita dalla seconda tipologia specialmente sul versante del sostegno psicologico, sia per quanto concerne gli ambiti territoriali che le città riservatarie.

Complessivamente i progetti dell'area sono 757 articolati in 1.071 interventi, pari rispettivamente al 26,4% dei progetti e il 15,4% degli interventi catalogati. Gli ambiti territoriali hanno contribuito con 635 progetti e 901 interventi, mentre i restanti 122 progetti e 170 interventi sono stati realizzati dalle città riservatarie.

La distribuzione geografica dei progetti e degli interventi evidenzia che sono stati gli ambiti del Sud e del Nord-ovest i più attivi anche se tutte le aree del Paese risultano piuttosto uniformemente interessate dalla progettualità su questi temi. Le Isole in particolare mostrano il più alto numero medio di interventi per progetto (2,1), segno di una progettualità ricca e diversificata. Anche rispetto alle città riservatarie tutte le aree del Paese, dal Nord alle Isole, sono sufficientemente rappresentate. Tra di esse spiccano i valori di Torino (16 progetti e 27 interventi), Milano (12 progetti e 14 interventi), Bologna (12 progetti e 17 interventi), Roma (34 progetti e 55 interventi), Catania (11 progetti e 11 interventi) e Palermo (7 progetti e 10 interventi).

**Tavola O.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "disagio e devianza" per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	175	23,1	239	22,3	1,4
Nord-est	124	16,4	164	15,3	1,3
Centro	162	21,4	249	23,2	1,5
Sud	202	26,7	244	22,8	1,2
Isole	94	12,4	175	16,3	1,9
<b>totale</b>	<b>757</b>	<b>100,0</b>	<b>1.071</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola O.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “disagio e devianza” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	143	22,5	193	21,4	1,3
Nord-est	108	17,0	143	15,9	1,3
Centro	125	19,7	188	20,9	1,5
Sud	186	29,3	226	25,1	1,2
Isole	73	11,5	151	16,8	2,1
<b>totale</b>	<b>635</b>	<b>100,0</b>	<b>901</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

**Tavola O.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “disagio e devianza” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	16	27	1,7
Milano	12	14	1,2
Venezia	4	4	1,0
Genova	4	5	1,3
Bologna	12	17	1,4
Firenze	3	6	2,0
Roma	34	55	1,6
Napoli	4	4	1,0
Bari	2	4	2,0
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	5	5	1,0
Reggio Calabria	4	4	1,0
Catania	11	11	1,0
Palermo	7	10	1,4
Cagliari	3	3	1,0
<b>totale</b>	<b>122</b>	<b>170</b>	<b>1,4</b>

#### 2.14 Abusi e maltrattamenti

Nell'area di intervento relativa all'abuso e al maltrattamento rientrano le iniziative di prevenzione e assistenza nei casi di abuso o sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori, riconducibili in termini di articolato di legge all'art. 4, comma h. In dettaglio i progetti e gli interventi presentati appartengono a due tipologie principali.

- La prima tipologia raccoglie iniziative con finalità di prevenzione nelle scuole o su gruppi target specifici; con finalità formative sia sul versante del rilevamento che della diagnosi, a favore degli operatori dei servizi sociali, della scuola e dei presidi di pronto soccorso degli ospedali; con finalità informative, di consulenza, orientamento e accoglienza, mediante la creazione di linee telefoniche di aiuto, numeri verdi, centri di ascolto e consulenza;

con finalità formative per équipe multidisciplinari e reti territoriali per l'accertamento dei casi di maltrattamento e abuso.

- La seconda tipologia comprende azioni di assistenza, protezione e cura, realizzate mediante servizi di accoglienza, diagnosi, consulenza psicologica e tutela anche giuridica in strutture di tipo comunitario o familiare, unitamente a servizi di tipo clinico. In questo ambito sono compresi interventi che si rivolgono non solo ai minori o alle madri vittime di maltrattamenti e abusi sessuali, ma anche a coloro che si trovano a vivere situazioni di crisi e di rischio di emarginazione sociale, come madri tossicodipendenti con figli, esuli di guerra, prostitute di strada.

Complessivamente i progetti che afferiscono a queste tipologie, presenti in Banca dati, sono 114 (86 degli ambiti territoriali e 28 delle città riservatarie), articolati in 143 interventi (102 degli ambiti territoriali e 41 delle città riservatarie). Gli ambiti territoriali maggiormente attivi sono stati quelli del Nord, mentre tra le città riservatarie Roma con 6 progetti e 13 interventi precede le città del Centro e del Nord che hanno attivato mediamente 3 progetti e poco più di 3 interventi.

**Tavola P.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a "abuso e maltrattamento" per ripartizione territoriale. Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	27	23,7	38	26,6	1,4
Nord-est	28	24,6	33	23,1	1,2
Centro	22	19,3	33	23,1	1,5
Sud	24	21,1	25	17,5	1,0
Isole	13	11,4	14	9,8	1,1
<b>totale</b>	<b>114</b>	<b>100,0</b>	<b>143</b>	<b>100,0</b>	<b>1,3</b>

**Tavola P.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a "abuso e maltrattamento" per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Nord-ovest	20	28	1,4
Nord-est	22	27	1,2
Centro	14	16	1,1
Sud	19	19	1,0
Isole	11	12	1,1
<b>totale</b>	<b>86</b>	<b>102</b>	<b>1,2</b>

**Tavola P.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “abuso e maltrattamento” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	2	5	2,5
Milano	3	3	1,0
Venezia	3	3	1,0
Genova	2	2	1,0
Bologna	3	3	1,0
Firenze	2	4	2,0
Roma	6	13	2,2
Napoli	1	1	1,0
Bari	2	3	1,5
Brindisi	1	1	1,0
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	0	0	–
Catania	1	1	1,0
Palermo	1	1	1,0
Cagliari	0	0	–
<b>totale</b>	<b>28</b>	<b>41</b>	<b>1,5</b>

### 2.15 Minimo vitale e lotta alla povertà

I progetti e gli interventi catalogati in Banca dati relativi al “minimo vitale e la lotta alla povertà” sono rispettivamente 82 e 120 pari al 2,9% dei progetti e all’1,7% degli interventi. Le aree del Paese più interessate sono state, per quanto attiene gli ambiti territoriali, il Sud (29 progetti e 34 interventi) e il Centro (28 progetti e 52 interventi). A livello di città riservatarie le esperienze sono state piuttosto limitate e circoscritte alle città di Milano (2 progetti e 2 interventi), Bologna (2 progetti e 2 interventi), Napoli (1 progetto e 1 intervento) e Taranto (1 progetto e 1 intervento).

Anche per questo ambito sono identificabili due principali macro tipologie di intervento:

- nella prima tipologia rientrano quei servizi volti a garantire a una famiglia in grave disagio economico con figli minorenni un contributo che può essere una tantum oppure continuativo, ma in ogni caso delimitato nel tempo;
- nella seconda tipologia si hanno quegli interventi, riconducibili al sostegno economico alla famiglia naturale, integrativi e non sostitutivi in risposta alle esigenze primarie giornaliere, con finalità educativa e che devono essere raccordati con altre azioni allo scopo di aumentarne l’efficacia.

Progetti e interventi di questo ambito si ripartiscono in maniera sostanzialmente simile tra due tipologie identificate, sia per gli ambiti territoriali che per la limitata progettualità delle città riservatarie.

**Tavola Q.1 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali e delle città riservatarie relativi a “minimo vitale e lotta alla povertà” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti		interventi		numero medio di interventi per progetto
	v.a	in %	v.a	in %	
Nord-ovest	7	8,5	7	5,8	1,0
Nord-est	9	11,0	9	7,5	1,0
Centro	28	34,1	52	43,3	1,9
Sud	31	37,8	36	30,0	1,2
Isole	7	8,5	16	13,3	2,3
<b>totale</b>	<b>82</b>	<b>100,0</b>	<b>120</b>	<b>100,0</b>	<b>1,5</b>

**Tavola Q.2 - Progetti e interventi degli ambiti territoriali relativi a “minimo vitale e lotta alla povertà” per ripartizione territoriale - Al 31 maggio 2002**

ripartizioni territoriali	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Nord-ovest	5	5	1,0
Nord-est	7	7	1,0
Centro	28	52	1,9
Sud	29	34	1,2
Isole	7	16	2,3
<b>totale</b>	<b>76</b>	<b>114</b>	<b>1,5</b>

**Tavola Q.3 - Progetti e interventi delle città riservatarie relativi a “minimo vitale e lotta alla povertà” - Al 31 maggio 2002**

città riservatarie	progetti	interventi	numero medio di interventi per progetto
Torino	0	0	-
Milano	2	2	1,0
Venezia	0	0	-
Genova	0	0	-
Bologna	2	2	1,0
Firenze	0	0	-
Roma	0	0	-
Napoli	1	1	1,0
Bari	0	0	-
Brindisi	0	0	-
Taranto	1	1	1,0
Reggio Calabria	0	0	-
Catania	0	0	-
Palermo	0	0	-
Cagliari	0	0	-
<b>totale</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1,0</b>

I progetti  
nel 2001

IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

20  
ventinove



## Le attività del Ministero del welfare “a misura” dei più piccoli

La promozione dei diritti dei minori – e in particolar modo dei loro diritti sociali al sostegno delle responsabilità genitoriali, alla salute, all’educazione, a un ambiente urbano che assicuri una qualità della vita “a misura di bambino”, in un’unica parola al benessere – parte dalla promozione della consapevolezza negli adulti dell’esistenza di tali diritti di cittadinanza attivi e autonomi.

L’affermazione nelle legislazioni nazionali del principio dell’interesse superiore del fanciullo richiede che ai cittadini di minore età siano assicurate le opportunità indispensabili per un adeguato processo di sviluppo umano che porti alla costruzione di personalità compiute.

È questo il motivo che impone alle politiche per l’infanzia e l’adolescenza di essere un tratto distintivo delle politiche sociali e di quelle di cittadinanza progettate per l’implementazione nel lungo periodo secondo piani di azione nazionali, regionali e locali a cui devono collaborare una molteplicità di soggetti.

Il primo compito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è la continua sensibilizzazione dei livelli di governo sulle “ragioni” dei bambini e degli adolescenti nell’ambito della complessiva politica economica e sociale e della riprogettazione del sistema di *welfare*, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione.

L’azione di sensibilizzazione e di coinvolgimento è rivolta, poi, a tutti gli attori della vita sociale: i genitori e le famiglie, i tutori legali e gli altri soggetti che operano per la tutela dell’infanzia, le organizzazioni non governative e quelle a carattere locale, il settore privato e le aziende, le comunità religiose e culturali, i mass media e le loro associazioni, gli organismi regionali e internazionali, le persone che lavorano a diretto contatto con i bambini.

Bambini e adolescenti sono il punto di partenza e il punto di arrivo di ogni attività di formazione e informazione, che viene programmata e implementata tenendo ben presente il punto di vista dei “cittadini di minore età”.

Alla realizzazione concreta dell’obiettivo di rendere consapevoli gli adulti e gli stessi minori dell’esistenza di peculiari e inalienabili diritti in relazione all’età minore, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza provvedono in modo continuo attraverso una serie combinata di azioni:

- pubblicazione di monografie e di raccolte tematiche;
- diffusione di informazioni on line;

- aggiornamento continuo della Banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia;
- diffusione delle conoscenze e della qualità degli interventi con seminari rivolti agli operatori del mondo dell'infanzia;
- organizzazione di numerosi eventi e campagne di sensibilizzazione, tra cui grande rilievo assume la Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza.

Queste azioni per essere realmente efficaci devono far riferimento a un quadro più ampio e coerente di programmazione delle politiche per l'infanzia e dei servizi per l'infanzia e per le famiglie.

È infatti in Italia il quadro dei servizi consente di rilevare una politica per l'infanzia e l'adolescenza innovativa, che traduce in pratica gli orientamenti culturali su cui si è tanto dibattuto a partire dagli anni Settanta.

È una politica di prevenzione, nel più ampio significato del termine, cioè sia del disagio psicofisico che del disagio sociale, che muove da un'attenta politica di promozione.

Si è consolidata una politica volta a contrastare i processi di emarginazione e di esclusione sociale, superando sia la logica degli interventi che sradicano i soggetti dal proprio contesto di vita – la casa, la scuola, il quartiere – sia quella degli interventi che “etichettano” gli utenti, rendendo protagonisti del progetto di cambiamento proprio i contesti e le collettività che in essi svolgono la propria esistenza.

È una politica che supporta e promuove l'infanzia e l'adolescenza, in tutte le diverse espressioni e nella loro globalità, con la costante integrazione tra servizi sociali, sanitari ed educativi, proprio per offrire risposte non frammentate, che affrontino i bisogni e le aspettative di ciascun minore.

È una politica che per essere efficace richiede in primo luogo la collaborazione stretta e costante tra i servizi pubblici e i molteplici protagonisti piccoli e grandi del terzo settore – volontariato, cooperative sociali, associazioni – in attuazione del “rivoluzionario” principio del *welfare mix* e in secondo luogo la capacità delle istituzioni pubbliche di mettere in rete interventi di piccole dimensioni, legati alle vicende di un quartiere, a volte di un caseggiato, con i più vasti interventi che coinvolgono l'intera popolazione minorile.

Questo è quanto è stato ben recepito nello spirito della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*; questo è il sistema codificato dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

Si è così determinato uno sviluppo accelerato dell'intera politica di welfare riguardante i minori e il moltiplicarsi di iniziative piccole e

grandi orientate all'innovazione, senza perdere la coerenza con il sistema generale dei servizi alla persona.

Nell'assetto del *welfare state* nel nostro Paese sono in questi ultimi anni in corso profonde trasformazioni.

La riforma del titolo V della Costituzione fa sorgere non pochi interrogativi sulle modalità di programmazione e di attuazione delle politiche sociali nelle realtà regionali. È importante verificare costantemente se queste trasformazioni vanno a modificare le linee di orientamento impostate e, soprattutto, se rispettano gli obiettivi di equità e giustizia sostanziale, propri di un *welfare state* a ispirazione universalistica, senza cioè diminuire il "dosaggio" di solidarietà della nostra stessa convivenza civile.

A seguito della riforma costituzionale è la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» l'altro grande campo di azione in cui è impegnato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sui livelli essenziali di assistenza è aperta la riflessione e si auspica l'emanazione della legge in tempi brevi.

Proprio il settore dei servizi alla persona ha dovuto fare i conti in questi anni con una serie di fattori: la scarsità di risorse disponibili rispetto a un continuo aumento della domanda dovuto sia a fattori demografici (come l'invecchiamento della popolazione), alle trasformazioni dell'organizzazione sociale (l'espansione del lavoro femminile ha determinato, ad esempio, maggior domanda di servizi per l'infanzia), all'aumento di aspettative dei cittadini desiderosi di scegliere le prestazioni di cui hanno bisogno e gli erogatori.

Le trasformazioni in corso, anche nelle realtà territoriali con una cultura sociale più innovativa e più ricche di servizi, riguardano vari aspetti, in particolare lo sviluppo progressivo di collaborazioni tra pubblico e privato, con riferimento al privato non profit, la riscoperta della comunità come risorsa e del lavoro di comunità come strumento della politica sociale.

La scelta di sviluppare un rapporto di collaborazione tra enti pubblici e privato, soprattutto privato sociale (volontariato, cooperative sociali, associazionismo ecc.) è finalizzata all'erogazione di servizi alla persona più efficienti (attraverso il controllo della spesa e un miglior utilizzo delle risorse), più efficaci, maggiormente adattabili ai bisogni delle persone, di qualità.

La sfida del *welfare mix* presenta per le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia aspetti peculiari.

- È fondamentale il ruolo dell'ente pubblico che deve programmare e controllare la rete complessiva di servizi, in modo da garantire la qualità dei servizi che affida in gestione al privato.

- È importante sostenere le iniziative di auto gestione e di autotutela di cui sono capaci gruppi di famiglie che hanno esigenze analoghe e le attività della molteplicità di associazioni che si occupano di bambini, adolescenti, giovani.
- Rilevante è il modo in cui viene a costituirsi il rapporto pubblico-privato, soprattutto nella gestione dei servizi educativi.

Il nuovo piano di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, di cui l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in questi giorni sta ultimando la stesura delle linee guida, avrà ben chiaro non solo il quadro normativo in cui deve inserirsi una innovativa politica per l'infanzia, ma soprattutto i principi a esso sottesi: la Convenzione di New York e le dichiarazioni sottoscritte in seguito, la normativa comunitaria e soprattutto l'impulso al coordinamento dato dalla legge 328/00, che codifica un sistema di welfare “municipale e comunitario”, in cui i protagonisti sono le autonomie locali, il non profit e i cittadini. Il richiamo che la legge quadro sull'assistenza fa alla valorizzazione e al sostegno delle responsabilità familiari, sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana, rende coerente tutta la legislazione precedente in materia di sostegni economici (deduzioni fiscali, assegni di cura, reddito minimo di inserimento ecc.) e di servizi (nidi ecc.), e rende interni alla riforma i contenuti della legge 285/97.

Il piano di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva terrà conto delle azioni previste nel piano nazionale sociale 2001-2003 in pieno accordo con quanto previsto dall'articolo 22 della legge 328/00. Si viene a realizzare un complesso sistema di reti di servizi sociali, sociosanitari e socioeducativi per la costruzione di un welfare non residuale, basato sulla cittadinanza e in cui il principio di sussidiarietà orizzontale è interpretato come sostegno a responsabilità diffuse attraverso la promozione e la mobilitazione delle risorse già presenti sul territorio.

Il rendere la comunità “attiva” è lo strumento innovativo configurato dalla legge 285. Attivare un lavoro di comunità vuol dire mettere in contatto il cittadino con le reti di sostegno formali (i servizi) e informali (familiari e amicali) che trova intorno a sé sul territorio, ma vuol dire soprattutto promuovere e sostenere tutte quelle reti comunitarie di reciprocità e di solidarietà che spontaneamente si realizzano in una comunità.

Sono una risorsa i legami di vicinato che consentono alle famiglie di aiutarsi reciprocamente e ai bambini di vivere insieme sul proprio territorio; sono una risorsa i genitori che si associano per risolvere insieme i problemi che li coinvolgono.

Solidarietà e reciprocità sono il patrimonio culturale proprio dei diversi soggetti del settore non profit che vengono resi dalla 285 protagonisti e promotori di progetti innovativi per la crescita delle comunità.

La comunità diviene “competente”, cioè capace di sostenere e aiutare l’intervento sociale più tradizionale e diviene al contempo una comunità “educante”, proprio perché il radicamento positivo dei bambini e degli adolescenti nei contesti “normali” di crescita (famiglia, scuola, quartiere) aiuta l’attivazione di risorse autonome di tutti i soggetti che devono potersi sentire comunità per agire insieme alla ricerca della soluzione ai loro problemi.

Ciò naturalmente nella consapevolezza della continua trasformazione dello spazio in cui avvengono comunicazioni e relazioni: la più elevata mobilità degli individui, ma soprattutto le nuove tecnologie, costituiscono quotidianamente nuove commistioni tra diversi contesti geografici e sociali.

Proprio in questo contesto, in cui locale e globale si mescolano, ripartire dal territorio può essere ancora più necessario; il radicamento territoriale può diventare “capitale di fiducia” per sostenere più ampie esplorazioni.

Più in specifico, la realizzazione del lavoro di comunità richiede cambiamenti nei servizi sociali ed educativi, che non dovranno essere più soltanto erogatori di prestazioni, ma dovranno saper produrre grandi capacità di ascolto, di dialogo, di orientamento sia nei confronti di ciascun minore e di ciascuna famiglia, (che dovranno essere guidati a utilizzare tutte le risorse formali e informali che il territorio offre), sia nei confronti della comunità nel suo insieme.

È alla realizzazione di questa “capacità di ascolto e di orientamento” che è rivolta l’attività di del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, impegnato a supportare l’attività dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza per la stesura del terzo piano di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La direzione degli interventi è quella dello studio e della realizzazione di politiche di promozione del “benessere” di bambini e adolescenti, attraverso la predisposizione di un mosaico di azioni di sostegno alle famiglie a alle responsabilità genitoriali di cui siano protagoniste le famiglie. La promozione del protagonismo della famiglia nel sistema di “welfare” passa attraverso decise azioni di stimolo dell’associazionismo familiare al fine non solo dell’individuazione dei reali bisogni dei componenti del nucleo familiare – ristretto o allargato – e delle risposte maggiormente idonee, ma anche dell’individuazione dei gestori dei servizi e della gestione diretta degli stessi. La legge 285 è stata pioniera in tal senso – si ricorda la previsione dell’articolo 5 che prevede che i servizi integrativi socioeducativi per la prima infanzia possono essere autorganizzati dalle famiglie. La famiglia cessa di essere oggetto di at-

tenzione di progetti e iniziative condotti da altri e diventa soggetto al quale è riconosciuta la libertà di scelta, di progettazione, di gestione e di valutazione dei servizi educativi dei quali riconosce il bisogno.

La promozione del protagonismo delle famiglie non rende secondario il principio cardine delle politiche per l'infanzia: l'interesse superiore del fanciullo in ogni politica. E infatti all'interno della famiglia attiva i minori sono i protagonisti di tutte le decisioni che li riguardano. La scelta politica è quella di partire dalla tutela e dalla promozione del nucleo familiare in maniera strumentale alla realizzazione di “mondo a misura di bambino”, che gli garantisca il diritto a crescere e a sviluppare la sua personalità in un clima di amore e di comprensione, sotto la cura e la responsabilità dei genitori, in un'atmosfera di affetto e di sicurezza materiale e morale e che gli assicuri un'alimentazione, un alloggio, svaghi e medicine adeguati.

Il cammino che porta un bambino a diventare un uomo è fortemente condizionato dall'ambiente familiare in cui vive, dalla capacità della famiglia di costruire, attraverso l'affetto, l'attenzione e l'ascolto, l'autostima indispensabile al ragazzo per crescere, dall'idoneità del suo nucleo familiare a sorreggerlo nel passaggio dall'infanzia all'adolescenza e dall'adolescenza all'età adulta.

Sostenere la famiglia con tutti gli strumenti disponibili rende attuale il diritto dei cittadini di minore età al “benessere”. Poiché non si può parlare dei diritti dei minori senza preliminarmente o simultaneamente affrontare il problema della disponibilità di reddito e di abitazione delle famiglie la politica dei redditi, la politica fiscale e la politica della casa devono procedere congiuntamente e nella stessa direzione.

Una politica a misura delle famiglie passa in primo luogo attraverso il riconoscimento della necessità di garantire lavoro e reddito adeguato al nucleo familiare e la tutela dell'occupazione femminile, che è oggi condizione *sine qua non* per evitare che molte famiglie scivolino oltre la soglia di povertà.

In secondo luogo il sistema fiscale deve tener conto delle esigenze delle famiglie con figli, perseguendo un'equa redistribuzione di redditi mediante detrazioni di imposta per carichi familiari e assegni al nucleo familiare.

Condizione di benessere per una famiglia con figli è, inoltre, il poter disporre di una casa adeguata.

Il quadro si arricchisce, poi, dell'azione di potenziamento del sistema dei servizi alla famiglia e, in particolare, delle previsioni normative dell'articolo 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002) e del disegno di legge sugli asili nido C. 2020, *Piano nazionale degli asili nido*, di iniziativa governativa del ministro Roberto Maroni presentato il 21 novembre 2002, che presenta la grande innovazione dei micronidi istituiti presso i luoghi di lavoro pubblici e privati, ispirati dalla reale

esigenza di rendere compatibile il diritto alla cura della prole e il diritto alla realizzazione professionale di entrambi i sessi.

Il sostegno alle famiglie non si esaurisce soltanto nelle azioni di carattere economico.

Le linee predisposte dall'Osservatorio nazionale per il piano d'azione per l'infanzia prevedono una serie di proposte di potenziamento del sistema legislativo dell'affidamento innovato dalla legge 149/01. Si afferma in modo chiaro il principio della famiglia come risorsa della società. La famiglia è una risorsa della società tanto per i propri componenti, quanto per le famiglie temporaneamente in situazione di disagio. È l'aiuto delle famiglie alla famiglia in difficoltà una delle azioni maggiormente allo studio del nuovo piano, attraverso l'ipotesi di progetti in cui sono favorite e incentivate forme di aiuto alla famiglia, che rientrano nella "quotidianità".

C'è un malessere in molte famiglie con minori che non è necessariamente disagio latente o inespresso, ma un momento di difficoltà che rientra dentro il quotidiano vivere del rapporto genitori-figli (difficoltà a gestire l'insuccesso scolastico, l'incuria educativa dovuta a situazioni problematiche di malattia, precarietà lavorativa ecc.).

Se tale malessere però trova la famiglia sola e impotente, esso può degenerare in situazioni conflittuali gravi ed esasperate.

A tale malessere la risposta di tipo clinico o psicosociale, che medicalizza le esigenze legate alla vita quotidiana della famiglia, non è sufficiente e va integrata con risposte da trovare all'interno del mondo vitale a cui la famiglia appartiene, ricentrando l'esperienza educativa e di positività di legami affettivi nell'intervento di affido, dal momento che il compito principale della famiglia è di essere portatrice di un'esperienza affettiva ed educativa.

È necessaria un'opera di sensibilizzazione tale da rendere l'accoglienza temporanea di un bambino privo di un ambiente familiare idoneo o in stato di abbandono e/o disagio sociale, la "normalità" per un numero sempre maggiore di famiglie. La strada privilegiata perciò per raggiungere e aiutare tali situazioni è quella di favorire "forme naturali di aiuto" offerto da reti familiari, da associazioni di famiglie o realtà che praticano l'assistenza domiciliare di tipo educativo e relazionale.

E, all'interno di tale contesto, forme di aiuto tra famiglie nelle forme dell'affido temporaneo diurno o semiresidenziale in un "clima parentale" nel quale la famiglia di origine rimane soggetto di diritti così come di doveri nei confronti del figlio.

Potenziare l'affidamento familiare, incentivare le comunità di famiglie e individuare nuove forme di accoglienza e accompagnamento sono gli interventi proposti.

Il disagio familiare non deve impedire al minore di vivere positivamente nel nucleo familiare d'origine, ma deve diventare l'occasione

perché la famiglia accetti un aiuto nella prospettiva del superamento della difficoltà. La famiglia d'origine, a eccezione dei rari casi estremi, deve rimanere soggetto di diritti e di doveri nei confronti del figlio.

A essa, temporaneamente non in grado di assicurare al minore un clima affettivo idoneo a un'equilibrata crescita psicofisica, va affiancata una famiglia affidataria, che consenta al minore di crescere in un ambiente sereno, che gli garantisca l'effettività di tutti i suoi diritti, compreso quello di mantenere i rapporti con la sua famiglia di origine e di ricongiungersi a essa nel momento in cui cessi la situazione di disagio.

Nell'ambito della famiglia cresce e si evolve l'altra grande risorsa della società: gli adolescenti.

Il documento finale della Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite approvato il 10 maggio 2002 (*Un mondo a misura di bambino*) punta sull'importanza del riconoscimento degli adolescenti come un gruppo distinto di popolazione. I non più bambini e i non ancora adulti sono titolari di un diritto fondamentale: il diritto di manifestare la propria opinione e di partecipare a tutte le decisioni che li riguardano.

L'altra sfida delle linee guida per il nuovo piano è rendere più significativa la relazione tra adulti e adolescenti. Il mondo degli adulti tende a sottovalutare un momento delicato e significativo del ciclo formativo quale è l'adolescenza: il momento in cui ci si evolve da una condizione di dipendenza a una condizione di autonomia. In questa difficile fase l'adolescente cerca un punto di riferimento in adulti responsabili, capaci di segnali precisi e facilmente decodificabili, ai quali aderire o opporsi, ma di cui non può fare a meno. Nella nostra società, che privilegia individui fragili, manca spesso un “maestro”, un adulto che sappia o che possa farsi carico dell'onere dell'“iniziazione”, del passaggio di consegne tra generazioni che consenta la presa in carico del soggetto da parte della collettività. È la **partecipazione** dell'adolescente il primo passo di quel processo di iniziazione: la partecipazione come diritto a essere inclusi, ad assumere doveri e responsabilità nella vita quotidiana a livello locale, la partecipazione come diritto di influenzare i processi rilevanti della propria vita, la partecipazione come possibilità di verifica di un'ipotesi positiva di approccio con la realtà che il mondo degli adulti ha il dovere di proporre ai giovani. Il compito di una società adulta è difendere e promuovere l'esperienza educativa per i cittadini di nuova generazione, unica via per attuare la loro partecipazione alla vita della collettività e per renderli responsabili del loro futuro.

Le politiche dei servizi per i minori devono essere attente ai bisogni degli adolescenti. L'impegno è a valorizzare tutte quelle azioni in cui gli adolescenti:

- possano fare esperienze relazionali buone nel tempo dedicato alla socialità e allo sviluppo di interessi;
- abbiano riconosciuto il loro diritto all'educazione;
- abbiano un'offerta di percorsi educativo-formativi adeguati alle capacità e alle attitudini di ciascuno;
- siano particolare oggetto di attenzione educativa qualora si manifestino potenziali forme di disagio e rischio di emarginazione sociale;
- possano godere di un'accoglienza in comunità familiari qualora si renda necessario l'allontanamento anche temporaneo dalla famiglia originaria;
- siano particolarmente informati sulla prevenzione dei rischi delle dipendenze e delle malattie sessualmente trasmissibili.

La prima necessità emersa è quella di procedere a una riqualificazione dei servizi per gli adolescenti. L'espansione economica del mercato produttivo che si è verificata in Italia negli ultimi trent'anni ha modificato in maniera significativa gli stili di vita e determinato cambiamenti sociali e culturali sostanziali nella comunità e nell'organizzazione familiare, lasciando emergere bisogni inediti e concreti, ma anche tanti falsi bisogni che esigono comunque risposte appropriate. È in questo contesto che nascono e cominciano a svilupparsi i servizi per l'età evolutiva con lo scopo di aiutare e sostenere il bambino e l'adolescente nei percorsi formativi, di crescita, di socializzazione e di acquisizione di una maggiore autonomia, ma anche per far fronte alle esigenze dei tempi di lavoro della famiglia. Tali servizi che sono diventati tanto essenziali da richiedere, in termini economici, un consistente intervento dello Stato, rappresentano per la società un mezzo di gestione delle problematiche emergenti nella famiglia e costituiscono un'opportunità per razionalizzare e finanziare il futuro della comunità.

Per realizzare tali scopi necessitano di una profonda riqualificazione, che deve partire necessariamente da un lavoro di connessione, di una progettazione comune di mediazione sociale tra i servizi, che tengano conto della specificità dei contesti e che diano, di conseguenza, risposte differenziate e coerenti ai percorsi soggettivi degli utenti attraverso momenti formativi, informativi e di incontro tra gli operatori. Standardizzare il profilo di un servizio per minori, che si ponga come obiettivo la socializzazione e lo sviluppo armonico della personalità, è molto complesso; questo non esime dal fissare criteri di orientamento alla qualità: per esempio la formazione continua degli operatori preposti, la verifica degli strumenti utilizzati, la centralità del minore come protagonista del progetto, il monitoraggio come metodo di lavoro.

I servizi per adolescenti devono poter consentire loro di sentirsi protagonisti e ciò sarà possibile solo se l'adolescente potrà programmare un'attività e individuare i mezzi per realizzarla, se potrà mettere in atto autonomamente dei comportamenti finalizzati al raggiungimento di un obiettivo, se avrà la possibilità di verificarsi nella relazione e di mediare le contraddizioni, se gli verrà riconosciuta la capacità di assumersi delle responsabilità: devono stimolare e promuovere la ricerca di autonomia. Pertanto una delle azioni è quella di agevolare la realizzazione di progetti strutturati finalizzati a stimolare le famiglie e i servizi all'attuazione della “mobilità sostenibile”, già praticata in altri Paesi europei e che deve includere l'educazione alle regole della strada e il rispetto degli ambienti comuni. Si aiuta il bambino nello sviluppo dell'autonomia consentendogli di riappropriarsi degli spazi della città, di riscoprire il gruppo di pari per pensare e agire fuori dalle dipendenze familiari e di muoversi insieme ai coetanei a piedi, in bicicletta o con altri mezzi di trasporto pubblici verso i luoghi abituali di frequentazione.

Il bambino deve poter fruire lungo il percorso, che lo porta a scuola o al luogo in cui trascorre il tempo libero, della collaborazione dei vigili o di altri soggetti sociali da coinvolgere e sensibilizzare in tali progetti al fine di ridurre le possibili incertezze e resistenze della famiglia legate ai problemi della sicurezza.

Un sistema esteso di relazioni realizza l'integrazione delle azioni della comunità con quella dei servizi. Anche in questo campo la legge 285 conserva inalterate tutte le sue potenzialità di porsi come lo strumento più flessibile e innovativo dei servizi per la promozione e la partecipazione del mondo degli adolescenti alla vita della collettività e per l'integrazione tra servizi e collettività. Oggi occorre, però, un salto di qualità che consenta una maggiore capacità di comprensione e interpretazione delle aspettative degli adolescenti rispetto alle istituzioni, analizzando con estrema attenzione e disponibilità l'emergere di nuove “culture”, di comportamenti caratterizzanti e anche di più semplici mode che compongono un universo giovanile estremamente differenziato e che troppo spesso vengono ignorate o “liquidate” come atteggiamenti marginali e non invece come bisogno di manifestazione e comunicazione da parte degli adolescenti.

Tutti i centri e i luoghi dedicati agli adolescenti, non solo i servizi, vanno pertanto ideati e realizzati attraverso forme di progettazione partecipata che consentano l'espressione di in protagonismo diretto dei futuri utenti sul come deve essere la struttura, in che modo attrezza-la, quali attività svolgerci e in quali orari condivisi. Si rende necessario pensare a forme e strumenti di partecipazione della scuola nella progettazione delle attività finalizzate alla partecipazione e alla conoscenza e consapevolezza dei diritti per affermare, innanzi tutto,

un legame e una continuità tra attività scolastiche ed extrascolastiche nel territorio. Questi interventi potrebbero essere realizzati, per esempio, attraverso azioni di sostegno alla realizzazione di luoghi di incontro e socializzazione tra adolescenti progettati in modo partecipato e che siano in rapporto con la scuola e le famiglie, azioni di rilancio dei patti tra giovani e istituzioni sull'uso di spazi e strutture, aree verdi e sportive, sulle iniziative culturali particolari, azioni di promozione di sessioni periodiche dei consigli comunali dedicati agli adolescenti e ai giovani con l'assunzione di impegni specifici e verificabili da parte delle pubbliche amministrazioni, la creazione di assessorati alle politiche per gli adolescenti.

Le linee guida predisposte dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per il piano d'azione 2002-2004 non si limitano solo all'esame delle tematiche della famiglia e dell'adolescenza: i temi dell'infanzia in difficoltà, del rapporto dei minori con le comunicazioni, del lavoro minorile e delle politiche internazionali e regionali dell'infanzia hanno costituito occasioni di costruttivo e intenso dibattito che ha del pari prodotto numerose proposte di azioni. In questa sintetica relazione si è accordata preferenza a questi due temi per un solo motivo: è dimostrata la grande vitalità della legge 285 come strumento per realizzare progetti innovativi di convergenza tra tutte le "forze sociali", anche in temi non tradizionalmente affrontati dalla progettazione dalla legge 285 o non affrontati con il vigore che questo Governo intende approfondire nelle politiche a loro sostegno.

## Le attività di promozione

### *1. Il contesto promozionale; 2. Metodologia e strategie d'intervento*

#### **1. Il contesto promozionale**

La legge 285/97, all'articolo 8 comma 1, attribuisce al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza funzioni di informazione, documentazione e promozione dell'applicazione della legge stessa. Le attività realizzate negli anni 1998-2001, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, si sono orientate principalmente alla funzione informativa, documentale e di sostegno predisponendo nel 1998 un primo manuale di suggerimenti metodologici per sviluppare una nuova cultura della progettazione, nel 1999 una banca dati contenente la descrizione e la catalogazione dei documenti dei piani territoriali, dei progetti esecutivi e degli accordi di programma realizzati nel primo triennio d'attuazione in tutte le Regioni, Province autonome e città riservatarie, e un secondo manuale, redatto nel 2000, orientato in modo specifico a sostenere una programmazione in sede locale che rispondesse a una logica e a una metodologia di pianificazione e gestione integrata dei diversi interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza. A questi si deve aggiungere la realizzazione nel 1998 di depliant informativi sui contenuti della legge e sui diritti dei bambini da essa sostenuti destinati al grande pubblico e attinenti ai temi della legge e ai temi della Convenzione internazionale dell'ONU sui diritti del fanciullo del 1989, nonché la realizzazione nel 2000 di una campagna di sostegno alla genitorialità che ha visto la distribuzione su tutto il territorio nazionale di due opuscoli rivolti a tutti i neogenitori e a tutti coloro i cui figli iniziavano la scuola dell'obbligo. Completa il quadro delle iniziative di sostegno alla legge la diffusione, sia nel 2000 che nel 2001, di due agende planning settimanali, concepite quali strumenti per accompagnare quotidianamente gli operatori nel percorso di applicazione della legge.

Il Centro nazionale ha realizzato tali attività secondo le indicazioni del decreto ministeriale d'attuazione dell'articolo 8 della legge.

Grazie alla forte presenza in questi stessi anni del Centro nazionale e del Dipartimento per gli affari sociali (adesso Dipartimento politiche sociali e previdenziali) a iniziative nazionali, regionali e di ambito, sono stati rilevati e accolti non solo entusiasmi e giudizi nel complesso molto positivi sulla legge, ma anche le molteplici difficoltà di governo, di pianificazione complessiva, di comunicazione tra tecnici e politici, di carenza di competenze trasversali. La stessa attiva-

zione di seminari formativi nazionali interregionali (di cui all'articolo 2, comma 2) su iniziativa del Centro nazionale e dell'Istituto degli Innocenti per conto del Gruppo tecnico interregionale politiche minori, ha visto evidenziati dai numerosi partecipanti accanto alle dimensioni innovative della legge snodi critici significativi.

A fronte di tali esperienze, ha preso sempre più corpo la necessità di trovare anche altre strategie di intervento per avvicinare istituzioni centrali, enti locali e cittadinanza, per promuovere e animare contesti, risorse e competenze, per individuare e avviare trasformazioni laddove nel corso della prima triennalità si fossero evidenziati "snodi trasversali di criticità" mantenendo un livello informativo-culturale di ampio respiro, ma strettamente connesso a un sostegno diretto della legge sul territorio.

Su indicazione del Dipartimento per gli affari sociali di promuovere la legge partendo dai suoi territori di realizzazione, nel giugno 2000 è stato dato inizio alla programmazione di interventi sul campo, da realizzare in stretta collaborazione con Regioni e ambiti territoriali. Le attività sono state svolte nel primo semestre 2001 e si possono connotare sostanzialmente come progetti pilota, sia per il carattere di forte innovazione tanto a livello metodologico che di traduzione operativa degli interventi realizzati, sia per l'avvio di un nuovo modo di intendere la promozione come area di sviluppo fortemente interconnessa con quelle funzioni già consolidate di informazione, documentazione e formazione attribuite al Centro nazionale. Promozione intesa e tradotta in pratica come focalizzazione sui processi e sulle dimensioni di criticità comuni alle più diverse realtà piuttosto che sulle singole progettualità, in modo da evidenziare gli elementi di trasversalità piuttosto che i singoli contenuti, così da consentire una netta distinzione tra le attività di promozione e l'assistenza tecnica come intesa e realizzata nella prima fase operativa di avvio della legge.

Essendo il contesto più generale rappresentato dalla legge 285/97, la promozione ha voluto facilitare l'implementazione di circuiti virtuosi tali per cui nelle aree territoriali in cui la legge era poco conosciuta o era stata attuata in modo parziale, si realizzasse un processo di attivazione della legge stessa, tale da reinterpretare le cause delle criticità presenti negli ambiti e trasformare gli snodi problematici in risorsa, facilitare l'avvio di cambiamenti processuali e culturali.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha orientato, pertanto, le nuove attività di promozione della legge sostanzialmente secondo tre tipologie contestuali che hanno presupposto successivi interventi diversificati:

- contesti in cui la legge era poco conosciuta;
- contesti in cui la legge era stata realizzata in forma ridotta;

- contesti in cui la legge era stata attuata ma non aveva prodotto circoli virtuosi.

Sono stati articolati gli interventi lungo tre direttrici tra loro distinte e al contempo interconnesse:

- **informativa**, caratterizzata da interventi che non restassero in attesa passiva di *input*, ma si avvalsero dell'uso di metodologie attive per incontrare il territorio;
- **metodologica**, attivazione di circuiti regolativi tra centro e periferia, tra istituzioni, territorio e cittadinanza con interventi di carattere pratico/esperienziale;
- **culturale**, attenzione alla realizzazione di interventi in merito al significato della legge e in riferimento all'appartenenza nazionale, di comunità, di cittadinanza.

La dimensione informativa e culturale che aveva caratterizzato le precedenti iniziative di promozione della legge non è stata pertanto abbandonata, ma è stata reinterpretata secondo la nuova connotazione di vicinanza ai territori della 285, di scambio, confronto e sollecitazione di senso e significati. La rilevanza di un'azione avente carattere anche culturale deriva dal fatto che la legge 285/97 introduce elementi di forte originalità non tanto e non solo riguardo l'aspetto contenutistico e metodologico-procedurale, ma soprattutto sul piano del significato della legge, richiedendo e incentivando una responsabilità comunitaria sicuramente innovativa di costruzione di un senso più ampio di appartenenza sovrazonale e di identità territoriale che consenta il superamento delle frammentazioni spesso esistenti. La traduzione in termini di processo ha previsto che le attività di promozione realizzate siano state orientate a:

- riqualificare l'attività di pianificazione della legge 285/97 in specifici ambiti individuati a livello nazionale in accordo con i referenti regionali e territoriali;
- facilitare l'attivazione di circoli virtuosi e la valorizzazione delle risorse territoriali e delle competenze esistenti attraverso strumenti metodologici di progettazione partecipata.

La preesistente e fruttuosa collaborazione fra gli assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, 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, ha consentito di avere la piena di-

sponibilità e apertura delle Regioni in merito alla realizzazione delle attività di promozione e alla ricognizione di quegli ambiti territoriali che rientrassero nelle tipologie di contesto su indicate.

A seguito di una prima verifica del “bisogno promozionale”, 10 sono state le Regioni che hanno confermato nel luglio 2000 la propria disponibilità e il proprio interesse all’iniziativa: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana e Umbria e che hanno fornito anche indicazioni di massima relativamente agli ambiti territoriali in cui sarebbe stato auspicabile intervenire.

Le esperienze promozionali sono state circostanziate in base alle risorse disponibili e alle opportunità evidenziatesi e hanno previsto l’individuazione di un numero circoscritto di ambiti territoriali, cosicché fosse possibile realizzare interventi calibrati alle singole realtà. Data la delicatezza degli interventi sul territorio si è, infatti, ritenuto di privilegiarne la dimensione qualitativa rispetto a quella quantitativa per:

- le implicanze di tali interventi sul territorio e le ricadute di tipo politico e culturale;
- la novità di tali attività;
- l’impatto comunicativo che eventi di questo tipo rivestono e per le ricadute sul territorio;
- l’importanza di costruire circuiti regolativi di *feedback* tra centro e periferia, tra istituzioni, territorio e cittadinanza;
- la conseguente necessità di seguire un percorso organizzativo che consenta di costruire *partnership* sia con le Regioni che con i successivi referenti territoriali e di evitare modalità intrusive di progettazione.

In ultima analisi, 6 sono state le Regioni in cui sono state realizzate le attività promozionali: Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Sicilia e Umbria per un totale di 11 interventi realizzati tra febbraio e maggio 2001 rispettivamente negli ambiti e/o sub-ambiti di: Pescara, Cosenza, Napoli (sub-ambito di Frattamaggiore e sub-ambito di Grumo Nevano), Viterbo<sup>3</sup>, Messina, Todi e Narni che hanno visto pressoché ovunque la partecipazione congiunta di politici, amministrativi, tecnici appartenenti a istituzioni diverse nonché di cittadini e la realizzazione di tempi e luoghi di cambiamento e di trasformazione delle realtà esistenti; 6 incontri di *follow up* realizzati tra luglio e settembre 2001 e un incontro di verifica finale e di indicazioni per la prosecuzione delle attività tenutosi il 25 settembre 2001 presso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali con i principali protagonisti delle attività realizzate.

## 2. Metodologia e strategie d'intervento

La legge 285/97, pensata per creare nuove opportunità di sviluppo alle bambine e ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi, è una legge fortemente “sbilanciata” sul versante della promozione. La dimensione innovativa si esprime non solo a livello culturale e di contenuto, ma anche e principalmente di metodologia: dalla modalità di lavoro progettuale alla costruzione di una contrattualità condivisa, dalla concertazione all'integrazione territoriale, dalla sovrarazionalità all'attivazione di risorse, competenze e strumenti spesso inusuali.

Le attività di promozione, riconoscendo e sostenendo appieno il valore degli elementi innovativi della legge, si sono radicate e costruite sulle sue dimensioni caratterizzanti: contestualizzazione degli interventi, innovazione a livello culturale e metodologico, programmazione partecipata di tipo circolare e sistemico. La 285 ha fornito, dunque, un essenziale criterio interpretativo, quello di vedere nel “come” anziché nel “cosa”, nel metodo piuttosto che nel contenuto, il perno qualificante dell'intervento nel sociale. Gli interventi promozionali sono stati, pertanto, realizzati seguendo un **percorso metodologico** che non solo riprendesse ma valorizzasse tali elementi: dalla concertazione alla costruzione di una contrattualità condivisa, dalla progettazione partecipata e dialogica all'attivazione di risorse, dall'analisi dell'esistente come punto di partenza per qualsiasi intervento all'ottica fortemente promozionale, dalla focalizzazione sull'agio piuttosto che sul disagio alla conseguente individuazione di punti di forza sempre presenti anche in situazioni di “povertà”.

Tale percorso è stato attivato innanzi tutto in sede di pianificazione e programmazione durante gli incontri realizzati tra la responsabile della promozione e lo staff di progettazione in cui tutte le fasi sono state non solo socializzate e discusse, ma co-costruite insieme e monitorate sistematicamente con una forte azione di raccordo tra Centro nazionale, consulenti e territori incontrati. Tale metodologia è stata “riattivata” sia in fase di co-progettazione con i referenti regionali e territoriali che in fase di attuazione nei territori con i diversi protagonisti incontrati.

### 2.1 Ricognizione e scelta degli ambiti territoriali

Le attività promozionali, collocate temporalmente al termine del primo triennio e in fase di riprogrammazione (a eccezione della Regione Umbria in cui tale fase si era già conclusa nel dicembre 2000), si sono poste come riflessione sull'ambito territoriale alla luce dell'esperienza del triennio passato.

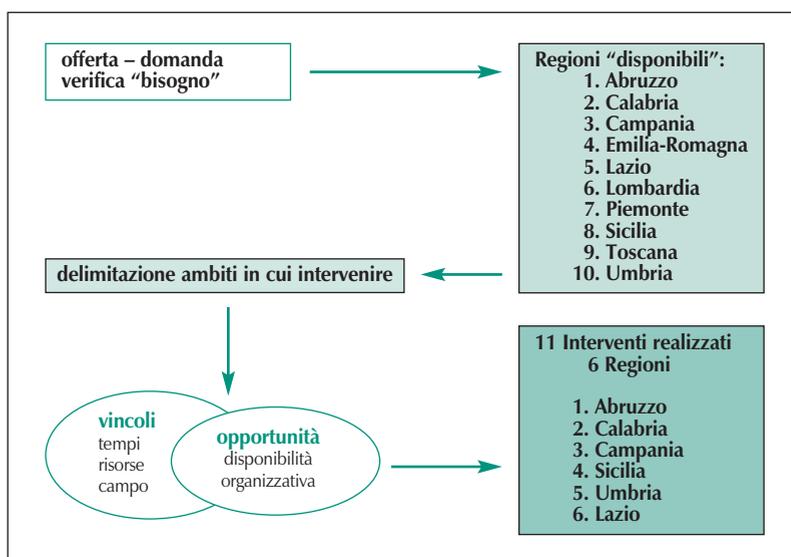
Partendo dagli esiti dell'attuazione del primo piano, la fase di ricognizione è stata orientata a una prima circoscrizione dei contesti applicativi e alla costituzione di una base conoscitiva delle realtà territoriali di intervento individuandone i principali fattori salienti relativi alle caratteristiche territoriali e identificandone i principali elementi critici emersi.

Gli obiettivi da raggiungere per la realizzazione di questa prima fase sono stati orientati:

- alla scelta delle Regioni in cui intervenire;
- all'individuazione di testimoni privilegiati che avessero una conoscenza approfondita delle diverse situazioni regionali;
- a una prima definizione delle criticità presentate dalle realtà territoriali;
- alla definizione del metodo di rilevazione degli ambiti che rispondevano alle tipologie contestuali su definite;
- all'individuazione e iniziale delimitazione dei contesti applicativi degli interventi con i referenti regionali;
- alla verifica della disponibilità organizzativa in loco.

La scelta delle Regioni in cui intervenire è stata operata sulla base di vincoli legati ad almeno tre ordini di fattori: opportunità temporale, risorse disponibili, scelta di campo privilegiando in questa prima fase le realtà del Centro-sud (figura 1).

**Figura 1 - Ricognizione e definizione aree di intervento**

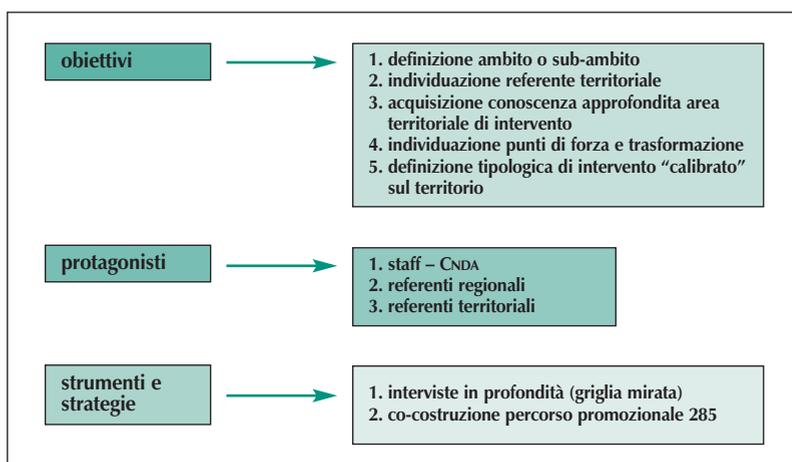


## 2.2 La co-costruzione degli interventi

Le attività promozionali pensate nei termini di attivazione di circoli virtuosi, di trasformazione di vincoli in risorse e di partecipazione allargata dei soggetti istituzionali e non, hanno implicato la partecipazione di tutti gli attori in gioco nella messa a punto del progetto con la conseguente costruzione di una *partnership* sia con le Regioni

che con i successivi referenti territoriali individuati riassumendo in sé le dimensioni qualificanti sia della progettazione partecipata che di quella dialogica. Tale impostazione metodologica, infatti, non prevedeva tanto l'offerta di uno o più pacchetti preconfezionati e predefiniti rispetto ai quali operare una scelta, ma piuttosto una vera e propria co-costruzione di interventi promozionali "confezionati a misura di contesto" e configurati a partire dalle narrazioni fatte dai protagonisti territoriali da cui trarre ed evidenziare eventuali processi di blocco da trasformare in oggetti di lavoro (figura 2).

**Figura 2 - Il percorso metodologico: concertazione e co-progettazione**



Gli obiettivi che il Centro nazionale si è posto come direttrici di fondo per garantire un'effettiva co-costruzione degli interventi sono stati essenzialmente:

- la messa a punto di strumenti di analisi e di osservazione delle realtà territoriali;
- l'individuazione definitiva degli ambiti come contesti di intervento;
- la costruzione di un'agenda di referenti territoriali, con cui confrontarsi per raccogliere informazioni specifiche relative al contesto territoriale in modo da calibrare gli interventi successivi oltre che garantire il supporto organizzativo in loco;
- la co-costruzione con i referenti regionali e territoriali del profilo originale e dinamico di ciascun ambito con i suoi punti di forza e di trasformazione come contesto ideale per definire il contratto di lavoro e stabilire le opportune strategie di intervento;

- l'articolazione delle “piste possibili di lavoro” calibrate sul territorio.

Per sviluppare un percorso progettuale con tali caratteristiche è stato necessario costruire una “organizzazione temporanea” che incrociasse le organizzazioni esistenti, che consentisse di costruire più che di definire gli oggetti di lavoro e che sostenesse per il tempo necessario, circoscritto e definito, la progettazione stessa. Tale temporaneità organizzativa ha permesso di agganciare a realtà di lavoro abituali modalità organizzative che rendessero fattibile la sperimentazione in corso e che ne facilitassero la traduzione operativa con:

- la messa a punto degli strumenti di analisi e di osservazione degli ambiti territoriali;
- l'individuazione di sedi, tempi e modi per sollecitare e raggiungere rappresentazioni plausibili degli interventi da realizzare e di luoghi e tempi rispetto alla partecipazione, ai materiali e alle modalità comunicative;
- la definizione dei ruoli di responsabilità e di coordinamento.

Il percorso progettuale ha orientato lo staff a realizzare con i referenti regionali e territoriali interviste in profondità articolate secondo una griglia che facilitasse una lettura approfondita degli ambiti di riferimento, portasse alla comprensione del contesto culturale in cui si sarebbe andati a intervenire e consentisse di giungere a una:

- definizione definitiva dell'ambito o sub-ambito territoriale in cui intervenire;
- comprensione del contesto territoriale, delle necessità e delle risorse disponibili;
- mappatura dei soggetti coinvolti nella costruzione del piano e di conseguenza degli eventuali “assenti”;
- comprensione della lettura dell'infanzia e dell'adolescenza propria di quello specifico ambito (orientamenti culturali);
- indicazioni sulla tipologia dei progetti realizzati;
- analisi delle dimensioni innovative della legge 285/97 acquisite;
- verifica delle garanzie di fattibilità organizzativa.

La realizzazione delle attività promozionali prevedeva infatti una garanzia di fattibilità organizzativa sia nella fase progettuale che in quella di attuazione. I referenti regionali e territoriali hanno dunque fornito piste di lavoro e saperi impiegati per indirizzare, trovare e costruire gerarchie di importanza e di accessibilità dei problemi, oggetti di lavoro condivisi e articolazioni operative del “contratto” di

intervento. Il loro coinvolgimento è stato basilare sia nella fase operativa gestionale che nella fase di analisi del territorio, di costruzione del profilo dell'ambito e di circoscrizione dell'oggetto di lavoro. Questo duplice passaggio ha significato lo sviluppo di una forte motivazione per i diversi soggetti implicati che hanno fatto propria la progettazione e costruito un'appartenenza al progetto in quanto "vissuto come proprio a tutti gli effetti".

Per raggiungere questo obiettivo sono stati previsti tre incontri di cui il primo realizzato con i referenti regionali con i quali è stato definito il contesto applicativo definitivo e i due successivi, effettuati anche in presenza dei referenti territoriali individuati in accordo con la Regione, durante i quali è stato concluso il *check up* territoriale e sono state concretizzate le piste di lavoro.

Al termine del primo e del secondo incontro sono state realizzate due giornate di progettazione e raccordo con il Centro nazionale su quanto emerso dalle interviste effettuate per la messa a punto della progettazione degli interventi promozionali. Il terzo incontro previsto con i referenti regionali e territoriali ha consentito di condividere il prodotto costruito e di procedere all'articolazione definitiva delle attività sulla base di eventuali ulteriori indicazioni emerse dallo scambio tra i diversi protagonisti della progettazione.

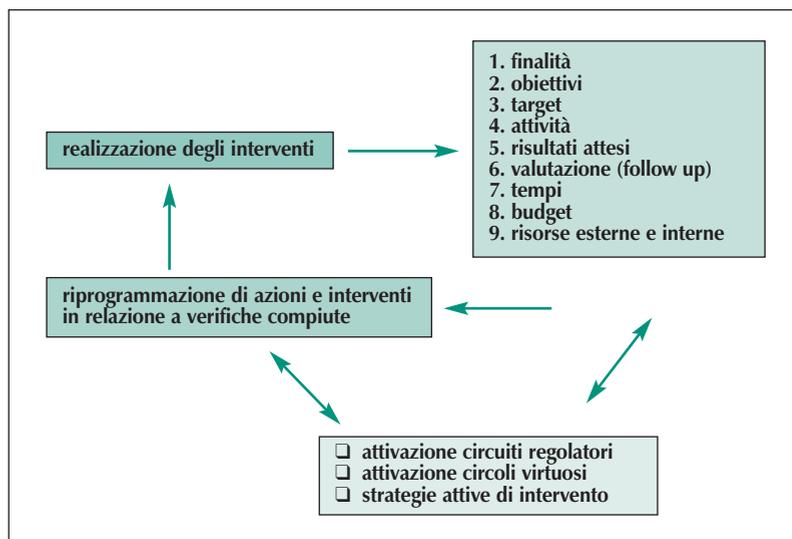
Quanto detto esplicita e rende evidente come tutto il percorso avviato vada letto in chiave di circolarità progettuale e di come siano stati attivati per ogni fase processi di verifica sistematica, tali per cui le informazioni gestionali acquisite al termine di ciascuna fase hanno consentito di modificare il flusso della progettazione, la prefigurazione dei risultati e, in ultima analisi, il prodotto promozionale offerto.

L'articolazione di ciascuna delle esperienze promozionali ha previsto una o due giornate di lavoro decise in base alle esigenze emerse nei diversi contesti applicativi e alla complessità degli snodi problematici affrontati.

La metodologia adottata ha previsto l'uso di strategie attive (lavori individuali e di gruppo, simulate, scambio di ruoli, produzione di un documento conclusivo di intenti ecc.) che favorissero il coinvolgimento diretto di tutti i soggetti partecipanti, istituzionali e non, nella ricerca e assunzione di percorsi alternativi e di nuove soluzioni che permettessero di orientare le azioni future per riqualificare l'attività di pianificazione della legge 285/97 e per facilitare l'attivazione di circoli virtuosi e la valorizzazione delle risorse territoriali e delle competenze esistenti.

Tale metodologia ha favorito anche l'attivazione di nuovi circuiti regolatori – con strategie comunicative diversificate – tra promotori, attuatori e fruitori dei piani territoriali 285 realizzati nel primo triennio di attuazione della legge (figura 3).

Figura 3 - Il percorso metodologico: la realizzazione degli interventi

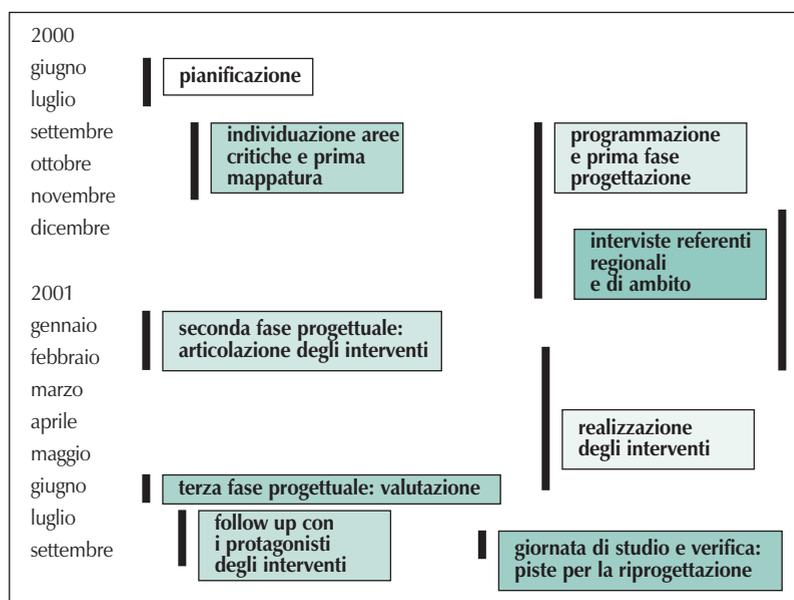


Il processo di verifica non sarebbe stato tuttavia completo se si fosse esaurito nella fase di progettazione e attuazione degli interventi. Poiché obiettivo trasversale a tutte le esperienze realizzate era l'avvio di processi di trasformazione nelle differenti realtà, sono stati previsti momenti dedicati espressamente alla valutazione. Tra luglio e settembre 2001 sono stati così effettuati in ciascuna Regione incontri di *follow up*, con modalità di realizzazione diversificate in base ai contesti e con una partecipazione più o meno allargata dei partecipanti, per una valutazione dell'impatto sul territorio delle esperienze promozionali effettuate. Si è ritenuto, inoltre, fondamentale e coerente con l'impianto progettuale nel suo complesso chiudere il cerchio conoscitivo e valutativo aprendo un nuovo circuito regolativo tra i diversi promotori (Centro nazionale e Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali ex affari sociali), attuatori (Centro nazionale, staff di progettazione, referenti regionali e territoriali) e fruitori (referenti territoriali in rappresentanza anche degli altri partecipanti alle attività promozionali) che hanno sostenuto e aderito all'iniziativa. Il 25 settembre 2001 è stato realizzato presso il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali l'incontro conclusivo di questa prima partita della promozione al fine di:

- offrire una possibilità di scambio e confronto tra le diverse realtà regionali sui punti di forza e gli snodi critici individuati non tanto e non solo nelle proprie realtà territoriali ma in riferimento al significato e al valore delle esperienze vissute;

- verificare la fattibilità di un'eventuale prosecuzione delle attività;
- riorientare gli interventi verso nuovi ambiti territoriali o verso nuove offerte promozionali nei contesti analizzati (per la visione d'insieme della pianificazione, programmazione e progettazione delle attività promozionali vedi il cronogramma rappresentato in figura 4).

Figura 4 - Cronogramma delle attività promozionali



Dall'incontro sono stati evidenziati gli snodi critici:

- i **tempi** dell'attuazione degli interventi e del *follow up* che non sempre hanno collimato con le esigenze di riprogrammazione del piano territoriale (vedi l'Umbria) o che si sono collocati in contesti totalmente altri per il *follow up* (basti pensare, ad esempio, alla Sicilia in cui il *follow up* ha coinciso con una fase di trasformazione e ridefinizione degli ambiti);
- il **mantenimento** delle trasformazioni avviate una volta conclusosi il percorso promozionale e la necessità riscontrata di una prosecuzione di attività di sostegno agli interventi di promozione (distinta sempre dalla consulenza tecnica) realizzate dal Centro nazionale eventualmente con il contributo delle Regioni;
- la necessità di un **accompagnamento** all'acquisizione di competenze a livello di gestione e di coordinamento rivolte ai soggetti

istituzionali che svolgono una funzione di regia nel proprio ambito territoriale;

- il **trasferimento** di questa metodologia in altri ambiti territoriali.

Ma ancor di più sono stati riconosciuti i punti di forza delle attività realizzate:

- la progettualità partecipata e dialogica;
- la disponibilità dei referenti;
- la co-costruzione degli interventi e del processo valutativo;
- la realizzazione di interventi calibrati sui bisogni e sui territori;
- l'attivazione di nuovi circuiti regolativi o la riattivazione tra i diversi soggetti istituzionali e non di circuiti regolativi bloccati o "irrigiditi";
- la costruzione di reti sul territorio;
- la mobilitazione culturale;
- l'uscita dalla "solitudine" e la costruzione di un senso più ampio di appartenenza sovrazonale e di identità territoriale.

In sintesi, in un processo valutativo così inteso l'attivazione della partecipazione dei diversi attori interessati più o meno direttamente all'esperienza promozionale si è rivelata *conditio sine qua non* e dimensione qualificante di tutta l'azione progettuale e valutativa, in quanto ha consentito ai diversi attori protagonisti di attivare e riconoscere come propri i processi di coprogettazione del prodotto finale, di condividere e rendere "meno rischioso" il percorso di valutazione e, soprattutto, di attribuire alle attività promozionali un significato-valore per se stessi e per la propria realtà territoriale.

Questo essenzialmente il plus valore dei progetti pilota realizzati e della modalità valutativa adottata. Certo con sfumature, modalità e significati diversi ma, a detta degli stessi operatori, presente in ogni contesto raggiunto: la costruzione di un significato-valore pubblico che ha consentito di intravedere nuovi percorsi progettuali, nuove strategie e nuove azioni future.

## Gli interventi di ricognizione

1. Metodologia e proposta operativa;
2. Uno sguardo nazionale;
3. Le linee guida

### 1. Metodologia e proposta operativa

Fra le attività che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha sviluppato a sostegno della legge 285/97, la ricognizione è stata sicuramente una delle più innovative dal punto di vista della metodologia utilizzata e dei risultati ottenuti.

Quest'attività si colloca all'interno di un percorso sperimentale che, partendo dall'esame dei progetti catalogati nella Banca dati sulla legge 285/97 primo triennio, ha condotto nel corso del 2001 a un approfondimento e a un'analisi dei servizi relativi a quattro aree d'intervento: minori stranieri, sostegno alla genitorialità, adolescenti, maltrattamento e abuso sessuale, giungendo alla stesura di linee guida per la progettazione degli interventi.

Obiettivo finale del progetto è stato dunque quello di individuare, attraverso una metodologia partecipata, nella quale un importante ruolo hanno avuto i responsabili e gli operatori dei servizi analizzati, alcune buone prassi da promuovere e rilanciare su scala nazionale nel campo degli interventi delle quattro aree prima richiamate.

L'attività di ricognizione è stata possibile anche grazie alla preesistente e fruttuosa collaborazione fra assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'ex Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri.

Il percorso di lavoro si è sviluppato a partire dall'inverno 2000 attraverso varie fasi operative.

Contatto con i referenti regionali della legge 285/97 per la condizione del percorso e per la richiesta di indicazioni in merito a progetti particolarmente innovativi (rinnovate e migliorate metodologie, attivazione di servizi di base inesistenti ecc.) attuati nelle singole Regioni e relativi alle aree indagate.

- Consultazione della Banca dati per reperire le schede dei progetti 285, esame delle schede e individuazione dei progetti distribuiti a livello nazionale relativi alle diverse tipologie di servizi.
- Approfondimento dei documenti progettuali e produzione di un primo report di analisi volto a fornire strumenti per una lettura

generale dei progetti a livello nazionale, indagando in particolare la tipologia, le finalità e gli obiettivi, i paradigmi teorici di riferimento.

- Individuazione di un numero più ristretto di progetti, in grado di rispettare la distribuzione territoriale, scelti secondo criteri di:
  - innovatività (realizzazione di attività nuove in assoluto, rinnovamento e miglioramento delle metodologie in progetti preesistenti, fornitura di un servizio di base in situazioni di assenza ecc.);
  - impatto sul territorio (attivazione nell'ambito territoriale di circoli virtuosi inerenti alla presa in carico da parte della comunità del miglioramento delle condizioni di vita nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza);
  - grado di partecipazione agli interventi da parte dei soggetti coinvolti nelle azioni e integrazione fra gli enti coinvolti;
  - costruzione di circuiti regolativi tra responsabilità politica e cittadinanza locale (attivazione di reti collaborative e sinergiche finalizzate all'ideazione e all'implementazione progettuale tra istituzioni, terzo settore e cittadini).
- Contatto e visita in loco delle esperienze individuate al fine di raccogliere ulteriore materiale documentale ed effettuare interviste semistrutturate a responsabili e referenti dei progetti e agli operatori.
- Esame della documentazione raccolta e delle interviste in profondità e produzione di un secondo report volto ad analizzare origini, progettualità, organizzazione, modelli valutativi, affinità, punti di forza e di debolezza delle azioni sul territorio.
- Organizzazione di quattro forum (uno per area), al quale hanno partecipato i referenti dei progetti selezionati e di alcune città riservatarie (convocati per l'importante ruolo che hanno avuto all'interno della 285), con l'obiettivo di promuovere il confronto fra interventi e attività diverse e identificare le linee guida e le buone prassi per il buon andamento dei servizi.

## 2. Uno sguardo nazionale

I progetti e gli interventi individuati come particolarmente innovativi e significativi, sui quali è stato promosso un percorso di approfondimento, risultano essere più di 50, così suddivisi.

### AREA SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ

- *Stelle nascenti* del Comune di Bari;
- *Crescere insieme* del Comune di Busalla (Genova);
- *Pane e cioccolata. Centro per bambini e famiglie* del Comune di Orvieto (Terni);

- Servizio di sostegno alle famiglie con minori portatori di disagio sociale dell'AUSL Bologna sud - Distretto di Porretta Terme (Bologna);
- *Infanzia a rischio. Punti nascita* dell'ASL di Napoli;
- *Nascita del bambino portatore di handicap: sostegno alla famiglia e Fasi evolutive del bambino portatore di handicap: sostegno alla famiglia* dell'ULSS 5 Ovest vicentino, Arzignano (Vicenza);
- *A casa con sostegno: un aiuto in più per le famiglie con figli disabili* del Comune di Parma;
- Progetto socioeducativo dell'AUSL 4 Medio Friuli - Distretto socio-sanitario, S. Daniele del Friuli (Udine);
- *Diventare genitore; Ospitalità: famiglie che aiutano famiglie; Rapporti tra generazioni; PA.PRE.FU (passato, presente, futuro): educare alla pace e al rispetto ambientale; Spazi urbani per l'infanzia; Potenziamento dei servizi di rete per la prevenzione del rischio psicosociale* del Comune di Ferrara

#### AREA ADOLESCENTI

- *Costruire integrazioni*, del Consorzio intercomunale dei servizi di Piossasco (Torino);
- *Dueottocinque spazi ed occasioni*, del Consorzio intercomunale servizi socioassistenziali di Cuorgnè (Torino);
- *Quartiere Diamante*, del Comune di Genova;
- *Argento vivo*, del Comune di Pisa;
- *Ombelico del mondo*, del Comune di Orvieto (Terni);
- *Fateci spazio*, del Comune di Mantova;
- *Area giovani*, del Comune di Ferrara;
- *Centro educativo di accoglienza*, del Comune di Rovigo;
- *Chanche*, del Comune di Napoli;
- *Centro aggregazione* dell'ambito territoriale Castelli romani (Roma);
- *Interventi educativi territoriali*, del Comune di Corigliano Calabro (Cosenza).

#### AREA MALTRATTAMENTO E ABUSO SESSUALE

- *Punto di ascolto al pronto soccorso per violenza e maltrattamento a donne e bambini; Lavoro di rete sulla violenza per la promozione delle relazioni di cura; Adolescenze difficili* del Comune di Venezia;
- *Contrasto, prevenzione e presa in carico del fenomeno di abuso e maltrattamento dei minori* del Comune di Trieste;
- *Maltrattanti e maltrattati* della Provincia di Torino;

- Spazio Qui, Quo, Qua del Comune di Torino;
- Progetto Peter Pan; *La famiglia con minori alla ricerca di un clima di felicità, amore e comprensione: le parole per dirlo*; Progetto integrato ed interistituzionale per lo sviluppo di una cultura di tutela dei diritti dei bambini e l'evoluzione dei servizi per l'infanzia della Provincia di Milano;
- Dall'isolamento all'integrazione. Una rete a protezione dell'infanzia, formazione di un gruppo per contrastare l'abuso della Provincia di Lecco;
- Centro per la famiglia dell'Azienda USL di Vicenza;
- Ampliamento del centro di accoglienza e consulenza sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia Centro donne contro la violenza Catia Franci del Comune di Firenze;
- Primi interventi di sensibilizzazione e formazione per la costituzione di una rete di servizi per la prevenzione, trattamento e recupero nei casi di maltrattamento, abuso di minori della Provincia di Perugia;
- Pierino e il lupo: progetto pilota per la prevenzione e l'intervento territoriale sull'abuso e il maltrattamento ai minori e Raggiungere gli irraggiungibili: un progetto di intervento domiciliare per i neonati ad alto rischio come intervento preventivo di contrasto del disagio psicologico e sociale del Comune di Roma;
- Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia del Comune di Napoli;
- Albachiaro centro antiviolenza del Comune di Bari;
- Centro antiviolenza (Centro Crisalide) del Comune di Brindisi;
- Centro antiviolenza e casa di accoglienza Ondarosa del Distretto sanitario di Nuoro;
- Centro di sostegno, soccorso ed ospitalità per le donne e i figli minori vittime di violenza fisica, sessuale o di maltrattamenti del Distretto sanitario di Sassari;
- Interventi di prevenzione, di promozione e cura dei maltrattamenti, abusi, violenze e gravi trascuratezze dell'infanzia del Comune di Reggio Calabria.

#### AREA BAMBINI E ADOLESCENTI IMMIGRATI

- Al Giarezah (L'isola) del Comune di Palermo;
- Kaleidoscommunity. Per una comunità accogliente del Comune di Manfredonia (Foggia);
- progetto Problematica rom a Giulianova. La mediazione sociale del Comune di Giulianova (Teramo);

- *Polo interetnico. Progetto socioeducativo rivolto a minori stranieri ed italiani* del Comune di Bologna;
- *In/oltre* del Comune di Torino;
- *Le culture a scuola. Progetto di educazione interculturale per l'integrazione di bambini e ragazzi stranieri a scuola* del Comune di Venezia;
- *Bambini e nuove culture a Genova* del Comune di Genova;
- *Programma di intervento in ambito di prostituzione minorile (progetto Miriam)* della Provincia di Padova.

Queste esperienze, pur rappresentando modi differenti di affrontare le tematiche relative ai target individuati, hanno offerto un importante spaccato sull'attuazione della legge 285/97, focalizzandone le virtù e i nodi problematici su cui è necessario operare per migliorarne l'attuazione.

Alcune hanno dimostrato che la legge ha potuto mettere in moto amministrazioni pubbliche, terzo settore, istituzioni e singole competenze professionali che, là dove hanno lavorato in connessione, hanno saputo creare alleanze da cui sono scaturite iniziative capaci di innovare sia nei contenuti sia nelle metodologie i tradizionali approcci di tipo assistenzialistico o contenitivo ai problemi delle famiglie, degli adolescenti, dei minori immigrati, del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia. Dove questo non è avvenuto, è stato richiesto a più voci di promuoverne l'attuazione poiché operatori dei servizi e responsabili dei progetti non si sentano isolati e le difficoltà della loro attività pesi in modo determinante sul loro operato.

### 3. Le linee guida

Uno strumento importantissimo scaturito dall'attività di ricognizione è la definizione di linee guida relative ai diversi settori scelti.

I documenti sono l'esito di un percorso di riflessione ed elaborazione che ha coinvolto in modo diretto i progetti che sono stati oggetto delle interviste di approfondimento, oltre a responsabili di alcuni interventi nelle città riservatarie.

Le linee guida non sono da intendersi come prescrizioni rigide e definite, ma come elementi che caratterizzano il lavoro nei diversi servizi, comuni e condivisi tra operatori e responsabili, al di là di posizioni geografiche o assetti gestionali.

I documenti conclusivi, frutto dell'analisi e del confronto, sono dunque una rassegna di indicazioni metodologiche pensate mettendosi dalla parte di chi, in un Comune, in una ASL, in un consorzio di cooperative, ha avviato delle iniziative e sta ripensando a come farle crescere e migliorare.

In questo senso le linee guida non riguardano tanto i contenuti delle azioni da realizzare, e quindi non rispondono a domande attorno al cosa fare, ma si concentrano sulle attenzioni da considerare in relazione a cosa è importante nell'avviare e nel realizzare le iniziative.

I contenuti delle linee guida concernono, in generale, quattro aspetti che sono emersi nel lavoro di ricognizione:

- la dimensione processuale;
- le strategie di intervento;
- la dimensione metodologica;
- la dimensione valutativa.

Non essendo questa la sede per soffermarsi su quanto emerso dalle singole aree per ovvi motivi di spazio, si rimanda alla lettura dell'intero percorso sulle linee guida nei singoli ambiti pubblicato nel Quaderno n. 26 della collana *Questioni e documenti* del Centro nazionale (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002).

Possiamo sommariamente elencare alcuni elementi trasversali quali l'attenzione alla dimensione processuale dei progetti, alla riorganizzazione e alla programmazione interna, alla necessaria flessibilità, all'importanza della formazione degli operatori e degli amministratori, al dialogo tra competenze e saperi professionali diversi e fra aree diverse, alla costruzione di alleanze e all'integrazione delle azioni, agli aspetti relazionali degli interventi nel sociale, al monitoraggio e alla valutazione *in itinere*, all'informazione e all'impatto territoriale.

È bene, inoltre, sottolineare che l'attività di ricognizione, per i tempi e i modi con i quali è stata effettuata, deve essere considerata come un lavoro sperimentale, ma è auspicabile che essa possa trovare nel futuro nuove forme di applicazione. Si ritiene, infatti, che a partire da questa prima ricognizione possa essere utile ripetere, anche periodicamente, rilevazioni sia sui vecchi sia, soprattutto, sui nuovi progetti in modo da poter avere una mappatura sempre aggiornata che costituisca una sorta di osservatorio permanente sulla progettazione che prende vita nei diversi settori.

## L'attività di formazione

### *1. La formazione nazionale; 2. La formazione interregionale*

L'attività formativa interregionale connessa alla legge 285/97, come è noto, si basa sull'articolo 2 della legge che, al comma 2, prevede la destinazione di una quota di risorse fino al 5% del budget complessivo trasferito alle Regioni, da utilizzare per programmi interregionali di scambio e formazione inerenti ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Fin dagli esordi della legge si è delineata una collaborazione fruttuosa 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 il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri.

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 nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il concreto percorso di realizzazione delle attività formative è stato avviato a seguito della riunione degli assessori alle Politiche sociali delle Regioni svoltasi il 15 aprile 1998, dove sono state poste le basi per la realizzazione – in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze – di attività formative interregionali per l'attuazione della legge 285/97.

Nel periodo preso in considerazione da questa Relazione, il terzo anno di attuazione della legge 285, il complesso delle attività formative nazionali – 26 attività seminariali che hanno coinvolto oltre 1.300 persone provenienti in pratica da tutte le regioni a eccezione della Campania – è stato completato e il bilancio complessivo dell'esperienza viene tracciato nei due giorni del seminario nazionale di Como realizzato nel dicembre 2000.

In quell'iniziativa nazionale, cui hanno preso parte oltre 370 partecipanti provenienti da 16 regioni, è stato realizzato un primo bilancio dell'applicazione della legge 285/97 nel primo triennio, sviluppando poi un confronto sugli orientamenti e la costruzione dei nuovi piani territoriali, per concludere con un'esplorazione delle aree della progettazione, della gestione e del monitoraggio.

L'analisi qui sviluppata riguarda in massima parte la formazione nazionale – così denominata in maniera sintetica, più propriamente “formazione nazionale interregionale” – e viene completata da alcuni riferimenti alla formazione interregionale che ha coinvolto due o più regioni.

La formazione più propriamente regionale, eventualmente desumibile dalle singole relazioni regionali, si interconnette più strettamente con le specifiche progettazioni a livello di ambiti territoriali.

## 1. La formazione nazionale

Gli interventi formativi, ormai considerati un indispensabile supporto per qualsiasi processo di evoluzione sociale che voglia confrontarsi con la crescente complessità della condizione umana, hanno rappresentato un costante riferimento nell'applicazione della legge 285/97.

Ed è proprio il riferirsi al 2001 come anno di conclusione del primo triennio d'applicazione della legge – almeno per buona parte delle Regioni –, che può consentire anche dalla specifica ottica visuale formativa di sviluppare una riflessione adeguata e per quanto possibile significativa.

L'attività formativa nazionale, che si è configurata come un'attività di sostegno complessivo all'attuazione della legge 285/97, ha coinvolto complessivamente quasi 2 mila persone, e arriva a comprendere, per quanto riguarda il periodo considerato in questa relazione, il seminario nazionale di Como del dicembre 2000, mentre il punto di partenza ideale dell'intero triennio rimane il seminario di Bologna del luglio 1998, che segna il concreto avvio del percorso formativo nazionale.

In questa sede appare opportuno illustrare compiutamente non tanto le esperienze formative che sono state realizzate, quanto considerare le esperienze formative realizzate nella loro realtà di laboratorio nazionale, in uno scenario complessivo d'innovazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Infatti, la formazione nazionale è servita a condividere aspettative ed entusiasmi, attivare risorse interne, realizzare diversi microclimi caratterizzati da comprensione reciproca e autoaiuto, il tutto nell'ambito di una formazione di carattere professionale, rivolta prevalentemente a figure del comparto pubblico e solo in piccola parte del privato-sociale, in rapporto sinergico con l'acquisizione di una “identità collettiva” da parte di operatori, funzionari e dirigenti spesso costretti nel passato a operare in situazioni poco valorizzate e di forte isolamento.

La realizzazione delle attività formative nazionali è stata, per certi aspetti, concausa e fattore favorente una stagione straordinaria di attivazione delle politiche sociali e di concreto sviluppo di servizi e progetti rivolti all'infanzia e all'adolescenza.

Le esperienze formative realizzate hanno quindi contribuito a costruire un'identità collettiva allo stato nascente, che per crescere ulteriormente necessita di andare al di là sia del "tecnicismo professionale" diffuso in maniera consistente nel pubblico, sia dell'"approccio altruistico" maggiormente presente nel privato sociale. La costruzione di un'identità collettiva che valorizza e mette al centro tutti gli adulti che si occupano professionalmente di infanzia e adolescenza appare significativamente connessa alla formazione svolta, tanto che vengono riferiti in molti ambiti territoriali consistenti processi "attrattori" di risorse umane specializzate: un numero crescente di operatori e funzionari chiede cioè di essere coinvolto nell'ambito della 285 con la specifica motivazione di realizzare processi di cambiamento reali e significativi e di essere supportati da azioni formative congruenti. Ciò accade, oltre che per la consistenza della formazione nazionale realizzata e per alcune situazioni più circoscritte di formazione interregionale, anche per la diffusa destinazione di risorse progettuali dei piani territoriali al supporto formativo in ambito locale e regionale, mediante azioni formative o di supporto a singoli progetti, anche se una disamina più approfondita di quest'ultima area non è realizzabile nei limiti di questa relazione.

Per arricchire l'analisi riguardante la formazione nazionale viene illustrato un esempio particolarmente significativo di formazione in ambito amministrativo, che dimostra come a volte alcuni interventi considerati di "formazione impossibile" possano diventare invece azioni di "formazione paradigmatica".

Infine, appare opportuno svolgere alcune osservazioni mirate sulle metodologie e gli strumenti utilizzati in ambito formativo, anche perché utili alla comprensione del fenomeno formativo 285 e d'interesse per individuare i fattori favorenti azioni formative di vasto respiro orientate all'applicazione di legislazioni nazionali complesse; operazioni analoghe possono infatti condurre facilmente a iniziative "a somma positiva", dove le risorse umane coinvolte generano a loro volta riflessioni, innovazioni e buone pratiche in settori collaterali.

Ma il "metodo formativo 285" costruito in questo primo triennio ha anche "fatto scuola": è infatti in corso di realizzazione la formazione nazionale per l'applicazione della legge 476/98 sulle adozioni internazionali, situazione nella quale sono presenti a un tempo fattori analoghi e specifici rispetto all'esperienza 285. Da un lato risulta analoga la dimensione compiutamente nazionale dell'intervento formativo, il coinvolgimento di centinaia di operatori, funzionari e dirigenti, l'attenzione in fase progettuale alle specifiche esigenze delle categorie di soggetti coinvolti nelle iniziative; d'altra parte risulta specifica la presenza di soggetti del privato sociale che vedono maggiormente riconosciuta sulla carta la loro funzione "pubblica", la presenza di un'autorità

centrale che promuove in prima persona l'azione formativa – “commissionata” nel caso della 285 dalle stesse Regioni, pur con la determinante presenza del 5% di fondi destinati alla formazione previsto dalla stessa legge –, la forte “settorialità” del comparto adozione internazionale rispetto alla vastità dell’ambito infanzia e adolescenza.

### 1.1 Gli scenari del cambiamento

Per meglio delineare i possibili scenari del cambiamento, particolarmente in ambito formativo, può essere utile partire dalle ultime riflessioni sulle forme del sapere; secondo le più recenti analisi stiamo entrando in una terza fase della storia del modo in cui si formano le conoscenze della specie umana e si alimenta il patrimonio del suo sapere. Alla prima fase che ha coinciso con l’invenzione della scrittura – e la conseguente liberazione della mente dalla necessità di tenere archiviate notevoli quantità di dati – è succeduta una seconda fase che ha coinciso con l’invenzione della stampa e la diffusione del libro come un bene a basso prezzo e quasi popolare. In entrambe queste fasi lo scrivere e il leggere sono stati al centro dell’attenzione: infatti buona parte delle cose che sappiamo le dobbiamo al fatto di averle lette da qualche parte, dopo che sono state scritte da qualcuno in altra situazione.

Gli ultimi anni del secolo ci hanno proiettato verso una terza fase, che naturalmente è appena agli inizi, nella quale le cose che sappiamo per averle lette da qualche parte sono molte meno di trent’anni fa; molte cose le possiamo avere viste (in televisione, al cinema, su un giornale o altri supporti analoghi) o magari averle sentite (radio, registratori, walkman o altro), oppure averle lette su uno schermo di computer.

I computer e la televisione (i media più in generale, quindi) sappiamo che stanno rivoluzionando l’accesso al sapere da un punto di vista tecnico, mentre da un punto di vista mentale siamo passati dall’oralità alla scrittura e, quindi, dalla lettura alla visione e all’ascolto (Simone, R., *La terza fase. Forme di sapere che stiamo perdendo*, Bari, Laterza, 2000).

Si conosce quindi sempre più in modo diverso e lo stesso lavoro che la nostra mente fa con le informazioni potrà attivare nuovi moduli o nuove funzioni della mente.

Gli emblemi della cultura e del sapere – e la formazione ha a che fare anche con questo – stanno passando dal libro a una triade costituita da calcolatore e reti telematiche, televisione e telefono, sempre più diffuso e utilizzabile 24 ore su 24 e dovunque. Quanto tutte queste innovazioni interessino l’infanzia e l’adolescenza, appare abbastanza evidente, ma ancor più appare evidente la connessione con la necessità di innovare e ripensare i percorsi formativi che riguardano gli adulti che si occupano di infanzia e adolescenza. Il rischio evidente è che

nella relativa solitudine del singolo servizio e contesto lavorativo si accentui sempre più la distanza fra modalità innovative di pensiero e comunicazione, sperimentate direttamente dai giovani e modalità “tradizionali”, proprie degli operatori e dei funzionari pubblici. La creazione di un contesto formativo di carattere nazionale – quale quello implementato anche per la terza annualità di applicazione della legge 285 – che promuove un confronto a tutto campo, una socializzazione di esperienze pilota, un apprendimento guidato con l'uso di tecnologie avanzate, una contestualizzazione di prassi amministrative che agevolino l'operatività progettuale, ha consentito di tracciare un bilancio ampiamente positivo sia da parte delle Regioni che da parte degli esponenti nazionali a livello ministeriale. Tali considerazioni, formulate in particolare nel corso del seminario di Como del 5-6 dicembre del 2000, sono allargate a tutto il quadro 285, ma particolarmente significative per quanto attiene al contesto formativo, e hanno consentito di proiettare la legge 285/97 oltre il duemila. La 285 rappresenta infatti, a detta dei soggetti succitati, da un lato un'opportunità e un modello straordinario per attuare politiche sociali condivise profondamente radicate sul territorio, dall'altro un esempio di percorsi condivisi fra Stato e autonomie regionali in una fase caratterizzata oltre che dalla legge di riforma dei servizi sociali, la 328/00, dall'attuazione della riforma federalistica avviata con la legge di riforma costituzionale 3/01.

E in particolare l'attività formativa nazionale è più volte citata come opportunità rivolta a più di 1.300 tra dirigenti, operatori e amministrativi di fare un percorso formativo di confronto e approfondimento trasversale rispetto alle professioni, ai temi trattati e alle aree geografiche coinvolte, una «esperienza assolutamente inedita, che va valorizzata proprio perché dimostra che le cose anche difficili, quelle che fino a pochi anni fa sembravano impossibili e utopistiche, si possono fare se si lavora insieme su un obiettivo condiviso».

## 1.2 Formazione 285: un laboratorio nel laboratorio

Se la 285 è da considerare un “laboratorio” per le specificità che la caratterizzano, la formazione nazionale per la 285 è in realtà un “laboratorio nel laboratorio” e la conclusione della terza annualità può anche in questo caso consentire alcune considerazioni di sintesi più mirate.

Si può parlare di 285 come laboratorio, perché con 2.863 progetti esecutivi e i 6.927 interventi realizzati in tutta Italia, si sono concretizzati diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e anticipati di fatto diversi strumenti previsti dalla riforma per tutte le politiche sociali: gli strumenti per la mobilitazione delle risorse sul territorio; le nuove collaborazioni fra i vari soggetti istituzionali, specie in tema di pianificazione e gestione del lavoro di rete; le collaborazioni non meno importanti fra istituzioni e soggetti del privato sociale; la pro-

gettazione partecipata; gli strumenti e i modelli di monitoraggio e di valutazione che proprio nel corso del 2001 e del 2002, con la conclusione di tutti i progetti connessi alla prima triennalità, saranno compiutamente sperimentati.

Si può parlare di 285 come laboratorio nel laboratorio perché molti degli input che sono stati dati – dal primo manuale 285 al secondo manuale più metodologico – e più ancora quelli costruiti congiuntamente nelle 26 attività seminariali, dalle 2 alle 6 giornate ciascuna, realizzate fra il 1999 e il 2000 con l'apporto di oltre 70 esperti a livello nazionale e sulle tematiche più varie (dalla pianificazione e programmazione nelle politiche sociali, alle problematiche della gestione e valutazione, dalle finalità progettuali alle procedure amministrative nella prima parte delle attività svolte; dai flussi informativi e dalla documentazione alla genitorialità, fino alle problematiche interistituzionali e di rapporto pubblico privato in ambito amministrativo nella seconda parte della formazione effettuata), rappresentano un patrimonio che ha consentito la realizzazione di nuove iniziative formative a livello territoriale e una diffusa innovazione di molte prassi operative. Inoltre, in alcuni casi, si pensi ad esempio al personale amministrativo, non erano mai state realizzate iniziative di confronto così allargate ed è in questo modo che una scelta all'inizio ritenuta azzardata, riguardante proprio l'opportunità di organizzare iniziative rivolte anche agli amministrativi, si è rivelata una delle proposte formative più apprezzate e utili in assoluto.

### 1.3 I partecipanti ai seminari 285 e il loro giudizio sui seminari

Rispetto ai partecipanti alle attività seminariali nazionali possono essere utili alcuni dati di sintesi che completano il quadro, fotografano dinamicamente il fenomeno e connettono questa terza annualità alle due precedenti. I dati indicano che più di 8 partecipanti su 10 provengono dall'ambito pubblico, quasi 6 su 10 sono funzionari, oltre 1 su 10 è dirigente, più della metà risultano laureati, indice che arriva a quasi 9 su 10 considerando anche i diplomi universitari.

Dal punto di vista del ruolo 285 prevalgono i responsabili d'ambito territoriale, mentre per quanto riguarda il genere in media due partecipanti su tre sono donne, mentre gli uomini variano da oltre il 40% nei seminari amministrativi a poco più del 10% in alcune specifiche iniziative sulla genitorialità.

La continuità rispetto alla partecipazione è risultata piuttosto alta, ma oltre il 50% dei partecipanti ad attività seminariali della seconda fase, non avevano partecipato ad alcuna iniziativa della prima fase degli interventi formativi, dato che indica un ricambio comunque consistente.

La soddisfazione è stata molto elevata, con un punteggio medio di oltre 7 su una scala di 10 e questo dato non presenta significative

variazioni fra le diverse Regioni partecipanti. Il raggiungimento degli obiettivi dei seminari riceve una valutazione da positiva a molto positiva da quasi 9 partecipanti su 10, mentre 7 partecipanti su 10 ritengono da “applicabili” a “molto applicabili” i contenuti dei seminari.

In merito alle tematiche di maggiore interesse per i partecipanti, per cui si auspicano ulteriori iniziative, sono risultate prevalenti quelle sull'adolescenza e la preadolescenza (4 persone su 10), seguite da un permanere d'interesse sul contrasto del disagio (3 persone su 10), ma anche riguardo al tempo libero, ai diritti dei minori e alla stessa tematica della genitorialità – pur già trattata – (poco più di 2 persone su 10).

Infine, le annotazioni “libere” – segnalate da oltre 7 persone su 10 – fanno riferimento a interessi riguardanti in primo luogo il monitoraggio, le banche dati e gli osservatori; secondariamente l'*empowerment* e la valutazione e, infine, l'accreditamento, i patti territoriali e i rapporti pubblico-privato.

#### 1.4 Gli amministrativi: dalla formazione “impossibile” alla formazione “paradigmatica”

Un'interpretazione restrittiva dell'articolo 8 della legge 328/00, il cui rischio è significativamente richiamato nella parte di questa Relazione dedicata all'esame del raccordo tra la legge 285 e la legge 328, potrebbe limitare le attività formative predisposte dalle Regioni al “personale addetto alle attività sociali”, comprendendo il solo personale tecnico e operativo, ed escludendo di fatto numerose categorie importanti fra cui gli amministrativi. Proprio per supportare la necessità di un'interpretazione più estensiva, si fa qui riferimento a uno specifico esempio, particolarmente significativo, per come sia possibile intervenire in settori difficili e considerati spesso impenetrabili all'innovazione: ci si riferisce alla formazione del personale amministrativo, personale che svolge in genere un ruolo fondamentale quanto spesso sottovalutato nella pratica attuazione delle politiche per l'infanzia.

In un primo momento, nella formazione nazionale di dirigenti, operatori e funzionari, si è corso il rischio di non considerare il personale e i dirigenti amministrativi, che costituiscono invece di fatto uno snodo centrale per l'introduzione di innovazioni nei servizi e nell'operato della pubblica amministrazione. Va anche considerato il fatto che non si era mai tentata in precedenza una operazione con queste caratteristiche a livello nazionale, che le differenze di impostazione a livello regionale erano considerate troppo forti e, infine, che la stessa natura dei saperi amministrativi poco si prestava a operazioni che non fossero di puro aggiornamento specialistico in materia.

In realtà, non solo si è riusciti a vincere la scommessa organizzando seminari su “finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della legge 285/97” sempre più frequentati, ma il percorso si è specializzato con iniziative sulle collaborazioni interistituzionali da un lato e sulle collaborazioni pubblico-privato dall'altro, mentre

nelle successive prefigurazioni progettuali per il secondo triennio si sono ipotizzati approfondimenti ancor più mirati relativi ad accordi di programma, appalti, accreditamento e così via. Inoltre, si è scoperto che a queste iniziative non partecipavano solo amministrativi “puri”, ma anche operatori – in particolare assistenti sociali – che in molte zone svolgevano compiti misti o erano alla ricerca di un linguaggio comune con gli amministrativi che consentisse di superare ostacoli che si frapponivano all’applicazione della legge.

In sintesi, l’esperienza descritta può essere utilmente ripercorsa in situazioni analoghe quando si riscontri e si evidenzi:

- l’esistenza di punti di partenza molto diversificati che non si lasciano avvicinare facilmente (gli amministrativi e i tecnici nell’esempio);
- la presenza di punti di contatto che è anche difficile solo immaginare (fra tecnici impegnati a praticare innovazioni e amministrativi interessati a coglierne la portata prima di prestarsi ad applicarle).

In questi casi diventa chiara:

- da un lato l’importanza di non dare mai per “persa” alla progettazione di azioni comuni e integrate alcuna categoria professionale o gruppi di servizi, per quanto “impermeabili e autosufficienti” questi possano apparire (gli stessi amministrativi nell’esempio, ma la considerazione può essere allargata al rapporto con gli uffici tecnici in genere per la progettazione sociale in senso lato);
- dall’altro la necessità di far interagire fra loro gli operatori che si occupano dei diversi servizi nei diversi ambiti, specialmente e in primo luogo in setting di tipo formativo, oltre che in occasioni gestionali tipo incontri, progettazioni comuni, ecc.; infatti è dalla possibilità di comunicare, e quindi di esplicitare i propri punti di vista e i propri riferimenti culturali e operativi, in contesti metodologicamente predisposti per un confronto non valutativo, che nascono le basi per integrare non solo la progettazione, ma la stessa pratica attuazione degli interventi.

### 1.5 Metodologia e setting del lavoro formativo

Per restituire la complessità delle azioni formative realizzate soprattutto da un punto di vista metodologico, del *setting* e degli strumenti utilizzati e favorire quindi una maggiore comprensione del fenomeno formativo 285 in questo terzo anno di applicazione della legge, ricordato ai due precedenti, si può fare riferimento ad alcuni fattori che hanno connotato trasversalmente le diverse attività seminariali.

Si è andata prefigurando complessivamente un’esperienza formativa orientata verso le prassi, un percorso che si potrebbe anche definire di prassi-teoria-prassi.

Il *setting* formativo si è quindi caratterizzato per i seguenti elementi.

- Un numero di partecipanti contenuto (massimo 50-60 persone). La presenza di 50-60 partecipanti, con tre o quattro gruppi di lavoro, si è rivelata la formula più equilibrata per consentire nei gruppi un rapporto “faccia a faccia” e nelle sessioni di plenaria una percezione non spersonalizzante dei lavori.
- Un livello di personalizzazione consistente più nella fase di svolgimento del seminario che non in quella progettuale (vista la difficoltà costante di avere informazioni sui partecipanti con sufficiente anticipo).
- Una forte propensione all'adattamento e alla “modificazione *in itinere*” delle stesse unità seminariali ripetute (difficilmente un modulo seminariale è stato ripetuto senza variazioni e miglioramenti).
- L'introduzione di varianti al lavoro di gruppo, come i “mini-gruppi” in plenaria, per velocizzare interazioni e situazioni partecipative anche in momenti temporalmente limitati. Si tratta di situazione di lavoro formativo che vedono i partecipanti di uno stesso gruppo sedersi accanto in un medesimo quadrante con il proprio tutor di riferimento e la compresenza dei gruppi in plenaria per una interazione più fattiva e competente con i relatori; tale collocazione riveste, fra l'altro, un ruolo di parziale rassicurazione e migliora il clima di gruppo perché consente una maggiore attenzione e un'individualizzazione in parte analoga a quella che si realizza in contesti di “educazione attiva”.
- Il tentativo di costruire delle inter-fasi, con contatti tramite e-mail, attività esercitative prefigurate fra un modulo e l'altro di uno stesso seminario, in un inizio di ottica orientata alla formazione a distanza (FAD).
- Una presenza costante dei coordinatori scientifici ai lavori seminariali, non semplice da realizzare, che ha consentito di dare unitarietà alle singole iniziative formative; se infatti il responsabile del seminario rappresenta il collante organizzativo e metodologico, che consente di dare unitarietà all'intervento formativo dalle fasi di pre-progettazione a quelle di valutazione e riprogettazione dell'intervento, il coordinatore scientifico rappresenta l'elemento principale di tenuta del seminario da un punto di vista contenutistico e di affidabilità scientifica dell'azione formativa; l'apporto del coordinatore scientifico consiste quindi in una partecipazione sostanziale sia alla fase progettuale che alla fase realizzativa delle attività formative, con un raccordo funzionale con il responsabile del seminario da un lato e con il gruppo

di tutor dall'altro, e una integrazione costante degli interventi degli esperti chiamati a dare il loro contributo.

- Una forte differenziazione dei contributi di docenti ed esperti e una loro maggiore specializzazione (si è passati dai 10-15 della prima fase agli oltre 50 della seconda), con uno staff formativo di supporto altamente qualificato.
- Un contenimento del numero di edizioni seminariali su un analogo argomento, favorendo invece una loro diversificazione tematica: nel caso si renda necessario superare le due edizioni di uno stesso seminario, occorre sdoppiare tutto lo staff (coordinatore scientifico, esperti, tutor) per il raggiungimento di un'economia di scala ottimale fra competenza acquisita e interesse-curiosità intellettuale dello staff formativo, volta a una maggiore efficacia e qualità dell'intervento.
- Un effetto moltiplicatore in diverse sedi regionali degli spunti emersi in sede seminariale; tale elemento, da un punto di vista della *generatività*, della capacità di promuovere ulteriori iniziative, rappresenta per un contesto quale quello delineato uno degli indicatori ottimali della riuscita di un'iniziativa formativa.

Certo, probabilmente ci sono contesti formativi molto più flessibili e adattabili, con obiettivi maggiormente mirati; ci possono essere percorsi costruiti *ad hoc* che meglio colgono le specificità degli ambiti territoriali; ci potrebbero essere approfondimenti diversificati con la sperimentazione di innovazioni formative più consistenti. Ma si sta comunque parlando di una scommessa di dimensioni nazionali che ha accompagnato il lavoro formativo degli ultimi tre anni e che ha consentito l'organizzazione di momenti trasversali fra un numero consistente di interlocutori. Si è trattato anche in questo caso di anticipare metodi e prassi che ora potranno caratterizzare l'applicazione della legge 328/00, promuovendo in concreto una nuova cultura per i servizi. Si è dato infine, anche e soprattutto mediante gli apporti formativi, un significato non burocratico e formale ma concreto alla comunicazione a due vie fra centro e periferia, attribuendo nuova dignità, coerenza e affidabilità ai flussi informativi che dal territorio vanno verso il centro e restituendoli per quanto possibile elaborati e incrementabili.

#### 1.6 L'evento seminariale di Como e le prefigurazioni per il nuovo triennio

L'evento seminariale di Como del dicembre 2000, organizzato e promosso dal Dipartimento affari sociali, dal Gruppo tecnico interregionale politiche minori-aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile e dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza oltre all'Istituto degli Innocenti, ha inteso proporre

una riflessione articolata in due fasi: una prima di bilancio sull'applicazione della legge 285/97 e una seconda di rilancio della stessa.

Dai contributi d'analisi emersi dalle Regioni in questo triennio d'applicazione della legge e dalle prime riflessioni che emergono da diversi ambiti del settore pubblico e della società civile, si delineano alcune prospettive degne di nota:

- occorre proseguire nel cammino intrapreso di individuazione di strumenti per consolidare e stimolare la mobilitazione di tutte le risorse comunque organizzate sul territorio;
- può essere data continuità agli interventi avviati dalla prima attuazione della legge 285/97, unitamente a nuove ipotesi di intervento, perseguendo il miglioramento delle collaborazioni tra soggetti istituzionali diversi per quanto riguarda la pianificazione e il lavoro di rete tra gli operatori per la progettazione e la gestione;
- vanno costruiti nuovi strumenti che accompagnino la nuova fase di progettazione, con il coinvolgimento delle esperienze realizzate a livello territoriale, ribadendo e specificando il percorso progettuale tratteggiato dai manuali predisposti dal Centro nazionale;
- si possono individuare spazi per far confluire l'applicazione della legge 285/97, pur salvaguardando la sua globalità e peculiarità, nell'insieme più generale dei processi di programmazione e gestione dei servizi sociali, con una specifica attenzione alle novità introdotte dall'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*;
- possono essere consolidati i processi formativi avviati, a livello nazionale e interregionale, anche in relazione a nuove competenze da impegnare in interventi innovativi;
- vanno individuati e sperimentati modelli di monitoraggio e di valutazione adeguati a qualificare gli interventi realizzati nell'ambito della legge 285/97 per riaffermare la validità dell'impatto sociale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulla società tutta.

Ed è proprio per favorire un confronto costante fra le Regioni, in un contesto unitario e differenziato a un tempo, che il percorso seminario proposto ha consentito di fare un primo bilancio dell'esperienza 285 maturata a livello nazionale, per consentire da subito un'adeguata collocazione del settore nell'ambito della riforma delle politiche sociali, concentrare l'attenzione sulle indicazioni metodologiche e progettuali necessarie nella nuova fase programmatoria e attuativa

in atto e favorire quindi successivi percorsi di contestualizzazione sia a livello interregionale che a livello regionale e di ambito territoriale.

In questo contesto, oltre alla realizzazione delle attività formative nazionali già sinteticamente descritte, si è riaffermata l'esigenza di proporre attività formative nazionali e interregionali per il 2001 e gli anni successivi.

Sono state quindi prefigurate diverse ipotesi progettuali che prevedono: seminari nazionali in Toscana, l'eventuale riproposizione di questi in sedi decentrate, il supporto del Centro nazionale per attività formative interregionali, la possibile realizzazione di laboratori di formazione.

Tale proposta, formulata anche in accordo con il piano nazionale di azione 2000-2001, presenta proposte formative attinenti l'area pianificazione, l'area flussi informativi, l'area amministrativa e l'area adolescenza, ed è comunque prefigurata l'integrazione con proposte progettuali che tengono presente l'utilizzo della formazione a distanza come supporto a interventi formativi che prevedono l'alternanza fra formazione in situazione (nelle sedi nazionali) e formazione a distanza (direttamente nelle proprie sedi di lavoro).

L'avvio concreto di una parte di queste iniziative è stato posticipato al 2002, ma è attualmente già in fase di progettazione esecutiva avanzata e sarà illustrato nelle prossima Relazione al Parlamento.

Il percorso che si è concretizzato in questa terza annualità di applicazione della legge, almeno dal punto di vista formativo, appare quindi concludere positivamente un cammino intenso e faticoso ma proficuo, mentre si prefigurano in ambito formativo spinte innovative che sembrano avere salde radici nella nuova identità collettiva sviluppatasi nel settore infanzia e adolescenza, che rende ormai la 285 un "marchio" riconoscibile e positivamente connotato.

## 2. La formazione interregionale

La formazione interregionale fra due o più Regioni rappresenta un obiettivo più volte auspicato da un gran numero di Regioni, ma di non facile applicazione. I precedenti riferibili al primo anno di applicazione della legge 285/97 vedevano 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 e 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.

Per quanto riguarda il terzo anno di applicazione della legge 285/97 si delineano due situazioni di raccordo interregionale per le attività formative:

- da un lato permane il raggruppamento delle Regioni del Centro (Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria e Marche) con la documentata attivazione del percorso formativo della Regione Umbria e della Regione Abruzzo;
- d'altra parte si configura 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.

Occorre in realtà osservare un'attenuazione di una spinta propulsiva a prefigurare e organizzare attività formative che si possano definire compiutamente interregionali, a favore di percorsi che sono centrati sulla singola regione e prevedono uno spazio di partecipazione contenuto per alcune Regioni partner. Questa tendenza sembra consolidarsi anche in quest'ultimo periodo e, cioè, in coincidenza con l'avvio del secondo triennio d'applicazione della legge, tanto che, ad esempio, nelle stesse osservazioni contenute nella relazione della Regione Marche si legge che la formazione interregionale è stata poco coordinata e raccordata tra i soggetti coinvolti.

La stessa partecipazione di alcune delle Regioni tende in certi casi a venire meno (ad esempio la Regione Veneto alle iniziative della Regione Piemonte segnalate, oppure la Regione Calabria alle iniziative segnalate dalla Regione Lombardia), mentre altri possono aggregarsi in modo più estemporaneo (ad esempio la Regione Campania alle iniziative della Regione Umbria).

## 2.1 Regione Umbria

L'Assessorato alle politiche sociali della Regione dell'Umbria ha svolto, nel triennio 1998-2000, il programma di formazione-ricerca e scambio interregionale sulla valutazione e costruzione della qualità nei servizi per l'infanzia.

Il programma, rivolto ai responsabili dei gruppi tecnici territoriali della legge 285/97, ai responsabili e agli operatori dei servizi per l'infanzia, si è posto l'obiettivo di costruire e sperimentare indicatori e strumenti di valutazione della qualità e di definire un percorso utile ai Comuni e ai servizi, per realizzare e praticare l'attività di monitoraggio.

Ciò ha portato all'individuazione di indicatori di qualità e alla costruzione di dossier, strumenti di rilevazione della qualità educativa, organizzativa e gestionale delle tipologie di servizi più innovativi presenti nei piani territoriali.

Si è, inoltre, avviata una riflessione sugli aspetti metodologici e sui problemi inerenti all'attuazione dei percorsi valutativi nei diversi contesti, approfondendo la consapevolezza che la qualità non si definisce una volta per tutte ma prefigura piuttosto un percorso in cui si

confrontano e si collegano costantemente i diversi punti di vista di chi vive e opera nei servizi.

La modalità di realizzazione del progetto avviato fin dal primo anno di attuazione della 285, ha favorito lo sviluppo di una cultura dell'attività valutativa, permettendo anche l'utilizzazione e la valorizzazione delle esperienze professionali dei partecipanti che, grazie alle loro conoscenze specifiche dei diversi settori d'intervento, hanno garantito la messa a punto e la validazione degli indicatori e degli strumenti per la valutazione. I risultati dell'attività formativa sono stati quindi raccolti in uno specifico volume pubblicato nel novembre 2001, al fine di permetterne la divulgazione e di fissare in una sorta di "manuale" gli strumenti elaborati e predisposti nel primo biennio d'applicazione della 285.

Nella fase considerata dalla presente Relazione, il lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico, insieme al Comitato tecnico regionale per l'attuazione della legge, ha creato un percorso metodologico che rende concreta e praticabile l'attività di valutazione della qualità, definendone le modalità di realizzazione attraverso:

- l'analisi dei diversi aspetti che concorrono a definire la qualità;
- l'individuazione degli indicatori di qualità delle tipologie di servizi;
- la predisposizione degli strumenti per la rilevazione (dossier);
- la formazione degli operatori per la sperimentazione degli strumenti;
- la supervisione;
- l'analisi delle rilevazioni effettuate.

Il dossier si propone dunque come:

- strumento utile alla promozione della partecipazione e dell'integrazione tra le diverse competenze e professionalità impegnate nella gestione dei servizi;
- strumento concreto di progettazione utile alla definizione e puntualizzazione del profilo dei servizi, dei modelli organizzativi e di funzionamento;
- strumento di formazione per tutti gli operatori che rende possibile e concreto il confronto, l'approfondimento e lo scambio sui fattori e le condizioni necessarie alla costruzione di un profilo di qualità, producendo contemporaneamente un aumento delle competenze e della riflessione sul proprio lavoro, anche nella direzione di avviare percorsi di ricerca sugli aspetti più problematici progressivamente individuati.

Per quanto riguarda, in particolare, l'attività svolta nel periodo previsto dalla Relazione del terzo anno di applicazione della legge, sono stati organizzati sei seminari (i seminari sono stati complessivamente otto, i primi due si sono svolti nei mesi precedenti); a ogni seminario hanno partecipato in media circa 130 persone.

Per quanto riguarda le altre regioni hanno partecipato continuativamente ai seminari esponenti dell'Abruzzo (sei), del Lazio (tre), delle Marche (cinque), della Toscana (uno), oltre ad alcuni operatori della Campania.

## 2.2 Regione Abruzzo

In esecuzione dell'accordo di collaborazione per la formazione interregionale definito fra le regioni del Centro Italia, dopo l'organizzazione del *Corso per operatori di servizi di contrasto al maltrattamento ed alla violenza sui minori* conclusosi nel giugno 1999 e il *Corso sull'affido familiare* ultimato nel febbraio 2000, nel periodo considerato dalla presente Relazione è stato realizzato un corso di formazione sui servizi socioeducativi per la prima infanzia, innovativi e sperimentali. Il corso ha dato l'opportunità di formare operatori in grado di avviare, gestire e realizzare servizi innovativi per l'infanzia, con particolare riferimento ai servizi integrativi dei nidi, anche in connessione con l'entrata in vigore della nuova LR 28 aprile 2000, n. 76, che detta *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia*.

Tale percorso si è articolato in sette moduli con incontri seminari e laboratoriali, centrati su tematiche diverse quali: creta; atelier come luoghi del possibile; burattini, ombre e marionette; conduzione di gruppo. Una giornata è stata poi dedicata alle visite guidate nei servizi comunali e alla visione della ricca documentazione prodotta dai diversi servizi. Alle attività formative, che si sono concluse nel marzo 2001, hanno preso parte 60 operatori abruzzesi e 20 operatori delle Regioni Lazio e Marche.

A conferma della centralità della tematica trattata, nelle linee d'intervento e priorità contenute nella nuova programmazione regionale della legge 285/97, gli interventi rivolti ai bambini della fascia d'età 0-5 anni diretti alla sperimentazione dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, sono individuati come area prioritaria.

## 2.3 Regione Lombardia

Già dal report finale del programma di formazione e scambi interregionali sulla valutazione del giugno 2000, relativo alla valutazione dei progetti e indicatori di qualità, si poteva leggere del percorso comune prefigurato con altre regioni partner (Calabria, Piemonte e Veneto) per istituire momenti di confronto e scambio per lo sviluppo di una cultura condivisa sulla valutazione.

Venivano altresì evidenziati gli obiettivi per la realizzazione del programma 1999-2001 della Regione Lombardia, condotto in colla-

borazione con l'IReR (Istituto regionale di ricerca), che erano i seguenti:

- verificare l'impatto della legge 285/97 sul territorio regionale;
- formare gli operatori sulla cultura della valutazione;
- individuare nuove tipologie di servizio;
- sviluppare una cultura condivisa a livello interregionale sulla valutazione.

Nella fase considerata dalla presente relazione sono state realizzate, con la consueta *partnership* e l'effettiva partecipazione delle Regioni Piemonte e Veneto, quattro edizioni di un seminario di formazione sulla cultura della valutazione e della riprogettazione, che hanno visto la partecipazione di circa 350 persone.

L'iniziativa ha rappresentato un momento importante di scambio di esperienze tra realtà diverse e ha consentito l'approfondimento, mediante appositi workshop, di alcune tematiche rilevanti:

- genitorialità, affido e adozione;
- tempo libero e aggregazione giovanile;
- prima infanzia, promozione dei diritti del minore, uso degli spazi urbani e naturali;
- grave emarginazione, stranieri e interventi domiciliari a supporto del nucleo familiare.

Per quanto riguarda la prefigurazione del secondo triennio di attuazione della legge 285/97, viene confermato il prosieguo del programma di formazione interregionale *Monitoraggio e valutazione dei piani territoriali di intervento e dei progetti finanziati dalla L. 285/97* già in atto, che oltre a riconfermare la collaborazione con le Regioni partner già indicate e con l'IReR per la concretizzazione del percorso di monitoraggio e formativo, prevede di operare in collaborazione con le Province e il Comune di Milano.

Il percorso metodologico previsto riguarda:

- il monitoraggio dei piani territoriali d'intervento provinciali e del Comune di Milano;
- il monitoraggio dei progetti avviati;
- la valutazione degli interventi realizzati in attuazione dei progetti finanziati;
- la valutazione dell'impatto degli interventi sui cittadini e sul territorio regionale;
- la formazione degli operatori dei suddetti progetti e di rappresentanze di altre regioni sui temi inerenti alla valutazione di qualità;
- la condivisione di metodologie e strumenti con le Regioni partner.

Nell'ambito del programma triennale di attività di scambio e di formazione interregionale previsto con le Regioni partner Calabria, Lombardia e Veneto, la Regione Piemonte privilegia tra gli obiettivi delle attività formative la valutazione della qualità dei servizi attivati, al fine di assicurare una forte congruenza tra i bisogni emergenti e le diverse proposte d'intervento, in un'ottica di efficacia e di efficienza delle attività realizzate.

In tal senso, nel periodo considerato dalla presente relazione, è stato promosso un percorso formativo sulla *Valutazione dell'efficacia e dell'impatto dei piani territoriali in applicazione della L. 285/97 e dei relativi progetti*, in ideale prosecuzione dell'esperienza formativa già positivamente effettuata nel 1998 con la società CONSEL di Milano.

L'obiettivo fondamentale del corso è consistito nell'individuazione, da parte dei partecipanti, d'indicatori e strumenti finalizzati alla corretta valutazione dei piani territoriali d'intervento approvati e dei relativi progetti, anche al fine di individuare "buone prassi" e indicazioni utili per la progettazione per il secondo triennio d'applicazione della legge. In particolare, la metodologia prevista ha alternato momenti di lavoro in seduta plenaria e in "laboratori" per gruppi ristretti, in modo da favorire anche lo scambio di esperienze a livello interregionale.

Il coinvolgimento attivo dei partecipanti, l'utilizzo di casi didattici, simulazioni e discussioni a integrazione delle lezioni, completano il quadro relativamente agli strumenti formativi.

L'intervento formativo è stato realizzato fra l'ottobre e il dicembre 2000, si è articolato in quattro giornate laboratoriali e una giornata seminariale conclusiva, e ha visto la partecipazione complessivamente di ventisei persone. Nell'ambito del gruppo di formazione, piuttosto contenuto per consentire il lavoro laboratoriale, hanno poi effettivamente partecipato al seminario oltre ai 17 rappresentanti della Regione Piemonte (in prevalenza del gruppo di lavoro interistituzionale), alcuni rappresentanti delle Regioni Lombardia e Calabria.

I progetti  
nel 2001

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA LEGGE

20  
ventinove

## La legge 285/97 e i diritti dell'infanzia

1. Premessa; 2. I diritti dei bambini; 3. L'attuazione della legge 285 e i diritti dei bambini; 4. Alcune esperienze di promozione dei diritti dell'infanzia nell'ambito dei progetti della legge 285

### 1. Premessa

Nelle precedenti parti della Relazione sono state attentamente considerati i percorsi operativi della legge 285/97 e le azioni di sostegno messe in atto - a livello nazionale - per favorirne la piena attuazione. In questa parte della Relazione, invece, oggetto dell'attenzione è il rapporto tra l'attuazione della legge (o meglio le progettualità connesse alla legge 285/97) e diritti dell'infanzia.

L'esigenza di una riflessione di questo tipo trova origine sia nella natura dei diritti dell'infanzia, sia nelle peculiarità della legge 285.

I più autorevoli esperti di diritti umani invitano, costantemente, a considerare i diritti umani importanti per quello che sono, per ciò che enunciano e sanciscono, ma ancor di più per ciò che essi implicano, operativamente, in termini di nuove istituzioni, programmi, comportamenti. I diritti umani, e quindi anche quelli indicati nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, sono ciò che essi inducono a fare in un determinato periodo storico di riferimento e in un determinato contesto sociale e culturale di riferimento.

È possibile cogliere questa prospettiva nel titolo stesso della legge 285, che recita, per l'appunto *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. All'articolo 1, si precisa, inoltre, che il fondo istituito con la legge 285, è finalizzato «alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza».

La legge 285/97 presenta un'idea di infanzia e adolescenza sostanzialmente coerente con quanto indicato nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Nella legge è evidente la distinzione tra diverse prospettive culturali insite nel riferimento ai diritti dell'infanzia: quella della protezione e tutela dei minori (*protection*), quella della promozione sociale del benessere attraverso provvedimenti e interventi (*provision*) e quella della partecipazione (*participation*). Si distingue, in modo opportuno, l'impegno per la promozione dei diritti dell'infanzia, dall'impegno per la predisposizione di opportunità concrete a favore dell'infanzia, intendendo queste ultime, di fatto, come una delle modalità per rendere esigibili i diritti enunciati e promossi.

La legge 285/97 non è un fatto isolato, ma è inserita in un quadro ampio e articolato di volontà e intenzioni politiche e culturali espresse nel primo e nel secondo piano di azione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nel 1997-1998 e nel 2000-2001.

Questi due documenti definiscono i limiti e le potenzialità della legge, attribuendole una significativa responsabilità nel processo di concretizzazione dei principi espressi nella Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo. Al contempo i due piani indicano chiaramente gli impegni concreti, le responsabilità operative, le azioni da compiere, oltre la legge 285/97, sul piano giuridico, sociale e culturale per garantire piena attuazione al tema dei diritti dell'infanzia.

I piani regionali, ma soprattutto quelli locali, avrebbero dovuto tenere conto di tali indicazioni e orientamenti e tradurre in azioni concrete queste finalità. In occasione del completamento del passaggio tra primo e secondo triennio di attuazione della legge 285/97 è doveroso porsi l'interrogativo se questi orientamenti sono stati, in parte o in tutto, considerati e con quali riscontri.

Infine, va sottolineato che la legge 285/97 è stata principalmente una legge di carattere promozionale (culturale e metodologica) stante il ridotto finanziamento a disposizione e stante il rapporto – successivamente intervenuto – con la legge 328/00, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che dovrebbe permettere alle esperienze locali attuate con la legge 285/97 di essere collocate in un quadro di risorse e programmazione sociale territoriale più completo e adeguato.

## 2. I diritti dei bambini

Il tema dei diritti dei bambini è oggetto di costante analisi e riflessione a livello internazionale, europeo e italiano non senza aspetti di ambivalenza e criticità, come sottolineato in molti rapporti, poiché costantemente emerge lo scontro tra una cultura che, in un qualche modo, teme l'ampliamento dei diritti dei bambini (ma soprattutto la loro completa esigibilità) e una cultura che, all'opposto, preme per il totale ampliamento dei diritti anche a scapito dei diritti degli adulti.

Ai diritti, comunque, occorre riferirsi per cogliere se e come la legge 285/97, con le cautele e le attenzioni espresse nel paragrafo precedente, ha permesso un loro riconoscimento e sviluppo.

Un recente testo dell'UNICEF, riepiloga il quadro dei diritti dei bambini in riferimento ad alcuni aspetti essenziali:

- diritti civili e libertà fondamentali;
- diritto alla vita e allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale;
- diritti di base;

- diritti culturali;
- diritti di tutela.

I diritti civili sono riferiti:

- alla libertà di esprimersi e di partecipare, intendendo con ciò – per i bambini – sia la possibilità di essere ascoltati e di essere rispettati, sia la possibilità di fornire elementi utili in riferimento alle decisioni che li riguardano, sia la libertà di esprimersi e di associarsi per finalità comuni;
- alla libertà di coscienza, intesa come possibilità di non essere impediti nella professione della propria religione e di scegliere una confessione o nessuna;
- alla protezione da ogni trattamento degradante, con riferimento alla privacy, all'onore, alla reputazione, alla dignità.

Con l'espressione del diritto alla vita e allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale è, generalmente, sottolineata sia la dimensione dell'aiuto verso la famiglia e i bambini stessi per rimuovere le cause che impediscono l'adeguato sviluppo, sia l'educazione familiare come strategia per sviluppare consapevolezza delle responsabilità, sia le azioni di prevenzione delle violenze e degli abusi sui bambini.

Per quanto riguarda i diritti di base il richiamo è al diritto alla vita e alla sopravvivenza, alla salute, alla nutrizione, alla prevenzione delle malattie, alla prevenzione e cura degli handicap.

I diritti culturali rimandano all'istruzione di qualità per tutti, all'educazione, al tempo libero dignitoso, al gioco, all'informazione.

Infine, i diritti di tutela riconducono la riflessione alla protezione dei bambini in situazione di guerra, di conflitto con la legge, di sfruttamento nel lavoro minorile, di coinvolgimento a vario titolo nel traffico e consumo degli stupefacenti, di sfruttamento sessuale, di abuso sessuale, di emigrazione forzata.

### 3. L'attuazione della legge 285 e i diritti dei bambini

Il ruolo della legge 285/97 in relazione alla promozione dei diritti dell'infanzia può essere considerato in funzione di quattro possibili obiettivi:

- un primo obiettivo è ascrivibile all'esigenza di far conoscere – tramite l'attuazione della legge – i diritti dell'infanzia, di aumentare la consapevolezza nelle istituzioni e nei cittadini, nonché nei bambini stessi sul bambino come soggetto di diritti;
- un secondo obiettivo si riferisce alla necessità – tramite i progetti della legge – di rafforzare la cultura dell'infanzia e dei suoi diritti, consolidando servizi, iniziative, interventi;

- un terzo obiettivo è relativo alla possibilità – tramite l'applicazione operativa della legge – di sperimentare nuove forme di riconoscimento dei diritti dei bambini;
- un quarto obiettivo possibile è rendere esigibili i diritti dei bambini.

L'analisi della documentazione prodotta a livello locale e regionale (riferita ai progetti e ai piani), nonché gli esiti di incontri, seminari e convegni permettono di avvicinarsi solo per approssimazione ai temi sin qui proposti e di cogliere alcune tendenze che negli anni futuri dovranno essere maggiormente monitorate per verificare se, e quanto, effettivamente esse sono da attribuirsi all'implementazione della legge 285/97 e quanto ad altri tipi di fattori.

Il motivo di questo limite (avvicinamento per approssimazione alla realtà) è semplice: a livello nazionale si dispone dei documenti progettuali ma mancano, al contempo, sia studi di tipo valutativo che permettono di cogliere l'impatto dell'applicazione della legge 285 sui diritti dei bambini, sia una consistente documentazione espositiva di ciò che è stato realizzato. Maggiori riscontri si hanno considerando alcune interessanti esperienze maturate a livello locale, analizzando l'impatto del singolo intervento, o al massimo del singolo progetto, ma i dati raccolti non possono essere assolutamente estesi a livello di tutti i progetti sviluppati nel Paese. A parziale compensazione di questa situazione esiste il lavoro di analisi circa lo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo contenuto nel rapporto che ogni cinque anni lo Stato italiano presenta al Comitato ONU per i diritti del fanciullo di Ginevra (organismo incaricato di verificare l'attuazione della Convenzione).

### 3.1 Elementi di forza

Alla luce del lavoro di analisi possibile si evidenziano alcuni elementi di forza e alcuni di debolezza delle esperienze che saranno ora considerati separatamente.

Molti commenti raccolti in questi anni sulla legge 285 ne hanno enfatizzato il ruolo di risorsa per il cambiamento culturale delle politiche sociali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza prima ancora che di risorsa per l'attivazione di servizi e interventi.

Oltre a quanto già ricordato in riferimento alle prospettive culturali, i capisaldi di questi cambiamenti sono riferiti al pensare la progettazione:

- a partire dall'analisi dei bisogni di un territorio definito, coinvolgendo i diretti interessati (bambini e famiglie) nell'analisi delle loro condizioni di vita e di individuazione delle priorità da assumere con il documento progettuale;

- a partire dalla necessità di coinvolgere in modo attivo tutta la comunità locale nel momento della gestione ma, soprattutto, in quello dell'analisi dei bisogni e della definizione degli obiettivi, utilizzando altresì nuovi strumenti giuridici (accordi di programma, protocolli di intesa, conferenze di servizi...);
- a partire dalla necessità di prevedere un forte investimento nella valutazione del progetto sin dalle fasi preliminari per accrescere la capacità dei progetti di riconoscere valore al lavoro svolto, ai risultati raggiunti e alle difficoltà incontrate;
- a partire dalla necessità di prevedere azioni di supporto formativo nei confronti degli operatori sociali, pubblici e privati, coinvolti nella gestione.

A fronte di questi auspici, l'implementazione delle progettualità locali, come indica anche il lavoro di ricognizione sulle buone prassi svolto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza nel corso del 2001, ha permesso di mettere in luce un quadro complessivamente positivo.

La legge 285/97 è stata indubbiamente un fattore di sviluppo della cultura dell'infanzia in Italia.

Sono stati raggiunti, infatti, significativi risultati ascrivibili alle finalità e obiettivi di sistema, in quanto l'applicazione della legge ha portato molte realtà locali:

- a riconoscere l'esistenza del cittadino bambino, con i suoi diritti e doveri (con la produzione di materiale documentario sull'infanzia e sui suoi diritti);
- a parlare di bambini e loro bisogni con le famiglie e i bambini, tra amministratori, con semplici cittadini, con insegnanti e operatori sociali e sanitari, con soggetti del terzo settore (promuovendo dibattiti, incontri, seminari, convegni);
- a confrontare modi di pensare l'infanzia anche molto differenti, e di trovare accordi – a volte consistenti a volte molto sfumati – sulle condizioni di vita dei bambini nei dati territori (utilizzando sia modalità tradizionali di ricerca conoscitiva, sia modalità di ricerca azione, sia forme leggere di consultazione dei bambini e delle famiglie);
- a mettere a fuoco emergenze e situazioni di valore sul versante delle azioni a favore dei bambini, individuando obiettivi possibili e strategie praticabili (istituendo luoghi di confronto e programmazione di comunità a più livelli e con la presenza di più soggetti);
- a costruire “sistema” tra le opportunità offerte dalla legge 285/97 e quelle messe a disposizione da altre normative regiona-

li, nazionali e comunitarie (attivando situazioni di coordinamento territoriale a cui hanno partecipato i diversi soggetti della comunità territoriale e in qualche caso anche i bambini e adolescenti stessi);

- a costruire sinergie di area tra più Comuni ed enti territoriali in funzione del garantire pari opportunità ai bambini di territori limitrofi (attraverso i progetti di area, soprattutto in quei contesti territoriali ove sino all'avvento della legge 285/97 ogni amministrazione locale tendeva a operare in solitudine),
- a promuovere la partecipazione delle famiglie alla vita sociale e alle decisioni inerenti anche gli stessi progetti della legge 285, sia nella forma della famiglia singola sia promuovendo l'associazionismo familiare.

Un supporto notevole in questo percorso lo ha svolto il Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza grazie a un'attenta azione di sostegno a livello di documentazione, formazione, informazione e studio, che ha permesso di creare un'importante attività di scambio e conoscenza delle esperienze regionali e locali, di valorizzazione delle buone prassi, di promozione delle situazioni maggiormente in difficoltà, di diffusione del materiale e delle iniziative culturali realizzate nei territori.

L'attuazione della legge ha, altresì, permesso di accrescere la consapevolezza della distanza tra il desiderio di costruire un sistema adeguato per rispondere in modo appropriato alla globalità dei bisogni dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie e la realtà che necessita, ancora, di notevoli sviluppi strutturali, culturali e metodologici.

Infine, è da sottolineare come i progetti 285 hanno permesso di introdurre i temi dell'infanzia nell'agenda politica di molte amministrazioni locali sino a quel momento disinteressate, a volte in modo strumentale per acquisire finanziamenti, sovente per dare visibilità al lavoro svolto in silenzio negli anni precedenti (con scarse risorse e scarsa legittimità istituzionale). Tutto ciò ha portato a riconoscere un "posto" per l'infanzia anche a livello di funzionamento politico-amministrativo: un indice di ciò è evidente nel fatto che quasi due terzi dei Comuni italiani ha un Ufficio per l'infanzia, pur se a esso sono demandate molteplici funzioni, non tutte riferite in modo stretto all'infanzia.<sup>1</sup>

Questo quadro di sintesi può evidenziare un forte investimento nel Paese per dare forza e stabilità – culturale e istituzionale – al tema

---

<sup>1</sup> Cfr. Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del terzo settore*, Roma, 2001.

dei diritti dell'infanzia, che è uno degli obiettivi della legge nel suo complesso.

Il valore della legge 285 e delle sue concretizzazioni operative locali è registrabile anche rispetto agli altri obiettivi complessivi della legge.

In un discreto numero di progetti vi sono state azioni finalizzate a far conoscere al territorio (ai bambini, ai genitori, agli adulti) i diritti dei bambini, utilizzando il materiale predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Centro nazionale, dalle Regioni ma anche costruendo materiale proprio, coinvolgendo – in alcuni casi – gli stessi bambini nella loro predisposizione. Sovente queste iniziative sono state condivise, in collaborazione, con la scuola o altri soggetti del territorio e sono diventate il fulcro di momenti pubblici di tipo informativo-promozionale che hanno coinvolto molti bambini e molte famiglie.

In molti progetti si è assunto il principio dell'innovazione come filtro per valutare quali iniziative sviluppare. Ciò ha portato a esplorare problematiche e bisogni nuovi su cui intervenire ma, anche e soprattutto, metodologie nuove per dare risposta ai bisogni. In particolare questo sforzo è stato compiuto in riferimento ai bisogni riferiti ai diritti di carattere culturale, con azioni di tipo educativo, animativo, per rendere esigibile il diritto a un tempo libero dignitoso e costruttivo, al gioco, all'informazione.

Infine, non si può ridurre il peso avuto dalla legge 285/97 nel rendere esigibili i diritti dei bambini soprattutto per quanto riguarda il diritto allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Molte di queste iniziative concrete sono state “affiancate” dalla disponibilità, verso le famiglie, di forme diverse (più o meno “leggere”) di aiuto per rimuovere le cause che impedivano l'adeguato sviluppo con attività:

- di educazione familiare e crescita di consapevolezza delle responsabilità intrafamiliare ed extrafamiliari, attraverso corsi, centri e spazi di ascolto e consulenza, anche con il coinvolgimento delle stesse associazioni familiari;
- di prevenzione delle violenze e degli abusi sui bambini attraverso, ad esempio, la predisposizione di protocolli di riferimento per gli operatori per accrescerne le competenze e la professionalità e per migliorare la comunicazione tra servizi di territorio e autorità giudiziaria minorile;
- di sostegno ai minori in conflitto con la legge, come nel caso dei minori infraquattordicenni autori di reato, penalmente non punibili ma, per i quali sono stati predisposti interventi di sostegno psicologico e sociale;
- di tutela rispetto a minori coinvolti in situazioni di sfruttamento nel lavoro;

- di prevenzione del consumo di alcol e stupefacenti, nonché di aiuto e sostegno per quei minori coinvolti a causa di familiari, come nel caso dei gruppi di autoaiuto per adolescenti con genitori alcolisti;
- di riduzione dello sfruttamento sessuale e modificazione di itinerari di vita di ragazze già coinvolte nella prostituzione minorile.

### 3.2 Elementi di criticità

I progetti e gli interventi realizzati – come espresso anche nelle prime due Relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge – non sono esenti da errori o criticità per quanto riguarda la capacità di sviluppare in modo adeguato le ipotesi di partenza, di raggiungere effettivamente i destinatari immaginati, di sviluppare azioni effettivamente capaci di incidere nella vita delle persone (adulti o bambini), di costruire comunità nel territorio capaci di progettare e realizzare insieme, di valutare in modo appropriato i progetti e gli interventi.

Anche sul versante della legge come risorsa per la promozione dei diritti è possibile cogliere alcune criticità, che costituiscono indubbiamente elementi di debolezza del “sistema 285” ma, anche, punti di sviluppo possibile sui quali operare per l’innalzamento della qualità complessiva del “sistema 285” e della capacità del Paese di riconoscere e tutelare – in concreto – i diritti dei bambini all’interno della progettazione legata alla legge 285/97 e dei futuri piani di zona.

Un primo elemento di criticità/debolezza dei progetti della legge 285/97 è che – mediamente – hanno avuto i diritti dei bambini come riferimento remoto (come valori in molti casi) ma, raramente, hanno espresso in modo chiaro e univoco il rapporto «diritto-bisogno o problema-azione destinato a rendere esigibile il diritto». Molto spesso, infatti, il diritto, o meglio i diritti, sono stati indicati solo nelle premesse del progetto, in modo abbastanza generico e globale, delineando con chiarezza solo il rapporto «bisogno o problema-azione destinato a risolvere il problema o bisogno». Ciò ha comportato, conseguentemente, una scarsa precisazione dei risultati attesi dei progetti proprio a livello dei diritti dell’infanzia. Questa situazione può trarre origine da limitate capacità, dei progettisti, di considerare i diritti come contenuti visibili e analizzabili e non solo come pronunciamento di principi guida. Raramente, ad esempio, nei progetti il punto di partenza è lo stato di riconoscimento e attuazione dei diritti nel territorio, mentre più frequentemente il punto di partenza è l’analisi delle situazioni di disagio dei bambini e delle famiglie.

Un secondo elemento di debolezza dei progetti della legge 285/97 è individuabile nel fatto che, nonostante il grande investimento derivante la legge, i progetti operativi hanno permesso solo parzialmente, sotto il profilo della promozione dei diritti, un riequilibrio delle disuguaglianze esistenti nel Paese. Infatti, laddove il livello quantitativo e

qualitativo dei servizi e degli interventi a favore dei minori era debole, con i progetti si è cercato di dare risposta a emergenze sociali conclamate mentre, laddove il livello quantitativo e qualitativo dei servizi e degli interventi a favore dei minori era già buono con i progetti si è cercato di investire sulla dimensione della innovazione metodologica e sulla dimensione della promozione dei diritti.

Un terzo elemento di criticità è rappresentato dal fatto che, soprattutto nel passaggio tra primo triennio e secondo triennio, non sempre gli ambiti sono riusciti nell'obiettivo di dare continuità con risorse proprie agli interventi messi in atto nel primo triennio. In alcuni casi questo è l'esito di un nuovo lavoro di analisi dei bisogni del territorio che ha portato a ridefinire le priorità su cui investire o a evidenziare un soddisfacimento completo dei bisogni alla base della prima progettualità, mentre, in altri casi, questo non è stato possibile poiché gli ambiti non sono riusciti a individuare e destinare risorse finanziarie proprie per dare continuità ai servizi. La conseguenza, sotto il profilo della promozione dei diritti è evidente: ciò che era stato riconosciuto come un diritto in una logica di sistema avrebbe dovuto portare a un maggiore investimento della comunità e questo non avvenendo ha portato a una negazione del diritto prima riconosciuto. La questione è importante, soprattutto in previsione dell'implementazione della legge 328/00 di riforma dei servizi sociali, poiché in quella sede gli ambiti sono chiamati nuovamente a definire priorità di intervento in riferimento alle risorse che Stato e Regioni metteranno a disposizione degli ambiti zonali.

Un quarto elemento di criticità è rappresentato dalla scarsa attenzione ai diritti dei bambini e adolescenti stranieri nei progetti. A essi, infatti – nel primo e nel secondo triennio – si rivolge, in modo diretto, una quota minima di progetti e interventi. Questa tendenza, probabilmente, trae origine dalla volontà di considerare i bambini stranieri come tutti i bambini italiani, ma di fatto ciò è vero solo per una parte dei bambini stranieri.

Certamente non lo è per i minori nomadi, che per cultura e tradizione familiare riescono con grande fatica a integrarsi anche nella sola scuola dell'obbligo e che, invece, sono coinvolti anche precocemente in percorsi di devianza sociale.

Certamente non lo è neanche per i minori stranieri non accompagnati, per lo più irregolari, che presentano situazioni di disagio sociale, psicologico e culturale di notevole livello e che, spesso, sono coinvolti in forme di devianza "di servizio", finalizzata, ad esempio, a permettere a persone (giovani e meno giovani) di consumare sostanze illecite.

Per entrambi si evidenzia sempre più la necessità di progettualità specifiche, che prevedono un intervento integrato di tipo civile, penale e socioeducativo per ridurre lo stato di povertà e di degrado e promuovere diverse forme di socializzazione alla vita adulta.

### 3.3 Il diritto alla partecipazione nei progetti della legge 285

Come già espresso, la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo indica chiaramente la necessità di tutelare la «libertà di esprimersi e di partecipare, intendendo con ciò – per i bambini – sia la possibilità di essere ascoltati e di essere rispettati, sia la possibilità di fornire elementi utili in riferimento alle decisioni che li riguardano, sia la libertà di esprimersi e di associarsi per finalità comuni».

Proprio in ragione di ciò, e dei diversi documenti di natura teorica, metodologica e operativa prodotti sull'argomento a livello internazionale, anche in Italia si registra una grande enfasi e attenzione al diritto alla partecipazione dei bambini.

La legge 285/97 ha considerato attentamente l'auspicio/dovere contenuto nella Convenzione e ha assunto questo diritto come riferimento generale di tutta la legge ma, anche, come riferimento specifico di due articoli della legge (gli articoli 6 e 7). Questi articoli recitano, infatti:

Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), possono essere perseguite, in particolare, attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare. (art. 6, comma 1)

Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), possono essere perseguite, in particolare, attraverso:

- a) interventi che facilitano l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali, rimuovono ostacoli nella mobilità, ampliano la fruizione di beni e servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi;
- b) misure orientate alla promozione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutta la cittadinanza ed in particolare nei confronti degli addetti a servizi di pubblica utilità;
- c) misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa. (art. 7)

È stato rilevato come la legge 285/97, molto opportunamente, abbia focalizzato l'attenzione sulla partecipazione sociale piuttosto che su quella giuridica (rispetto alla quale altre normative nazionali sono intervenute nel frattempo, differenziando la trattazione del tema in riferimento alla fascia d'età infantile e adolescenziale). Questo è un aspetto di grande rilievo scientifico e culturale, che trae origine da un'attenta analisi delle diverse capacità di costruire e di esprimere un'opinione, che le diverse età hanno.

Alla luce di queste premesse si può tentare un bilancio provvisorio dell'implementazione della legge nel primo triennio e nel passaggio al secondo.

Il primo e il secondo triennio di applicazione della legge – secondo i dati del Centro nazionale – hanno evidenziato una prevalenza di interventi in riferimento alla protezione e tutela dei minori e a quella della promozione sociale del benessere attraverso provvedimenti e interventi, piuttosto che a quella della partecipazione<sup>2</sup>.

È una tendenza che presenta un'ambivalenza su cui è opportuno soffermare l'attenzione: da un lato, segnala positivamente che è aumentata la capacità di dare risposta a bisogni di supporto a bambini e famiglie in situazione di difficoltà e di dare risposta a bisogni culturali e di socializzazione, realizzando, quindi, pienamente l'obiettivo della maggiore esigibilità dei diritti ma, dall'altro, segnala che questo maggiore soddisfacimento è andato a scapito della maggiore esigibilità di un diritto particolare, quello alla partecipazione sociale dei bambini.

Per quanto riguarda le azioni concrete, si registrano sostanzialmente due tendenze: attivazione dei consigli comunali dei ragazzi (CCR) e lo sviluppo di micro-progettualità partecipata, in genere relative a iniziative di ristrutturazione urbana. Sono modelli di intervento che vanno analizzati attentamente nel loro tradursi concreto, poiché possono e hanno dato luogo alle esperienze più diverse tra loro. Ad esempio, la dicitura consiglio comunale dei ragazzi può dare luogo a un consiglio comunale aperto ai bambini una volta in un anno, oppure a un consiglio permanente di bambini che lavora e sviluppa progetti e interventi nel Paese.

Questo ambito, pertanto, richiede una forte attenzione proprio per quanto riguarda le realizzazioni e potrebbe costituire l'oggetto di un approfondimento specifico – integrando quanto già svolto quest'anno per le attività globalmente riferite agli adolescenti, che ha preso in esame, parzialmente anche il tema della partecipazione, dedicando attenzione ai soli Consigli comunali dei ragazzi.

L'analisi ha permesso di mettere in luce i riferimenti culturali e i modelli operativi nonché i processi gestionali. In questa sede è possibile riprendere in particolare l'aspetto dei riferimenti e degli obiettivi, rimandando alla lettura del rapporto di ricognizione per le altre parti<sup>3</sup>.

Nei progetti si fa riferimento qualche volta alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo o alla Carta delle Città educative o alle esperienze promosse da associazioni come l'UNICEF, Democrazia in erba e

<sup>2</sup> Cfr. Baraldi, C., *I diritti dei bambini e degli adolescenti*, Roma, Donzelli, 2001; ASTER-X, Assistenza tecnica L. 285/97. Secondo rapporto ASTER-X La pianificazione territoriale integrata: nodi critici e soluzioni individuate nella fase di avvio della legge, Bologna, ASTER-X, 2000.

<sup>3</sup> Cfr. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97. Dalla ricognizione alle linee guida*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 26).

del Centro psicopedagogico di Piacenza. In qualche caso è richiamata la campagna sulle città amiche dei bambini e delle bambine.

Poco, invece, è detto a livello di motivazioni specifiche per le quali nel particolare territorio ha senso un intervento come il consiglio comunale dei ragazzi. Il riferimento è, sovente, solamente quello del debole senso di appartenenza al territorio che si accompagna alla difficoltà di progettare il proprio futuro. Si registrano alcuni richiami alla questione della legalità – sempre in termini generali, però – e alla necessità di far conoscere meglio l'istituzione comunale, perché quella più vicina ai cittadini.

Globalmente il consiglio comunale dei ragazzi è immaginato come occasione per dare attuazione al riconoscimento del diritto di cittadinanza dei bambini e per permettere loro di capire e comprendere gli strumenti della rappresentanza politica.

Relativamente agli obiettivi dei CCR è possibile cogliere una minore genericità, ma una forte differenziazione tra progetto e progetto.

Da un lato, emergono obiettivi chiaramente di carattere pedagogico, individuati nella volontà di promuovere percorsi di apprendimento su base sperimentale e diretta della democrazia e del significato di cittadinanza (attiva). Il disegno complessivo è di costruire maggiore coscienza e responsabilità nei bambini verso le problematiche sociali che li riguardano, direttamente o indirettamente. In questa direzione, di conseguenza, è prefigurato l'obiettivo intermedio dell'acquisizione di conoscenze adeguate sul funzionamento del Comune e delle istituzioni in genere, in modo da generare consapevolezza del loro ruolo e del ruolo del cittadino. La logica fondamentale è rappresentata dal collegamento conoscenza-comprensione/scelte-azione.

D'altro lato, esiste un gruppo di progetti in cui viene enfatizzato un altro tipo di obiettivo: promuovere la partecipazione diretta e il protagonismo dei bambini, coinvolgendoli nelle strategie di cambiamento del territorio (vedi micro-progettualità partecipata, di cui sopra). La logica principale è semplice: i bambini possono portare un contributo serio e innovativo al tentativo di ricostruire ambienti e città. Per fare ciò si deve acquisire conoscenza del territorio, nonché percepire i bisogni sociali più rilevanti ed elaborare ipotesi di lavoro sulle quali far convogliare risorse diverse per la loro realizzazione.

Una terza prospettiva è rappresentata dai progetti che indicano nella prevenzione l'obiettivo principale dei consigli comunali dei ragazzi. Prevenzione è intesa come promozione della migliore vita collettiva, ricostruzione di un'identità comunitaria, condivisione di una prospettiva culturale, sviluppo del senso di appartenenza. In questo caso il Comune, attivando il CCR, si predispose a integrare, soprattutto per le piccole realtà territoriali, il ruolo di prevenzione svolto dalla scuola, promuovendo lo sviluppo di una *caring society* (di una società della cura).

#### 4. Alcune esperienze di promozione dei diritti dell'infanzia nell'ambito dei progetti della legge 285

In questa parte conclusiva del contributo sono brevemente accennati alcuni progetti e azioni realizzati grazie alla legge 285/97, che possono offrire un'interessante panoramica (anche geografica) della pluralità degli approcci al tema della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, senza volontà di esprimere graduatorie di merito.

- L'Osservatorio sociale regionale della Regione Abruzzo ha realizzato un'indagine sui bisogni percepiti dai bambini per trasformarle in obiettivi di azione strategica. È una forma di referendum consultivo condotto su un campione di quasi duemila bambini fra i sei e i tredici anni, con la somministrazione di un questionario di sei domande, ognuna delle quali riguardava un diritto ed era articolata in risposte chiuse e una aperta. I diritti su cui è stato chiesto ai bambini di esprimersi sono: il diritto a partecipare, il diritto alla salute, il diritto al gioco, al tempo libero e allo sport, il diritto a comunicare e associarsi, il diritto a esprimersi in forma artistica e a partecipare alla vita culturale.
- Il progetto *Stormo* della Provincia di Biella ha coinvolto sedici Comuni in un progetto di diffusione della cultura della partecipazione dei giovani alla vita del proprio territorio. I ragazzi sono stati chiamati a osservare il territorio per diventare protagonisti di momenti di progettualità. L'esperienza è servita loro a rendersi conto del proprio territorio, della difficoltà di amministrarlo e hanno vissuto più intensamente l'appartenenza a esso. Il progetto ha aiutato anche le istituzioni e gli adulti a modificare percezioni reciproche: ad esempio, la forte diffidenza iniziale emersa nelle scuole è stata progressivamente superata creando le condizioni per un dialogo positivo tra amministrazioni, scuole e ragazzi.
- Punto di partenza del percorso *Genova città educativa* è la *Conferenza strategica* del Comune di Genova, tenuta nell'aprile 1999. In quella sede viene proposto un forum della città educativa e solidale che unisca forze e idee di quanti in città, nelle istituzioni e nella società civile, si occupano di educazione e di servizi alla persona attorno alla valorizzazione della funzione educativa della città globalmente intesa. Il primo passo concreto è l'elaborazione di un primo documento sintetico di definizione dei valori di Genova città educativa, che definisce «un patto locale, aperto, per uno sviluppo partecipato con pari opportunità, fondato su valori e obiettivi condivisi, su impegni reciproci ed un percorso determinato». Per denominare il processo viene scelto il nome di *eugeni@*, che allude a una augurale «rinascita» della città. Le osservazioni raccolte portano alla stesura di un secondo documento di proposta che viene inviato a interlocutori delle istitu-

zioni pubbliche, del privato sociale, del mondo economico e culturale, con l'invito ad approfondirlo in un incontro seminario. In questo incontro (dicembre 1999) si discute il documento di base e si disegna una Genova educativa proiettata nel 2005. Segue la costruzione di una prima mappa di "buone pratiche" (*l'Atlante di eugeni@*) che rende visibile un sistema esistente di relazioni tra realtà diverse, sollecita la nascita di nuove reti e collaborazioni, facilita l'assunzione del ruolo educativo da parte di tutte le componenti della città. Successivamente nasce il forum della città educativa, con la costituzione di sette "tavoli tematici" (ambiente, salute, lavoro, diritti, culture, metodo di costruzione dei patti territoriali e comunicazione) che hanno il compito di elaborare più dettagliatamente i contenuti della città educativa e le regole del patto. Il lavoro si svolge riconducendo la discussione sui temi in oggetto all'interno di un comune schema di riferimento, relativo ai concetti che definiscono l'ambito del tema del tavolo, all'analisi della situazione genovese, alle linee progettuali e di intervento, alle regole da adottare tra gli aderenti al patto e di funzionamento della città educativa.

- Il progetto *Fratello maggiore* del Comune di Napoli si è posto l'obiettivo di coinvolgere ragazzi, adolescenti, educatori e insegnanti in un lavoro di gruppo per analizzare le emozioni, riflettere sul proprio ruolo, demolire le barriere affettive. Le attività realizzate sono state molteplici: interventi educativi e animativi, coinvolgimento di ragazzi come tutor di altri bambini in difficoltà, attività di sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia con campagna di informazione, produzione favole, drammatizzazione.
- Il progetto *Autogestione cooperativa* della Scuola media A. Ugo di Palermo risponde sia alle esigenze di protagonismo dei ragazzi e delle ragazze, sia a quelle di formazione e di educazione alla legalità – fondamentale in un contesto in cui ci si confronta quotidianamente con atteggiamenti mafiosi. Attraverso attività realizzate sotto forma cooperativa le ragazze e i ragazzi della scuola media hanno avuto la possibilità di gestire alcuni servizi che si svolgono a scuola nel tempo scolastico ed extrascolastico, di cui non sono soltanto fruitori o meramente partecipi, ma promotori, organizzatori e responsabili. Sono loro che redigono lo statuto di ogni cooperativa, stabiliscono regole, adempiono agli impegni burocratici, gestiscono il budget comune rendendo pubblico il bilancio specificando le entrate e le uscite. Alle cooperative Amorizia, Bibitaflash per la distribuzione delle merende e delle bibite durante i momenti di pausa a scuola (merenda e mensa) si sono aggiunte nel tempo Cartolicchia (distribuisce

materiale di cartoleria), Discoclub (organizza discoteca nel salone della scuola un pomeriggio alla settimana) e Prestagiochi (prestito giochi e animazione di attività ludiche) e la scuola anche nel tempo libero è diventata un luogo di incontro, di formazione ma soprattutto una risorsa per il tempo non protetto.

- Il gruppo Genitori e genitorialità costituito a Bergamo costituisce la prosecuzione del gruppo di studio provinciale avviato nel novembre 1995 sulla formazione dei genitori. Si caratterizza per l'eterogeneità della sua composizione, poiché è formato da persone e organizzazioni diverse (enti locali, privato sociale, scuola, curia, associazionismo familiare) e costituisce un "laboratorio del dialogo", costruito a partire da un lavoro di individuazione di significati condivisi, derivante dalla scommessa sul valore della collaborazione. Il tema genitorialità si è progressivamente aperto a nuovi significati che richiamavano la centralità della comunità locale e ha elaborato e diffuso riferimenti culturali nuovi e prassi di intervento per sostenere una "genitorialità sociale" intesa come sguardo degli adulti, genitori e non, sui "figli degli altri", sui figli che abitano la comunità locale. Il gruppo ha sviluppato attività di studio e ricerca, attività di sensibilizzazione e promozione culturale e attività di supporto allo sviluppo della funzione genitoriale nei contesti comunitari, tramite:
  - l'apertura di un servizio, un luogo di riferimento per gruppi di genitori e genitori interessati a costituirsi come gruppo (Centro INCONTRA),
  - l'organizzazione di percorsi formativi, in riferimento alla formazione dei genitori sul tema della genitorialità sociale, della condivisione educativa scuola-famiglia per dirigenti scolastici, insegnanti e genitori, sulla relazione della coppia,
  - la sperimentazione di laboratori di comunità per sostenere, sviluppare e esercitare, con risposte concrete alle proprie esigenze e assunzioni di responsabilità condivise, l'espressione della genitorialità sociale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

### AA.VV.

2000 *Prendersi cura di bambini e degli adolescenti. Tra innovazione e continuità, numero monografico «Politiche sociali e servizi», n. 2*

### ASTER-X

2000 *Assistenza tecnica legge 285/97. Secondo rapporto ASTER-X. La pianificazione territoriale integrata: nodi critici e soluzioni individuate nella fase di avvio della legge*, Bologna, ASTER-X

### ASTER-X

1999 *Primo rapporto sullo stato della progettualità della legge 285. Analisi dei piani territoriali di intervento per la realizzazione dei diritti dell'infanzia*, Bologna, ASTER-X

### Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

2001 *I progetti nel 2000. Lo stato di attuazione della legge 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti

### Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo

2001 *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del terzo settore*, Roma

### Lansdown, G.

2001 *Promuovere la partecipazione dei ragazzi per costruire democrazia*, Firenze, UNICEF

### Mittica, M.P.

2001 *Una cornice giuridica per partecipare: la legge 285/97*, in Baraldi, C., *I diritti dei bambini e degli adolescenti*, Roma, Donzelli

### Papisca, A.

1998 *Educare ai diritti umani. La sfida dell'uomo planetario*, in Lotti, F., Giandomenico, N., *Insegnare i diritti umani*, Torino, Edizioni Gruppo Abele

### Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

2000 *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, Roma

### Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali

1999 *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (ai sensi dell'art. 10 L. 285/97). Anni 1997-1999*, Roma

### Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali

1997 *Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, Roma

### UNICEF

1999 *I bambini e i loro diritti*, Roma, UNICEF (Temi, n. 2)

## La legge 285/97 e i servizi per gli adolescenti

1. *Uno sguardo da una ricerca*; 2. *Il panorama dei servizi e la 285*

### 1. Uno sguardo da una ricerca

Gli interventi e i servizi rivolti agli adolescenti rappresentano un ambito di indagine ancora oggi poco esplorato o indagato solo in alcuni contesti locali. A fronte di una carenza di informazioni in grado di fornire a livello nazionale una visione di insieme, e all'interno delle competenze assegnate per legge al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stata promossa nel 2000 una ricerca, conclusasi nel dicembre 2001, sui servizi per adolescenti, intendendo per adolescenti soggetti di età compresa fra gli 11 e i 17 anni.

Si tratta di un'indagine censuaria (che prende cioè in esame il complesso delle unità di rilevazione indagate) di tipo esplorativo, volta a tracciare un quadro di insieme da cui trarre preziosi elementi di riflessione sulla realtà in questione. Come tale, approfondisce anche un aspetto specifico dell'applicazione della legge 285/97 nella prospettiva di promuovere il miglioramento della sua attuazione e sviluppa conoscenze su un settore individuato come prioritario nelle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

Per chiarezza di riferimenti è bene sottolineare che oggetto dell'indagine sono stati:

- i servizi per gli adolescenti, su tutto il territorio nazionale, a titolarità pubblica, cioè gestiti direttamente da enti pubblici o da privati in convenzione, o in altra forma di collaborazione diretta, con enti pubblici;
- i progetti attivati nel primo triennio di applicazione della legge 285/97 aventi come destinatari gli adolescenti<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Prima di passare all'analisi dei dati sono necessarie alcune indicazioni per la lettura:

- per servizio si intende un'unità di offerta stabile nel tempo, con durata almeno triennale e sviluppo dell'attività nell'arco dell'anno, fondato su un progetto educativo che preveda una propria organizzazione in termini di prestazioni, personale, destinatari, relazioni con altri servizi ecc. Sono esclusi quindi tutti i servizi con arco temporale limitato al periodo estivo o di durata circoscritta a brevi periodi;
- per progetto 285, si intende un'articolazione esecutiva del piano territoriale previsto dalla legge 285/97, approvata con accordo di programma. I progetti 285 che interessano la ricerca sono quelli esplicitamente (anche se non sempre esclusivamente) destinati agli adolescenti;
- per titolarità pubblica si intende che la responsabilità ultima di un servizio, anche se la gestione può essere diretta, mista o delegata a privati, è dell'ente pubblico locale.

Pur nella consapevolezza che i servizi destinati all'adolescenza sono naturalmente flessibili e in continua evoluzione, nella ricerca non sono stati presi in considerazione gli interventi per gli adolescenti che si caratterizzano:

- rispetto ai “servizi” per un minore livello di strutturazione, stabilità e continuità;
- rispetto ai “progetti 285” in quanto azioni all'interno di un progetto esecutivo più ampio e articolato.

I dati raccolti fanno ovviamente riferimento a una molteplicità di servizi che non sono stati promossi esclusivamente con la legge 285 presentando un quadro articolato e complesso, ricco di sfumature poiché riguarda diversi territori, diversi bisogni, diverse modalità di approcci.

Da questi dati è possibile però ricavare interessanti indicazioni sui servizi attivati dalla legge 285/97, a partire dalle risorse finanziarie tramite le quali la totalità dei servizi per adolescenti sono stati promossi.

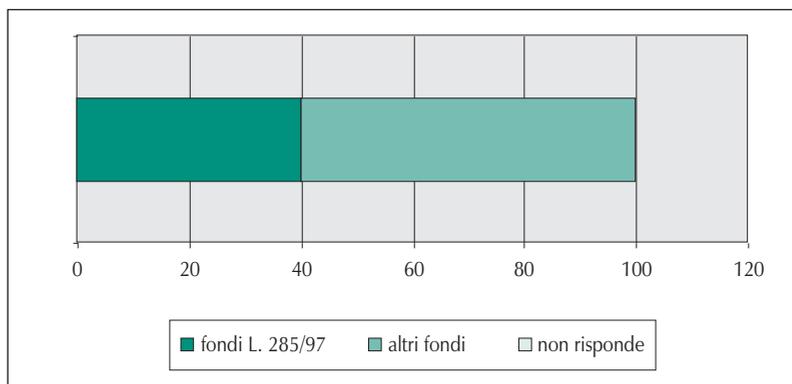
## 2. Il panorama dei servizi e la 285

L'indagine censuaria, alla quale ha risposto la quasi totalità dei Comuni e degli altri enti pubblici coinvolti (consorzi di Comuni, aziende USL, comunità montane, province e IPAB), ha rilevato la presenza di 4.120 unità di servizi per adolescenti e preadolescenti, la maggioranza dei quali promossa al Nord, in maniera quasi equidistribuita fra Nord-ovest e Nord-est.

Più della metà di questi servizi usufruisce di più finanziamenti provenienti da fondi dell'ente pubblico titolare e da fondi dalla legge 285/97.

Se sullo stanziamento diretto dell'ente pubblico titolare gode la maggioranza dei servizi (ovvero il 60%), sui contributi della legge 285/97 si basa un'altra quota decisamente consistente (pari al 40,1%).

In totale risultano essere 1.652 i servizi per adolescenti attuati con la legge 285/97, anche se occorre tenere in considerazione la possibilità che la legge 285 possa promuovere interventi in concomitanza con altre risorse, secondo le indicazioni contenute nella legge stessa.



Il dato che più di un terzo dei servizi per preadolescenti e adolescenti presenti in Italia sia finanziato dalla legge 285/97 indica come questa sia andata a incidere su un ambito piuttosto scoperto, promuovendo un numero rilevante di servizi e, parallelamente, come fosse sentita la necessità di occuparsi e di rispondere alle esigenze proprie della fascia di età indagata.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi per preadolescenti e adolescenti risulta che l'ente titolare è per quasi il 70% dei casi il Comune, per il 14,6% un consorzio di Comuni, per il 9,9% la comunità montana, per il 4,9% le aziende sanitarie locali.

Gli enti gestori risultano essere primariamente soggetti del terzo settore. Spiccano, infatti, le cooperative sociali con un 33%, le associazioni con il 9%, le associazioni di volontariato con il 5,3%, altri tipi di cooperative con il 4,8%.

Le diverse istituzioni (Comuni, consorzio di Comuni, ASL, comunità montane, provincia) risultano gestire direttamente meno della metà dei servizi (44,7%).

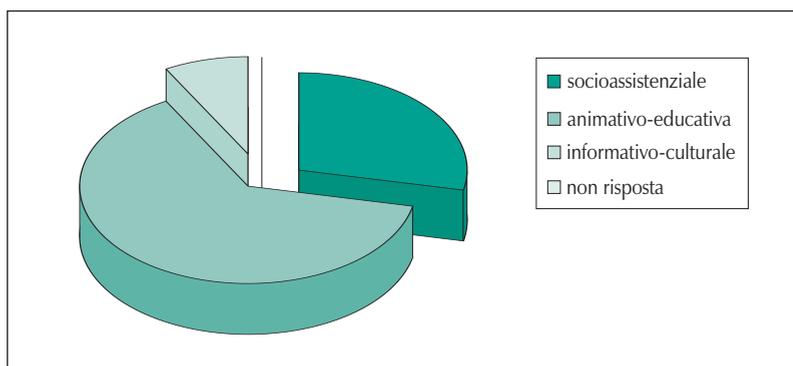
Riguardo alle aree di intervento è opportuno precisare che l'indagine ha preso in considerazione esclusivamente servizi per l'adolescenza che riguardano l'ambito socioassistenziale, animativo-educativo e informativo-culturale, escludendo i servizi che rivestono un carattere più propriamente sanitario, di formazione e di inserimento lavorativo, se non con finalità sociali.

Sulla base delle informazioni rilevate, la maggioranza dei servizi (ovvero circa il 63,6% del totale) rientra nell'ambito animativo-educativo e una quota meno consistente (pari al 28,3%) nel socioassistenziale, mentre l'entità più esigua nell'area informativo-culturale (8,1%).

Si rileva così ancora una volta la specificità della legge che, pur prestando attenzione a situazioni di difficoltà conclamate, si caratte-

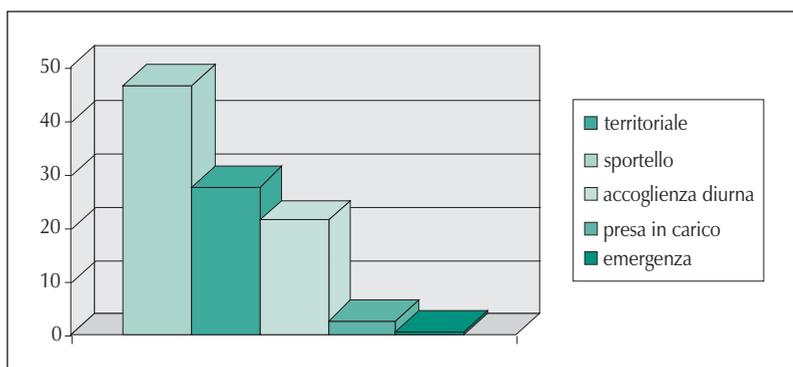
rizza per agire sulla prevenzione e migliorare la qualità di vita di tutti i bambini e gli adolescenti.

### Aree di intervento dell'unità di servizio



La conferma avviene anche nella tipologia dei servizi. La maggioranza dei servizi, il 46,7%, è territoriale, ovvero risulta dislocata sul territorio nei contesti di vita abituali dove si evidenzia l'opportunità o si valuta necessario l'intervento – è il caso per esempio dell'educazione di strada, del ludobus ma anche dell'assistenza domiciliare. Seguono "sportello, presidio, ufficio", vale a dire servizi ad accesso individuale e a fruizione libera dove l'utente si reca personalmente – come ad esempio i centri di aggregazione ma anche le linee telefoniche o i siti Internet con il 27,9%. Più di tipo socioassistenziale, invece, sono l'accoglienza diurna (21,2%), la presa in carico (2,3%), l'emergenza (0,5%), ovvero servizi che attuano in via prioritaria, secondo modalità e tempi diversi, interventi a carattere di sostegno per rispondere a bisogni ed esigenze specifiche collocabili in ambito di disagio e svantaggio sociale.

### Tipologia generale dell'unità di servizio



Anche le funzioni svolte dall'unità di servizio, in coerenza con le tipologie e le aree di intervento, indicano come prima scelta la prevenzione (26,9%) e la promozione-partecipazione (20,8%), quali aree di riferimento all'interno della quale collocare i servizi per preadolescenti e adolescenti attivati.

Sulla fascia adolescenziale e preadolescenziale dunque la legge 285 agisce in direzione della prevenzione e della promozione della partecipazione dei ragazzi, piuttosto che sul recupero che comunque detiene un 14,5% e dell'accompagnamento e sostegno (16,1%).

Nello specifico le prestazioni erogate, attraverso le informazioni raccolte da una domanda articolata in trentuno categorie di risposta non esclusive, risultano essere relative soprattutto ad attività socioeducative (53,4%), attività ricreative (52,7%), attività animative (52,1%), attività di aggregazione giovanile (46,6%), esperienze di espressione, manualità, creatività (38,3%).

Ma non mancano anche attività per l'integrazione sociale (31,6%), di ascolto (31,1%), di sostegno scolastico (27,2%).

Per quanto riguarda, invece, l'età si evidenzia una separazione fra interventi promossi per la fascia preadolescenziale, cioè 11-14 anni (44,8%) e interventi promossi per gli adolescenti (15,7%), che indica il riconoscimento di specifiche esigenze e quindi di azioni diverse per fasi della vita differenti. Gli interventi promossi per entrambe le fasce di età sono il 38,6%. Si rileva ancora una volta come sia la preadolescenza e non l'adolescenza l'ambito privilegiato delle azioni della legge 285/97.

I progetti  
nel 2001

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

20  
ventinove



## Dalla legge 285/97 alle nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza nella legge 328/00: elementi di bilancio e di prospettiva

1. Una transizione delicata; 2. L'eredità culturale della legge 285; 3. La dimensione dei processi; 4. L'integrazione; 5. La comunità locale; 6. Il nodo della partecipazione; 7. Valutazione e formazione; 8. Nodi e snodi; 9. Ricomporre le fratture

### 1. Una transizione delicata

È opinione diffusa che la legge 285/97 abbia messo in moto idee, esperienze, percorsi innovativi, abbia suscitato attese, abbia promosso sperimentazioni, abbia fattivamente contribuito a promuovere cambiamenti importanti per quanto concerne gli approcci e gli interventi rivolti all'infanzia, all'adolescenza e alla genitorialità.

Ma essa, come tutti i provvedimenti di settore nell'area delle politiche giovanili (DPR 9 ottobre 1990, n. 309, *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*; legge 19 luglio 1991, n. 216, *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*) è destinata ad essere assorbita dal provvedimento quadro di riforma dell'assistenza, legge 328/00.

È una prospettiva alla quale amministratori, operatori, tecnici guardano con una certa preoccupazione, legata agli esiti che avranno le esperienze e le sperimentazioni in atto, le progettualità attivate e sostenute dalla legge di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul piano della continuità dell'impegno. L'attesa è quella di non disperdere il patrimonio di conoscenze, di competenze, di consapevolezza che la legge 285 ha permesso di accumulare, nel momento in cui le azioni per l'infanzia e l'adolescenza entrano a far parte della nuova logica programmatica espressa dalla legge 328. La legge 285, infatti, ha determinato uno sviluppo accelerato dell'intera politica di welfare riguardante i minori. Il suo percorso, oramai al quinto anno di sviluppo, si inserisce nel contesto delle profonde trasformazioni in atto nel nostro Paese nell'assetto del *welfare state*, che toccano anche le politiche per i minori sia sul piano generale che su quello locale.

È importante – e di ciò molti si sono fatti attivi portavoce – che la progettazione del sistema di welfare avvenga capitalizzando il patrimonio di acquisizioni sul piano culturale, metodologico, strategico che le esperienze condotte fino a questo momento (nell'alveo della legge 285 e degli altri strumenti normativi) hanno accumulato e che rappresentano una ricchezza da non disperdere. La legge 328, fulcro della ridefini-

zione delle politiche sociali e, più in specifico, della rete dei servizi alla persona, ha la responsabilità di raccogliere tale corposa eredità.

La legge 328 in realtà non ha ancora espresso le sue potenzialità in quanto, pur disponendo già dello strumento applicativo a livello nazionale, il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003* varato tempestivamente alla fine dello scorso anno, la gran parte delle Regioni non è entrata ancora pienamente nella fase attuativa legata all'emanazione di norme di recepimento.

Articolato è il quadro relativo ai posizionamenti di Regioni e Province autonome rispetto alla predisposizione dello strumento programmatico del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, previsto dall'articolo 18, comma 6, della legge 328/00, che ha il compito di provvedere all'integrazione sociosanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

Rispetto all'entrata in vigore della legge da una prima ricognizione è risultato che quattro Regioni (Campania, Toscana, Valle d'Aosta e Liguria) hanno emanato i nuovi piani sociali nei tempi previsti, vale a dire entro 120 giorni dall'adozione del piano nazionale, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il 6 agosto 2000, mentre altre tre Regioni al di là di tali termini (Lombardia, Provincia autonoma di Trento e Puglia).

Le Regioni Basilicata, Marche e Umbria e la Provincia autonoma di Bolzano hanno adottato un piano precedentemente all'approvazione della legge 328, che disciplina il comparto sociale in una certa misura in linea con gli orientamenti delineati dall'allora progetto di legge.

La Regione Sardegna si è limitata a prorogare il piano socioassistenziale già esistente, per il triennio 1998-2000.

Le Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto e Calabria hanno messo a punto un disegno di legge regionale finalizzato all'attuazione della 328, già all'esame delle competenti commissioni consiliari, fatta eccezione per la Calabria.

Le Regioni Abruzzo, Lazio, Molise, hanno avviato un percorso di adeguamento della sussistente disciplina regionale, attraverso la previsione di un piano sociale.

Infine, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia non risultano aver ancora adottato alcun provvedimento formale.

**Stato di attuazione della legge 328/00 nelle Regioni  
(articolo 18, comma 6 piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ).**

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>provvedimenti attuativi</b>
Campania	<i>Linee programmatiche per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali</i> , DGR n. 1826/2001
Toscana	<i>Piano integrato sociale regionale 2001</i> , approvato con delib. Consiglio regionale del 5 giugno 2001 n. 118; <i>Linee guida per la formazione del piano integrato sociale regionale 2002-2004</i> , DCR n. 60/2002
Valle d'Aosta Liguria	<i>Piano socio sanitario 2002-2004</i> , LR n. 18 del 4 settembre 2001 <i>Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004 e indirizzi ai Comuni per la redazione dei piani di zona. Modifiche e integrazioni alla deliberazione del Consiglio regionale n. 44/99, recante il piano triennale dei servizi sociali 1999/2001</i> , DCR n. 65 del 4 dicembre 2001; <i>Indirizzi transitori ai Comuni per l'accreditamento di strutture sociali, pubbliche e private, ai sensi del Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004</i> , DGR 22 marzo 2002 n. 283
Lombardia	<i>Piano socio sanitario 2002-2004</i> , approvato in Consiglio regionale il 3 marzo 2002
Trento	<i>Piano sociale assistenziale per la Provincia di Trento 2002-2003. Linee guida e misure attuative</i> , DGP n. 581 del 22 marzo 2002
Puglia	legge regionale del 12 luglio 2002 n.13, <i>Individuazione degli ambiti territoriali e disciplina per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali</i>
Basilicata	<i>Piano socio assistenziale regionale 2000/2002</i> , delibera n. 1280 del 22 dicembre 1999
Marche	<i>Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002</i> , DGR n. 306 del 1° marzo 2000
Umbria	<i>Piano sociale regionale 2000-2002</i> , DCR n. 759 del 20 dicembre 1999
Bolzano	<i>Piano sociale provinciale 2000-2002</i> , approvato il 13 dicembre 1999
Sardegna	prorogato il Piano socio assistenziale per il triennio 1998-2000, approvato dal Consiglio regionale il 29 luglio 1998
Emilia-Romagna	DGR 11 marzo 2001 n. 329, <i>Approvazione linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei piani di zona 2002/2003 in attuazione delib. C.R. n. 246/2001</i> ; progetto di legge regionale n. 141/01, <i>Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali</i> , attualmente all'esame della competente commissione consiliare
Piemonte	<i>Indirizzi operativi per l'applicazione del D.M. 21/05/2001 n. 308 attuativo della legge 328/2000</i> , DGR 12 novembre 2001 n. 43-4413; disegno di legge regionale n. 407, <i>Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali</i> , attualmente all'esame della competente commissione consiliare
Veneto	progetto di legge regionale n. 241/2002, <i>Testo organico per le politiche sociali della Regione Veneto</i> , attualmente all'esame della competente commissione consiliare;
Calabria	piano sociale regionale in corso di elaborazione progetto di legge regionale n. 258/02, <i>Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge 328/2000)</i> , DGR n. 212 del 19 marzo 2002; LR n. 7/01, <i>Organizzazione transitoria del settore servizi sociali</i>
Abruzzo	proposta di piano sociale regionale 2002-2004, DGR 1347 del 31 dicembre 2001, attualmente all'esame del Consiglio regionale
Lazio	elaborata una proposta di piano sociale regionale per il triennio 2002-2004
Molise	elaborata una proposta di piano sociale regionale
Friuli-Venezia Giulia	nessun provvedimento formale
Sicilia	nessun provvedimento formale

Le difficoltà che in gran parte degli enti regionali si sono incontrate nel tradurre a livello locale i principi e le indicazioni operative contenute nella legge quadro e nel piano nazionale sono probabilmente addebitabili a una molteplicità di fattori, tra i quali vanno menzionati:

- il processo di cambiamento istituzionale ancora in atto nei rapporti fra Stato e Regioni, a partire dalle modifiche apportate al titolo V della Costituzione che hanno alquanto rafforzato la loro potestà legislativa; va aggiunto che i cambiamenti citati riguardano i rapporti più ampi fra Stato ed enti locali, Comuni e Province oltre alle Regioni, le quali dispongono di risorse autonome e hanno il potere di emanare le leggi che concretamente regolano, traducono i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; esse hanno la piena titolarità delle politiche sociali, con la possibilità quindi di ridefinire il welfare locale;
- la complessità elevata delle funzioni loro attribuite sulla base delle modifiche apportate agli assetti precedenti; assetti non solo sul piano normativo, ma anche su quello organizzativo afferente ai modelli di funzionamento, ai rapporti con gli enti locali, agli indirizzi politico-strategici.

Le Regioni stanno vivendo una sorta di mutazione genetica e questa comporta tempi lunghi, legati agli aspetti legislativi, amministrativi, organizzativi e anche culturali, determinati dal fatto che i provvedimenti legislativi nazionali ridefiniscono i quadri teorici e metodologici del sistema di welfare, introducendo nuovi soggetti e nuove modalità di concertazione delle politiche sociali (e non solo).

Detti fattori di complessità hanno agito nelle diverse realtà regionali configurando, come detto, una situazione a “macchia di leopardo” per quanto riguarda lo stato di attuazione della legge 328. Accanto a Regioni che non hanno ancora concretamente avviato il lavoro di ricezione della normativa nazionale, ve ne sono altre che hanno già avviato tale processo che, a livello locale, si sta completando con l'elaborazione dei piani di zona e altre ancora che hanno emanato atti di indirizzo o delibere di Giunta nelle quali viene esplicitamente indicato l'obiettivo di creare un sistema integrato di interventi e servizi sociali. In alcuni casi, infine, l'itinerario tracciato dalla legge quadro è stato alquanto agevolato da una legislazione regionale preesistente già avviata nella direzione prevista dalla normativa statale, in particolare per quanto concerne l'adozione del piano di zona come strumento fondamentale delle politiche sociali locali.

A uno sguardo complessivo risulta quindi che le Regioni stanno generalmente compiendo uno sforzo notevole nella direzione indicata

dalla legge 328, affrontando i problemi estremamente complessi che sono stati menzionati.

All'interno del quadro tratteggiato, l'eredità della legge 285 rappresenta un bene prezioso che operatori, tecnici, dirigenti e amministratori possono utilizzare per facilitare l'avvio e l'implementazione dei processi previsti dalla legge quadro a livello regionale e locale. Si tratta in altre parole, di apprendimenti trasferibili, maturati attraverso il lavoro sul campo e il contributo delle attività di formazione e di promozione che anche il Centro nazionale ha realizzato e sta tuttora portando avanti.

Ma, più specificatamente, qual è l'eredità "fruibile" della legge 285? Quali aspetti possono essere evidenziati e valorizzati e quindi utilizzati anche nell'ambito dei processi previsti dalla normativa quadro?

In dettaglio, l'attenzione si focalizza sui seguenti aspetti:

- i quadri culturali di riferimento, vale a dire le coordinate di fondo, le opzioni che supportano le scelte sul piano operativo;
- la dimensione della processualità, quale modalità di sviluppo unitario e sensato (dotato di senso) di azioni dotate di intenzionalità;
- l'integrazione, fulcro delle strategie di costruzione del sistema (integrato) dei servizi;
- il lavoro di comunità e la comunità locale quale ambito privilegiato – luogo geografico e tessuto relazionale – di realizzazione del sistema integrato attraverso il piano di zona;
- la valutazione e la formazione, strumenti di centrale importanza a supporto delle strategie indicate.

Si tratta, a ben vedere, di aspetti di elevata complessità, con cui la legge 285 si è già dovuta confrontare avviando progettazioni e sperimentazioni e che ora la legge 328 legittima come elementi costitutivi nelle nuove politiche sociali.

## 2. L'eredità culturale della legge 285

Prima di approfondire gli aspetti più metodologici e strategici dell'eredità della legge 285, è opportuno fermare lo sguardo sui quadri di riferimento culturale che ne fanno da cornice e la cui rilevanza è data dal fatto che qualsiasi processo di innovazione sul piano operativo va preceduto e accompagnato da un'adeguata rivisitazione delle concezioni che stanno alla base delle scelte concrete, vale a dire dell'insieme di idee e di paradigmi teorici che supportano e legittimano strategie e azioni.

Da questo punto di vista i processi culturali messi in moto dalla legge 285 hanno rappresentato l'opportunità di accrescere e consolidare elementi di consapevolezza che possono essere interpretati come esiti, come risultati acquisiti e che ritroviamo confermati negli orien-

tamenti espressi dalla legge 328, venendo così a costituire delle linee di tendenza irreversibili.

La dimensione principale da segnalare concerne la crescita dei livelli di attenzione riguardo i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale crescita assume significati diversi:

- concerne non solo il livello tecnico-operativo, ma anche quello politico, in quanto gli amministratori locali hanno potuto essere parte attiva e protagonista di occasioni, di opportunità, di percorsi sul piano informativo e formativo, acquisendo conoscenze e competenze che spesso si sono tradotte in impegni precisi a favore delle nuove generazioni;
- fa riferimento alla consapevolezza, sempre più diffusa, che bambini e ragazzi non sono solo destinatari o fruitori di azioni degli adulti, ma soggetti portatori di diritti, fra cui quello di essere partecipi e protagonisti delle iniziative loro mirate;
- riguarda la convinzione, oramai matura, che gli interventi debbono essere indirizzati alla promozione dell'agio e non solo e non tanto alla prevenzione del disagio, mirando a rafforzare le competenze e i cosiddetti "fattori protettivi" dei soggetti e dei contesti in cui essi vivono.

Tali cambiamenti generati dalla legge assumono un'importanza decisiva per quanto concerne più in generale le politiche per l'infanzia e l'adolescenza: da impegno residuale, occasionale, estemporaneo, affidato alla contingente disponibilità di risorse messe a disposizione da un qualche fondo statale, la chiave di lettura innovativa che si va sempre più affermando è quella che le politiche per l'infanzia, l'adolescenza e la genitorialità rappresentano un'area specifica delle politiche sociali, così come sancito dalla legge 328 (articolo 22, 2c e 2d), la quale afferma che il sistema integrato di interventi e servizi sociali comprende «interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio [...] e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza» e «misure per il sostegno delle responsabilità familiari...». Tali politiche, come vedremo successivamente, richiedono la realizzazione di un'integrazione sempre più efficace tra servizi sociali, sanitari, dell'istruzione e della formazione, così da offrire proposte capaci di affrontare in modo globale e non settoriale le esigenze di bambini, ragazzi, genitori.

È pur vero tuttavia che lo stesso articolo 22 contiene in proposito un'ambiguità o quantomeno un rischio, rappresentato dal fatto che di tutti gli interventi e servizi indicati nei punti precedenti, il comma 4 prevede che – in relazione alla disponibilità limitata di cui gode il Fondo sociale nazionale – per la realizzazione dei livelli essenziali

delle prestazioni ogni Regione dovrà provvedere con proprie risorse aggiuntive. Pertanto l'elencazione contenuta nell'articolo 22 non riguarda i livelli essenziali di prestazioni, ma prestazioni e servizi la cui attivazione è affidata a ciascuna Regione. L'articolo citato si preoccupa invece che in ogni ambito territoriale in cui è suddivisa la Regione siano previsti dalle leggi regionali "almeno" alcuni interventi quali il segretariato sociale, il pronto soccorso sociale, l'assistenza domiciliare, le strutture per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza a carattere comunitario.

C'è quindi il rischio che le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, non rientranti nell'elenco degli interventi «necessari», ritornino a essere elemento residuale delle politiche sociali. D'altronde, se la lettura dell'articolo 22 è più ancorata allo spirito che alla lettera della normativa, è invece possibile e auspicabile che la costruzione del nuovo welfare locale comprenda fra i suoi requisiti «minimi» anche gli interventi rivolti ai bambini, ai ragazzi, ai giovani. È evidente che tale opzione postula una pre-condizione essenziale, legata alla destinazione di quote specifiche del fondo regionale alle politiche giovanili, evitando così che un fondo sociale indiviso possa mettere a repentaglio le acquisizioni di questi anni e venire completamente assorbito dagli interventi sociosanitari.

Tuttavia il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003* si esprime in termini non solo più articolati – ed è ovvio – rispetto al testo di legge, ma nella parte II fra gli obiettivi di priorità sociale inserisce il rafforzamento dei diritti dei minori (obiettivo 2), proponendosi di «consolidare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza, in una logica di rafforzamento dei diritti dei minori, compresi gli immigrati». Più in dettaglio, il documento precisa che le azioni del sistema integrato relative all'area in oggetto vanno realizzate secondo le finalità della legge 285, recependole così nella legge quadro. Lo strumento strategico per la costruzione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza è, come risaputo, il piano territoriale d'intervento, a proposito del quale il piano nazionale precisa che va 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 sociali). Ciò richiede:

- che l'ente locale (Comune capofila o associazioni di Comuni) assuma la regia di tale processo progettuale, mettendo a disposizione le proprie risorse;
- che gli altri livelli di governo (Provincia, Regioni) supportino tale processo con interventi di promozione, assistenza tecnica e formazione.

Il documento illustra successivamente in modo articolato gli obiettivi specifici riguardanti l'infanzia e l'adolescenza, nonché la tipologia di misure e di servizi specifici che i piani di zona possono prevedere.

Come è evidente dai riferimenti citati, seppure necessariamente sintetici, il piano nazionale recepisce in modo esplicito le esperienze realizzate nell'applicazione della legge 285 consolidandone gli obiettivi e la metodologia e perfezionandone la qualità degli interventi, anche attraverso la conoscenza e la valutazione delle sperimentazioni effettuate.

Sembra quindi di poter dire che la direzione di lavoro e di sviluppo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza sia chiaramente tracciata.

### 3. La dimensione dei processi

Il termine, come risaputo, rimanda a espressioni come itinerari, percorsi ecc., che a loro volta richiamano dimensioni quali complessità, incertezza, flessibilità e altre ancora che da tempo sono divenute patrimonio conoscitivo ed esperienziale di operatori, tecnici e amministratori.

Il primo significato – processo come percorso – rimanda a un itinerario di lungo periodo, qual è quello sviluppato nel nostro Paese nell'ambito delle politiche giovanili. Si tratta di un'esperienza che non è esagerato definire straordinaria, il cui spartiacque rispetto al passato è costituito dal varo dei progetti giovani da parte di alcuni Comuni capoluogo di provincia nella seconda metà degli anni Settanta, raccogliendo il patrimonio di esperienze che soggetti quali in particolare gli enti locali e il mondo associativo avevano fino ad allora costruito e che è diventato la base per le prime sperimentazioni progettuali. Negli anni Ottanta e negli anni Novanta le politiche giovanili hanno mantenuto alta la loro capacità generativa di idee, di intuizioni, di esperienze innovative, di produzione documentaria e scientifica, grazie anche alle esperienze che hanno visto alcune Regioni svolgere un ruolo pilota, come nel caso della Regione Veneto che per prima ha emanato una legge quadro sulle politiche giovanili, tuttora operante, la legge regionale 28 giugno 1988, n. 29, *Iniziativa e coordinamento delle attività a favore dei giovani*.

Ciò ha consentito alla legge 285 di trovare in diversi territori un *humus* fertile nel quale innestarsi “naturalmente”. L'esperienza delle politiche giovanili è altresì servita come “nutrimento” per l'elaborazione dei piani di zona da parte degli ambiti territoriali di quelle Regioni che hanno adottato tale strumento prima ancora dell'emanazione della legge 328. L'apporto culturale e metodologico delle politiche giovanili è stato tale da spingere alcuni a dichiarare che il piano di

zona poteva essere letto come un progetto giovani di dimensioni più ampie, in quanto comprendente le fasce di popolazione non facenti parte del mondo giovanile.

Continuando a seguire questo itinerario, si perviene all'elaborazione dei piani di zona così come previsto dalla legge 328. Negli ambiti sociali in cui tale passaggio sta avvenendo, il piano di zona viene generalmente ad accogliere e a far proprio il patrimonio detto: diventa quasi ovvio che il metodo e il modello organizzativo utilizzato per la costruzione dello strumento adottino criteri e orientamenti da tempo sperimentati e validati nel lavoro con adolescenti e giovani. Per quanto riguarda specificatamente il ruolo della legge 285, possiamo affermare che la norma "molto" ha trovato l'humus (prima citato), ma anche "molto" ha dato sul piano della promozione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza; apprendimenti che la legge ha permesso di consolidare e di diffondere su tutto il territorio nazionale e che la legge 328 ha la responsabilità di non disperdere.

Il termine processo richiama, come detto, anche altre dimensioni oltre all'itinerario storico-culturale delle politiche giovanili.

La prima che riteniamo utile riprendere è il tema della complessità. La legge 328 è infatti una legge complessa, in quanto scritta per una società complessa e ciò in relazione alla molteplicità di soggetti che essa coinvolge, alle procedure e agli strumenti previsti per realizzare il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

È una complessità con cui la legge 285 si è già dovuta confrontare in quanto l'impianto normativo è tale da prevedere, ai fini della promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, il coinvolgimento di tutti i soggetti della comunità locale, la stipula di accordi fra i servizi appartenenti a comparti diversi e l'uso di strumenti amministrativi, quali *in primis* l'accordo di programma.

La legge 285 ha altresì stimolato le organizzazioni, le figure professionali, i cittadini a riposizionarsi rispetto ai paradigmi fondanti il lavoro socioeducativo:

- lo sguardo sui bambini e sugli adolescenti, non più fondato su un approccio crisiologico o addirittura patologico, bensì sul riconoscimento di diritti e di capacità;
- il passaggio da una logica di erogazione di servizi a una logica partecipata di individuazione di percorsi di risposta alle domande;
- l'idea che le risorse di un territorio (servizi, associazioni, scuole ecc.) non vadano più percepite e gestite con una logica autoreferenziale, ma pensate come una risorsa della collettività, come un patrimonio comunitario;

- l'idea, infine, che gli investimenti nel benessere individuale, familiare e collettivo sono, appunto, un investimento e non solo una spesa.

Tutto ciò esprime la complessità e la delicatezza di processi di cambiamento (delle persone, dei servizi, delle organizzazioni pubbliche e private) difficili e di lungo periodo, proprio perché tali processi richiedono prima di tutto uno sforzo di carattere cognitivo e culturale. Ancor più quando essi riguardano i paradigmi fondanti il lavoro sociale e socioeducativo che vanno svincolati da una visione stereotipata ma ancora molto diffusa, secondo la quale affrontare e risolvere i problemi sociali è riconducibile a un approccio lineare. L'esperienza diretta di lavoro in tale ambito restituisce invece la convinzione matura che l'individuazione del problema (riguardante i bambini, gli adolescenti, i genitori di un territorio) e delle priorità su cui lavorare non è così semplice; tanto meno lo è la traduzione del problema in obiettivi di intervento e in strategie coerenti ed efficaci; ancor meno è garantito il pieno raggiungimento degli obiettivi dichiarati, sul cui perseguimento incidono una molteplicità di fattori non tutti governabili.

Con tutto ciò e altro ancora la legge 285 ha costretto nei suoi cinque anni di vita a fare i conti, a misurarsi, a ridefinire assetti cognitivi, metodologici, strategici e non ultimi, affettivi. La dimensione del cambiamento in un quadro di complessità non è solo un fatto razionale, gestibile secondo fredda logica. Ha a che fare con aspetti che toccano, prima ancora che i livelli professionali, quelli più profondi attinenti le opzioni di fondo sul piano etico. Fra le domande che i diversi soggetti coinvolti sono stati stimolati a porsi ve ne sono alcune di impronta antropologica e filosofica: a quale idea di uomo facciamo riferimento quando impostiamo il progetto di un intervento o di un servizio che ha come obiettivo quello di accompagnare il processo evolutivo di un bambino o di un ragazzo? Qual è l'idea di comunità che abbiamo in mente quando rendiamo operativi i quadri teorici di riferimento riguardanti il lavoro di rete e lo sviluppo di comunità?

La legge 328 fa propria l'istanza generatrice di impegno a favore delle giovani generazioni, innalzando la sfida sul piano strategico e metodologico, affermando l'idea che promuovere politiche sociali significa sostenere la normalità della vita delle persone e non solo offrire aiuto in particolari situazioni di disagio e di crisi. Significa ancora far prevalere il modello dell'*empowerment*, un modello basato sui punti di forza e non di debolezza e che non offre soluzioni preconfezionate.

Valorizzare la dimensione processuale implica quindi dare rilevanza:

- al "come" si lavora oltre che ai risultati cui si è effettivamente pervenuti;

- al lavoro di un operatore che a volte impiega mesi di tempo per costruire una relazione fiduciaria con un gruppo di adolescenti;
- all'impegno di tanti genitori che attraverso un'esperienza di crescita personale e di gruppo hanno percepito la possibilità di essere risorsa per la comunità locale, oltre che per se stessi e per la propria famiglia.

Significa ritenere, seppure sembra un paradosso, che i risultati di un intervento di carattere educativo, preventivo, formativo sono innanzi tutto (non certo esclusivamente) i processi, ciò che si riesce ad attivare, a suscitare, a mobilitare durante il percorso di lavoro.

#### 4. L'integrazione

È un termine chiave, sia nell'impianto della legge 285 che in quello della legge 328.

Nel primo caso i vincoli precettivi posti dalla legge alla collaborazione tra enti e progetti diversi hanno favorito, seppure con fatica, il superamento della logica delle rigide appartenenze. Le figure professionali e gli amministratori coinvolti sono cresciuti nella consapevolezza che è possibile lavorare insieme e che tale strategia – fondata sulla complementarità delle risorse – è quella capace di incidere sulla complessità dei bisogni sociali. A problemi ed esigenze complesse non possono che corrispondere strategie di pari complessità.

La legge 328 sviluppa tale impostazione, sancendo già nella propria titolazione la prospettiva della costruzione del sistema integrato. Ma, prima ancora di parlare di aspetti amministrativi e operativi, di accordi interistituzionali ecc., va sottolineato che i processi di integrazione vanno riportati alle *formae mentis* dei soggetti, a livelli di consapevolezza dei singoli, dei gruppi, delle organizzazioni. Lo sviluppo di tali processi – nello scenario che la legge 328 disegna e che riguarda l'integrazione fra sociale, sanitario, educativo, formativo – richiede di essere affidato non tanto ai vincoli costrittivi di una legge, ma che diventi patrimonio condiviso, prassi operativa delle organizzazioni. Le esperienze di lavoro realizzate a livello locale – e quelle sviluppate a livello nazionale per quanto concerne le attività promozionali della legge 285 da parte del Centro nazionale – hanno ampiamente dimostrato che si tratta di processi molto complessi e delicati in quanto coinvolgono persone con formazione, esperienze professionali, aspettative diverse; coinvolgono una pluralità di organizzazioni, ciascuna portatrice di una storia, di una cultura, di un proprio modello organizzativo; sono molto legati ad aspetti comunicativo-relazionali.

Richiedono perciò la messa in atto di percorsi che esigono tempi lunghi, risorse, competenze, intenzionalità, capacità di cogliere e di

valorizzare le specifiche identità di tutti i soggetti coinvolti, capacità di adattamento reciproco.

Per lavorare in modo integrato occorre pensare in modo integrato. Questa sorta di slogan esprime efficacemente la convinzione che l'integrazione è riferita innanzi tutto a pensieri diversi, alle capacità di fare spazio a identità, a concezioni e approcci diversi da quelli in cui ci si riconosce.

Si tratta di quegli aspetti cognitivi e affettivi, precedentemente richiamati, che rivestono un'importanza centrale anche nella promozione e nella realizzazione di processi di integrazione. La ricaduta del livello cognitivo su quello operativo non è un esito né immediato né scontato, in quanto va accompagnato dalla costruzione di quel linguaggio comune (nei quadri di riferimento, nelle metodologie ecc.) senza il quale l'integrazione rischia di rivelarsi un mero assemblaggio o una mera sommatoria di identità non dialoganti.

La legge 285 ha rappresentato un'opportunità preziosa per acquisire e consolidare tali consapevolezza: l'integrazione non può mai essere considerata un qualcosa di ingessato o un obiettivo definitivamente raggiunto. Quand'anche si sia giunti a esiti soddisfacenti, ciò non ha altro significato che quello di ritenere conclusa una determinata fase, per aprirne subito un'altra in cui proporsi obiettivi di ancor maggiore significato.

L'integrazione non è un obiettivo in sé, è più propriamente una strategia o uno strumento necessario per fornire risposte efficaci alla domanda "unitaria" di servizi da parte delle persone e delle famiglie. È in questo senso che la legge 328 alza la posta rispetto alle indicazioni fornite dalla legge 285: essa amplia il concetto di integrazione (sistema integrato di interventi), ma facendo proprie le acquisizioni metodologiche derivanti dalla normativa del 1997. In riferimento alla legge quadro, l'integrazione assume significato innanzi tutto sul piano normativo, poiché concerne l'inserimento delle leggi di settore nel quadro di un'unica logica di programmazione che utilizza il piano di zona come lo strumento per tradurre in progettualità a livello locale le connessioni fra sociale, sanitario ecc.

È il prosieguo e lo sviluppo, per certi aspetti, del lavoro realizzato con la legge 285 tramite lo strumento accordo di programma, il quale ha consentito di elaborare piani territoriali e progetti che hanno coinvolto una pluralità di amministrazioni e di enti pubblici, di realtà di privato sociale, che hanno coinvolto figure appartenenti all'area sociale, sanitaria, al mondo della scuola.

Il patrimonio di competenze e di esperienze accumulato va valorizzato nella nuova logica programmatica, uscendo dalla fase sperimentale per diventare un modello stabile di lavoro, capace di generare *partnership* garantendo, come vedremo, le necessarie condizioni di percorribilità.

Nella prospettiva dell'integrazione, una grande novità è costituita dal coinvolgimento del privato sociale, non solo nella gestione degli interventi – come è accaduto nella maggioranza dei casi nell'ambito della 285 – ma anche nella programmazione e progettazione degli stessi.

La legge 328, infatti, prevede modalità di partecipazione all'elaborazione dei progetti da parte dei soggetti del terzo settore disposti a impegnarsi, anche con risorse proprie, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. La cultura di un "patto di corresponsabilità" fra enti pubblici e i tanti soggetti che la legge 328 colloca nell'area citata richiede una collaborazione permanente, sempre più nella direzione di un *welfare mix*.

Nello specifico, al terzo settore è assegnato un ruolo importante, definito nell'articolo 1 (linee generali) e nell'articolo 5 (collocazione e ruolo in coerenza col principio di sussidiarietà).

L'articolo 1 elenca le espressioni più importanti afferenti all'area in oggetto, alle quali vengono attribuite fra le altre le seguenti funzioni:

- partecipare alla gestione e all'offerta di servizi<sup>1</sup>;
- essere parte dei soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, in quanto portatori di competenze specifiche e utili sia rispetto al lavoro progettuale che all'operatività.

Si tratta di compiti di elevata complessità, che richiedono sia al pubblico che al privato un impegno forte. Per quanto concerne l'ente pubblico esso consiste nell'evitare il rischio, sempre presente, di assumere atteggiamenti e posizioni di delega, di disimpegno, quando invece l'ente locale è previsto si faccia carico del bene comune anche attraverso l'esercizio di controllo sulla qualità del servizio prestato dal soggetto privato.

Il terzo settore è chiamato a fare un salto di qualità nei rapporti col pubblico, superando la logica improntata a un approccio di diffidenza o di strumentalità e rafforzando invece le sue caratteristiche, riconosciute come elementi costitutivi della sua identità: la socialità e la solidarietà. Esse possono essere considerate una sorta di "valore aggiunto" portato dai soggetti del terzo settore, spesso un fattore decisivo nel preferire i suoi servizi rispetto a quelli offerti dal mercato o anche dagli stessi servizi pubblici. La condizione è che tali caratteristiche siano reali e non semplicemente affermate.

---

<sup>1</sup> Sugli aspetti gestionali, sui dispositivi di autorizzazione e accreditamento in relazione alle collaborazioni pubblico-privato, cfr. Dalla Mura, F., *L'attuazione della legge 285/97 nel quadro della legge 328/00. Le collaborazioni interistituzionali e pubblico privato*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Tras-formazioni in corso*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 20).

Gli orientamenti più maturi, in conclusione, convergono nel ritenere che lo sviluppo di *partnership* tra pubblico e privato – che vanno ben oltre, come detto, a forme di mera consultazione o di affidamenti in appalto di servizi – rappresentano una strategia di fondamentale importanza per la gestione e l'innovazione delle politiche sociali.

#### 4.2 Piano nazionale, piani regionali e piano di zona

Strumenti fondamentali di tale strategia sono, oltre al piano di zona, il piano nazionale triennale e i piani regionali. L'articolo 18 della legge 328 dichiara che il piano nazionale deve indicare gli interventi e i servizi sociali da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Tale obiettivo già di per sé molto ambizioso è reso ancora più complesso dal fatto che il piano nazionale deve dialogare col piano sanitario previsto dal DLgs n. 229/99. Da più parti si auspica quindi che si giunga alla predisposizione di un unico piano sociosanitario, con l'auspicio che esso sia l'unico strumento per costruire la rete unitaria e integrata dei servizi per le persone e per le famiglie.

Il piano nazionale è già stato emanato, in tempi assai più ristretti rispetto a quelli previsti dalla legge 328 e ora spetta alle Regioni adottare, nel rispetto delle modalità previste dall'articolo 18, il piano regionale degli interventi «provvedendo in particolare all'integrazione sociosanitaria, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro». Nel breve periodo, si tratterà quindi di verificare come le Regioni avranno disciplinato i criteri e le modalità mediante i quali verrà garantita l'integrazione su base distrettuale delle prestazioni di competenza dei Comuni e delle aziende sanitarie, attraverso le leggi regionali, i propri piani e gli indirizzi per la nuova programmazione locale.

La legge 328 individua, oltre ai piani nazionale e regionali, il piano di zona come lo strumento che – nell'ambito territoriale definito da ciascuna Regione – favorisce «il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali» (articolo 19).

Come osservato precedentemente, il piano di zona non è uno strumento nuovo, in quanto è già stato utilizzato negli ultimi anni da alcune Regioni che hanno così anticipato a livello locale la scelta fatta a livello nazionale.

A ben vedere, anche nelle Regioni in cui esso viene introdotto come uno strumento innovativo, i diversi soggetti pubblici e privati possono fruire delle competenze maturate sul piano metodologico e amministrativo attraverso l'elaborazione dei piani territoriali triennali per l'infanzia e l'adolescenza introdotti dalla legge 285. Non solo, per entrambi gli strumenti è prevista la loro adozione tramite un accordo di programma.

Oltre alle indicazioni contenute nel testo della legge quadro, il piano nazionale 2001-2003 richiama (parte III) alcuni aspetti generali del processo di pianificazione e, in particolare, le fasi metodologiche per la predisposizione del piano di zona:

- attivazione della procedura, prevedendo il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e la definizione dei singoli ruoli;
- ricostruzione della “base conoscitiva”, ai fini dell’analisi dei bisogni e della conoscenza dell’esistente;
- individuazione degli obiettivi strategici;
- precisazione dei contenuti;
- approvazione del piano di zona e sottoscrizione di un accordo di programma.

Il piano di zona va costruito in stretta connessione, come ricorda il piano nazionale, con il piano territoriale per l’infanzia e l’adolescenza, affidando all’ente locale (Comune capofila o Comuni associati, comunità montana) il ruolo di regia di tale processo progettuale.

Occorre tuttavia evitare il rischio che il piano di zona sia considerato come uno dei tanti strumenti amministrativi a disposizione della pubblica amministrazione, con la conseguenza di focalizzare l’attenzione sugli aspetti burocratici e formali e non su quelli sostanziali e di processo. Processo che va tutelato sia sotto il profilo della regia politica che di quella tecnica, alla quale sono richieste competenze elevate alla negoziazione e alla mediazione, capacità di fare sintesi di sensibilità e di approcci molteplici, all’interno di un quadro teorico e di un’impostazione metodologica condivisa.

La costruzione del piano di zona si traduce, infatti, nella costituzione di tavoli allargati di lavoro, cui possono partecipare i soggetti previsti nell’articolo 19, comma 3 *ex lege* 328/00. Un fattore facilitante il funzionamento del tavolo predisposto per l’elaborazione del piano di zona può essere perciò costituito dalla presenza di quelle figure (operative, tecniche, politiche) che hanno accumulato apprendimenti preziosi rispetto a tale modalità di lavoro e le cui competenze rappresentano quindi un elemento di garanzia sul piano del processo attivato. Come disse Massimo Troisi è meglio ricominciare da tre, laddove possibile.

#### 4.3 Le condizioni per l’integrazione

Per evitare i rischi di dis-integrazione dei processi descritti in precedenza, occorre chiedersi quali indicazioni possano essere formulate per far sì che la strategia delle connessioni e dell’integrazione:

- venga avviata, raccogliendo una sfida che è allo stesso tempo culturale, metodologica, organizzativa e strategica (è una sfida possibile, come hanno tra l’altro dimostrato le attività speri-

mentali di promozione e ricognizione sulla legge 285 realizzate dal Centro nazionale);

- si consolidi, laddove rappresenta ancora una esperienza fragile, non ancora entrata a far parte del bagaglio culturale e metodologico delle persone e delle organizzazioni;
- si sviluppi ulteriormente, laddove percorsi pregressi hanno già costruito e rafforzato le competenze necessarie.

Le esperienze maturate sul campo permettono di focalizzare alcuni aspetti e fattori utili alla costruzione di un reale partenariato fra i soggetti coinvolti; le riprendiamo sinteticamente:

- la presenza di identità “forti”, professionali e organizzative, disponibili a un reciproco riconoscimento e valorizzazione dell’apporto di ciascun soggetto;
- la chiarezza dei ruoli e dei compiti affidati a ciascun soggetto;
- un atteggiamento proattivo, legato a una matura consapevolezza e a un’adeguata motivazione;
- flussi di informazione veicolati in modo corretto, esaustivo e con tempestività;
- l’accudimento dei processi di conoscenza reciproca e di comunicazione;
- l’essere parte di tali processi fin dall’inizio, fin dalla fase ideativa, in un ruolo effettivo di attori protagonisti e non di comparse;
- l’essere portatori, come amministratori, di sensibilità e di motivazione, così come agli operatori e ai tecnici sono richieste competenze e adeguate motivazioni.

Molti altri elementi potrebbero essere sottolineati ma, tralasciando un elenco che rischierebbe di essere molto lungo, è preferibile sottolineare che il termine “condizioni” non allude a fattori preesistenti all’avvio di processi di integrazione. Si tratta bensì di condizioni di processo, da fecondare e sviluppare in corso d’opera con una paziente, costante, intelligente opera di supporto e di monitoraggio.

## 5. La comunità locale

Lo sviluppo delle esperienze nel settore del coordinamento e dell’integrazione ha contribuito a introdurre un’espressione, “lavoro di comunità”, che precedentemente alla legge 285 era patrimonio di una cerchia ristretta di operatori e tecnici oltre che di studiosi. La legge ha, infatti, introdotto la dimensione comunitaria locale quale elemento capace di qualificare l’intero impianto politico, culturale, metodologico. Per un progetto rivolto all’infanzia e all’adolescenza

la comunità locale assume un'importanza fondamentale, in quanto è attraverso la sua attivazione che si costruisce la rete delle risorse solidali.

È in atto quindi un processo allargato di riscoperta della comunità come risorsa e del lavoro di comunità come strategia e strumento delle politiche sociali, non solo delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

La legge 328 non presenta nel suo dizionario l'espressione "comunità locale". È chiaro tuttavia che l'affidamento agli attori locali, attraverso il piano di zona, del compito di realizzare il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali rappresenta la conferma della strategia indicata, fra i cui obiettivi vi è poi quello di promuovere la solidarietà sociale (articolo 1). La legge quadro codifica di fatto un sistema di welfare municipale e comunitario, in cui sono protagoniste le autonomie locali, i diversi soggetti del terzo settore e soprattutto i cittadini, sostenendo e valorizzando fra l'altro le responsabilità familiari.

È nella comunità locale che deve essere perciò attivato il processo di comunicazione e di integrazione fra istituzioni, servizi, enti, famiglie, ecc. che porterà la collettività a percepirsi e a diventare effettiva risorsa (comunità competente). Ed è sempre in tale contesto che va ridata centralità all'opzione educativa, nelle scelte delle amministrazioni pubbliche e nei processi di integrazione dei diversi sistemi locali (comunità educante).

Va precisato che il lavoro di comunità non è una disciplina con un suo statuto epistemologico, ma una strategia che attinge a quadri teorici diversi e che tende a mobilitare e a coinvolgere i soggetti della comunità locale: quelli istituzionalmente deputati a occuparsi di politiche sociali ma anche figure nuove, "operatori grezzi", *native walkers*. Oltre ad esempio ai genitori, i progetti attivati nell'ambito delle leggi di settore nell'area delle politiche giovanili hanno individuato, coinvolto, valorizzato figure apparentemente lontane e non inseribili in tale contesto: baristi, commercianti, autisti di pullman e altri ancora, in quanto soggetti che bambini, adolescenti e giovani incontrano con frequenza spesso quotidiana. Per tali figure i progetti citati hanno rappresentato un'opportunità totalmente nuova di sperimentare partecipazione, di proporsi come attori di azioni importanti, di accrescere i livelli di consapevolezza rispetto al ruolo che essi possono assumere nell'ambito delle azioni per l'infanzia e l'adolescenza e, più in generale, delle azioni di sviluppo della comunità locale.

Il percorso guarda quindi alla comunità solidale, alla comunità competente, alla comunità educante come a comunità "possibili" e non a realtà "date", in cui l'attenzione ai problemi collettivi non può andare a discapito di quelli individuali.

Occorre, a tale proposito, lavorare ancora molto:

- sul versante teorico e metodologico, per elaborare modelli convincenti e praticabili;
- sul versante del lavoro integrato, onde evitare il rischio che la strategia finisca per enfatizzare – all'interno della zona o ambito territoriale – il ruolo delle singole comunità locali (dei singoli Comuni), legittimando progetti e servizi funzionali a una visione campanilistica e venendo così a indebolire la dimensione di integrazione territoriale più ampia.

Il lavoro di comunità è una strategia in cui cambiano continuamente i soggetti in campo, le regole, i percorsi ecc. Per vincere o, meglio, per partecipare occorrono azioni veloci, manovre creative, solidi legami e alleanze con tutti (nel nostro caso tutti gli attori della comunità locale). Si è chiamati a destreggiarsi fra problemi innumerevoli, sfide sempre nuove e imprevisti continui. Viene richiesto di misurarsi su nuove iniziative, di dedicare più tempo al dialogo, di investire con continuità nella formazione.

## 6. Il nodo della partecipazione

Tra gli esiti positivi cui le esperienze nel settore delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono approdate vi è senza dubbio quello di aver orientato l'attenzione ai processi di partecipazione diretta di bambini, ragazzi, adulti nell'ambito dei progetti attivati. Il ruolo da essi assunto di co-autori e di co-attori è espressione dei diritti di cittadinanza delle persone, viste non più come utenti (e tanto meno clienti) dei servizi, oppure come fruitori passivi di risposte costruite e fornite da altri, spesso tra l'altro in chiave assistenzialistica.

In realtà, in diversi casi, si tratta di un'attenzione più riportata al piano culturale che a quello operativo, seppure si osserva una certa diffusione di determinate tipologie di interventi, quali ad esempio il consiglio comunale dei ragazzi. Ci permettiamo anche a questo proposito di inserire alcune riflessioni derivanti da un atteggiamento di vigilanza critica sulle cose. Riteniamo che in alcune situazioni si sia posta un'enfasi eccessiva sulla partecipazione, vista quasi come un imperativo categorico al quale adempiere, cercando di individuare – magari con qualche forzatura – degli spazi, dei momenti, delle opportunità delle quali poter effettivamente dire che hanno rappresentato un'occasione di partecipazione. Tuttavia non si tratta di creare occasioni, col rischio che esse si rivelino esperienze protette, separate dal resto, avulse da una cultura della partecipazione che non può non essere costruita nel tessuto della comunità locale, non può che impegnare i processi che lo attraversano. Si tratta sempre di porsi nella

prospettiva di un lungo cammino, necessario per sviluppare esperienze partecipative inserite nelle politiche di comunità. Se si costruiscono legami di comunità attraverso un lavoro di attivazione di risorse, di intensificazione delle relazioni, di promozione di cambiamenti, allora la partecipazione di bambini, ragazzi e famiglie diventa una dimensione che attraversa come elemento costitutivo tutti i mondi vitali (famiglia, scuola, servizi, associazioni ecc.). La sfida della partecipazione, così intesa, rimanda alla sfida più grande e complessiva dell'essere partecipi dell'avventura stessa della vita umana nella sua quotidianità. Significa, per un bambino, un ragazzo, un giovane (ma anche per l'adulto) diventare sempre più consapevole che partecipare non significa altro che apprendere il rapporto con l'alterità, con ciò che è altro da sé. È un impegno non solo di politica sociale, ma ancor prima di carattere etico ed educativo.

Se è vero che il bilancio per quanto riguarda i riscontri dell'operatività è fatto di luci e di qualche ombra, sul piano delle riflessioni e degli studi il dibattito è ancora aperto. Sul piano più concettuale non sono ancora definiti e acquisiti orientamenti comuni rispetto ai significati che il termine può esprimere e che sono stati recentemente oggetto di un'ampia ricognizione<sup>2</sup>.

La legge 328 sancisce esplicitamente l'opzione partecipativa nell'articolo 1, comma 6, dove il testo così si esprime: «La presente legge promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela per gli utenti per il raggiungimento dei fini istituzionali di cui al comma 1». È una dichiarazione impegnativa (per il legislatore e per chi deve tradurre lo spirito e la lettera), il cui significato tra l'altro non può essere ricondotto esclusivamente ai processi di cui sono protagonisti bambini e ragazzi. Rileggendone il senso non dal punto di vista dei soggetti fruitori, ma di quello dei soggetti attuatori e decisori, partecipare significa – come sperimentato nell'ambito delle normative precedenti – poter assumere un ruolo di effettivi protagonisti: e ciò riguarda (ha riguardato) molti enti (pensiamo ad esempio ai Comuni di piccole dimensioni), molti amministratori locali, figure amministrative, operatori pubblici e privati cui è stata data l'opportunità concreta di essere attori nella progettualità finanziata con i fondi di leggi nazionali e regionali e che ora, soprattutto con lo strumento del piano di zona, vedono consolidato tale ruolo.

<sup>2</sup> Cfr. Maurizio, R., *Bambini e adolescenti: quale partecipazione?*, in «Cittadini in crescita. Rivista del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza», A. 2, n. 1, 2001.

## 7. Valutazione e formazione

A fronte dell'accresciuta consapevolezza e riconoscimento dell'importanza del lavoro di valutazione, le esperienze fatte a livello locale in questi ultimi anni di costruzione di modelli e di sperimentazione di strumenti non sempre sono approdate a risultati soddisfacenti. La complessità concettuale e metodologica della valutazione in ambito sociale e socioeducativo è d'altronde oggettiva, al punto che non si è giunti ancora a delineare orientamenti condivisi e molti sono gli approcci e le metodologie in opera.

Le sfide sono quindi molte:

- superare lo stereotipato approccio alla valutazione come strumento di controllo, giudicante e (s)valutante;
- assumere la valutazione come strumento atto a favorire la crescita degli individui e delle organizzazioni;
- restituire la giusta importanza (valorizzare) ai processi messi in atto, oltre che ai risultati; per valutare percorsi di promozione, itinerari di crescita, esperienze di partecipazione, lavoro di comunità occorrono strumenti pertinenti a tale tipo di "prodotti", e tempi lunghi, anche perché certi fenomeni non possono essere osservati e valutati se non in senso longitudinale;
- individuare un mix convincente tra l'approccio quantitativo e quello qualitativo, sia a livello di paradigmi di riferimento sia a livello di prassi operativa.

La legge 285, ha dato un forte contributo a guardare alla valutazione come un elemento costitutivo del lavoro per progetti (e del piano territoriale). Con la legge 328 la valutazione diventa uno degli obiettivi della programmazione e viene intesa come «verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere» (articolo 3, comma 1).

Occorre, in tale prospettiva, aumentare gli investimenti riguardanti la valutazione, definendo spazi mentali di confronto sugli approcci e opportunità di sperimentazione sul piano metodologico e strumentale. Uno di questi spazi è rappresentato dalla formazione, luogo privilegiato di confronto, di rielaborazione di esperienze, di produzione di conoscenze, di costruzione partecipativa dell'impianto di valutazione.

### 7.1 La formazione

Allo stesso modo della valutazione, va alimentato e aumentato l'impegno nel settore della formazione, condizione e strumento essenziale per costruire quadri comuni sul piano teorico-concettuale e metodologico, promuovendo percorsi integrati che vedono insieme operatori pubblici e privati, livello tecnico e livello politico.

Sul piano dell'approccio e del metodo, la formazione esprime ancora un orientamento prevalente alla erogazione-trasmissione di cono-

scenze da parte di un docente (l'esperto). Ma spesso tale impostazione non si rivela adeguata. Si sottolinea infatti con l'immagine di una "crisi d'intelligenza" la modalità rigida di pensiero e ragionamento, inadatta a confrontarsi con le dimensioni di complessità e relazionalità che segnano la maggior parte delle attività umane nelle attuali organizzazioni dei servizi e produttive. D'altro canto, si segnala da più parti la tendenza verso un cambiamento di prospettiva nella logica dell'azione formativa, concepita nell'ottica di una formazione per l'apprendimento generativo e non più adattivo, capace di garantire letture "meno normative e più interpretative dialoganti" dei contesti di riferimento.

La tendenza è in altri termini quella di evidenziare nuove forme di coniugazione del rapporto fra conoscenza-azione anche rispetto alla possibilità di concepire la formazione come un accompagnamento che chiede vicinanza all'azione lavorativa dei soggetti e coinvolgimento nella loro esperienza. È l'imprescindibile esigenza di un apprendimento vicino ai concreti contesti e alle situazioni operative.

La nuova frontiera della formazione sembra essere l'accesso a condizioni di maggiore significato per le persone, sia rispetto alla propria storia personale e professionale, sia per le ricadute operative in cui teoria e pratica risultino meno scisse e più ricomposte e coniugate.

Le brevi considerazioni svolte ci sembrano disegnare un paradigma della formazione – in coerenza tra l'altro con le proposte formative seminariali interregionali che dal 1998 sono state portate avanti grazie a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2 della legge 285 – capace di affrontare il nodo cruciale della legge 328, il raccordo fra sociale, sanitario e gli altri settori, così come i compiti di progettazione e di realizzazione della rete delle risorse locali. È una formazione chiamata a:

- supportare i processi decisionali;
- accompagnare i processi di crescita e di allocazione delle risorse, *in primis* quelle umane;
- facilitare i processi di integrazione;
- facilitare il rapporto fra i soggetti, persone e organizzazioni.

Facendo riferimento a un passaggio importante della legge 328, va osservato che l'articolo 8 prevede che le Regioni predispongano e finanzino i piani per la formazione e l'aggiornamento del «personale addetto alle attività sociali». La formazione è quindi un elemento strategico per garantire l'efficacia di una riforma così complessa. D'altra parte essa richiede cospicui investimenti e, da soli, gli enti locali medio-piccoli non sempre sono in grado di sopportarne i costi: il supporto regionale è perciò essenziale e va a integrare le risorse autonome dei soggetti locali.

Un punto interrogativo va posto sull'espressione usata dal legislatore a proposito del «personale addetto alle attività sociali». Vi è il rischio che l'attività formativa sia destinata solo al personale tecnico e operativo, dimenticando quanto cruciali siano le figure dei dirigenti, degli amministratori, del personale amministrativo e come esse non sempre abbiano maturato un patrimonio adeguato di cultura e di competenze atte ad accompagnare le leggi di settore e la legge quadro.

Il tema della formazione richiama, infine, una questione di cruciale rilevanza: le figure professionali sociali. I problemi che riguardano le professioni sociali sono molti e certamente di soluzione non facile. Non è certo questa la sede per una disamina articolata e dettagliata, ma va rimarcato che la legge quadro prevede nell'articolo 12 che il Ministro per la solidarietà sociale (del lavoro e delle politiche sociali nell'attuale denominazione) definisca con decreto i profili delle figure professionali sociali entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, tra l'altro «di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica». Non è un compito facile, anche perché il dettato della legge prevede numerosi altri adempimenti: definire con apposito regolamento le figure professionali da formare con corsi di laurea di competenza dell'università e quelli con corsi di formazione organizzati dalle Regioni; indicare i criteri per il riconoscimento e l'equiparazione dei profili professionali finora esistenti; mentre un trattamento a parte avranno i profili professionali dell'area sociosanitaria a elevata integrazione.

L'attesa in merito alle questioni che riguardano le professioni sociali è elevata e lo è da anni. A oggi l'applicazione della legge è stata realizzata con il DPR 8 giugno 2001, n. 328, *Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti*.

Nel frattempo – grazie anche ai percorsi sperimentali avviati in diverse aree territoriali in questi ultimi anni – il quadro riguardante il lavoro sociale si è arricchito in particolare degli apporti provenienti dalle esperienze maturate nell'area del lavoro di rete e del lavoro di comunità locale. Sono emerse figure “nuove”, intese non tanto come nuovi profili prima non esistenti, quanto come l'insieme di competenze che sono richieste a chi si assume il ruolo di promotore e tessitore della rete di risorse territoriali, di coordinatore tecnico delle risorse e dei tavoli locali di lavoro. Sono funzioni complesse che richiedono competenze di merito e di metodo, che richiedono qualità personali, passione, capacità di conduzione di gruppi di lavoro, capacità promozionale e di

marketing, competenze alla comunicazione e alla negoziazione. Sono figure alle quali in alcuni contesti sono state attribuite denominazioni tipo “operatore di comunità” “coordinatore di area” ecc. Per le funzioni e le responsabilità richiamate è necessario quindi che i profili esistenti (da definire quali, molto probabilmente attraverso corsi di formazione/aggiornamento organizzati a livello regionale) siano arricchiti di nuove competenze, capaci di abilitarli all’esercizio efficace dei compiti brevemente delineati, in grado di affrontare mansioni così complesse e delicate quali quelle richieste dalla costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

## 8. Nodi e snodi

Il gioco di parole del titolo fa riferimento a una serie di aspetti, di variabili, di passaggi culturali e metodologici che rappresentano, nella prospettiva di creare il sistema integrato di beni e di servizi, delle criticità forti, dei nodi. Allo stesso tempo, se adeguatamente affrontati e gestiti, costituiscono delle opportunità di grande rilevanza in ordine alla costruzione di un nuovo welfare, di grande portata per quanto riguarda le politiche per l’infanzia e l’adolescenza. Ne sottolineiamo alcuni, in particolare quelli che riguardano il ruolo di alcuni “nuovi” soggetti.

Il nodo (e snodo) probabilmente più significativo è quello, va ribadito, relativo al superamento delle concezioni che collocano ancora tali politiche nell’area assistenziale, per far posto a un approccio che la riconosce come un settore di fondamentale importanza nel disegno del nuovo welfare. Gli orientamenti che assumeranno le Regioni svolgeranno un ruolo decisivo in tal senso.

Una seconda sottolineatura concerne il coinvolgimento effettivo del mondo della scuola, rimasto frequentemente ai margini dei processi concreti di programmazione e di progettazione attivati nell’ambito della legge 285, pur essendo stato nella generalità delle situazioni uno dei soggetti firmatari degli accordi di programma. Ciò, in una certa misura, trova spiegazione nel fatto che nello stesso periodo di tempo il mondo dell’istruzione ha vissuto (e in parte sta ancora vivendo) la difficile transizione legata alla normativa sull’autonomia scolastica. Congiuntamente non rappresentano ancora un *habitus* consolidato e necessitano di tempo per passare dalla sperimentazione alla “normalità”.

Occorre quindi che la scuola e gli altri attori del territorio individuino percorsi e strategie utili a conseguire l’effettiva partecipazione dei soggetti del mondo dell’istruzione alla costruzione del sistema integrato.

Un cenno va fatto al coinvolgimento del privato aziendale e commerciale nell’ambito dei processi di cui ci stiamo occupando. Si riscontra un’accresciuta sensibilità di tali soggetti, che si percepiscono

non solo come erogatori una tantum di finanziamenti e di elargizioni, quanto come attori interessati a contribuire alla promozione di azioni a valenza sociale sul territorio. È una frontiera sostanzialmente innovativa e potenzialmente ricca di sviluppi. Necessitano linguaggi nuovi, progettualità adeguate, disponibilità da parte di chi opera nel sociale a “fare spazio” a interlocutori tradizionalmente visti come soggetti molto lontani, se non addirittura antagonisti.

Un'ultima citazione va fatta rispetto a un altro soggetto che ancora non è entrato diffusamente a far parte dei processi di politica sociale: il mondo ecclesiale cattolico. Tale soggetto ha infatti assunto un ruolo prevalentemente orientato alla gestione di interventi e di servizi, mentre meno frequente è stata la partecipazione dei soggetti del mondo ecclesiale al processo di analisi dei bisogni del territorio e di elaborazione dei progetti. Il riferimento – che allo stesso modo può essere fatto nei confronti delle altre confessioni religiose presenti nel nostro Paese – è motivato dall'ampia diffusione sul territorio di strutture, gruppi e associazioni giovanili che afferiscono alla Chiesa e che si occupano di infanzia, adolescenza, genitorialità. Nel rispetto di quelle che sono le finalità specifiche, in particolare sul piano educativo, di chi esprime un'appartenenza di fede, va tuttavia evidenziato che vi è un terreno ampio di comune interesse, costituito proprio dall'impegno nella “formazione umana” e nella costruzione di una comunità solidale, in coerenza – prima ancora che con gli articoli della legge quadro – con i principi sanciti nella Carta costituzionale.

Riteniamo che l'apporto di chi esprime tale collocazione, con il portato di storia e di impegno nel settore educativo che lo caratterizza, possa rivelarsi reciprocamente fecondo di utili sviluppi e risultati.

## 9. Ricomporre le fratture

L'area dei servizi alla persona è un settore della vita sociale e organizzativa in costante cambiamento. Le spinte alla trasformazione sono molteplici e derivano da fattori diversi. Ciò si accompagna a una crisi del sociale, non solo del lavoro sociale: i legami sociali sono poveri, emerge frequentemente un'identità gruppale rispetto a quella sociale, rischia di prevalere un tribalismo molto autoprotettivo.

Ma proprio all'interno di tale quadro, indubbiamente critico, emergono domande nuove:

- di spazi e occasioni per ritrovarsi, per parlare insieme, dove riscoprire il senso delle cose che si fanno, dove riscoprire la possibilità di dare senso alle relazioni, di dare tempo alle cose;
- di legami nuovi, di un tessuto sociale che va rigenerato, di ricostruzione di relazioni significative: fra genitori e figli, fra docenti

e genitori, nei rapporti di vicinato, nel tessuto relazionale della comunità locale;

- di partecipazione, intesa come l'esigenza di poter contare localmente di più, di poter contribuire a costruire "beni collettivi";
- di assumere nuove responsabilità, o di esercitare in modo nuovo delle responsabilità già assunte.

Queste domande, e molte altre ancora, interpellano fortemente gli operatori sociali, gli amministratori, i tecnici. Li interpellano e li sollecitano ad accogliere le nuove sfide che il contesto sociale e culturale oggi presenta. Sfide che interpretiamo come rottura di schemi consolidati o, meglio, come ricomposizione di fratture che per lungo (troppo) tempo hanno attraversato il lavoro in ambito sociale. Le consapevolezze acquisite e gli orientamenti normativi inducono a ritenere che tale passaggio possa realizzarsi.

Le ricomposizioni riguardano i seguenti punti.

La frattura individuale/collettivo. Il lavoro dell'operatore sociale si colloca sempre a un doppio livello, quello dell'azione con il singolo e quello dell'azione mirata a promuovere processi di costruzione di legami sociali, proprio perché ogni lavoro sociale è costitutivamente lavoro di comunità; se i problemi dell'individuo sono problemi sociali, ciò vuol dire aiutare la comunità locale ad aver cura di sé, costruendo luoghi di "condensazione" in cui le persone possono ritrovarsi, ricevere aiuto, investire le proprie risorse.

La frattura formale/informale, come superamento della separatezza fra soggetti istituzionalmente deputati a svolgere determinate funzioni e attori informali (l'allenatore sportivo ha una grande funzione e responsabilità sul piano educativo, seppure non è un educatore di professione).

La frattura saperi degli operatori (e degli esperti)/saperi della gente: è la contrapposizione tra tecnici, come coloro che detengono le conoscenze e i non tecnici; ma sono proprio le esperienze, le intuizioni di questi ultimi anni che possono produrre soluzioni ai loro problemi e l'esperto ha la responsabilità di non colonizzare con i propri saperi tali potenzialità, ma di metterli a disposizione in una logica di *partnership*.

La frattura approccio clinico/approccio comunitario: ricomporre tale rottura significa essere consapevoli che l'approccio psicodinamico ai problemi dell'individuo non può essere separato dall'inserimento dei suoi problemi nel tessuto delle relazioni personali e sociali che vanno, se necessario, ricucite.

La frattura dimensione cognitiva/dimensione socioaffettiva: ciò concerne specificatamente i processi evolutivi di bambini e adole-

scenti, in cui ancora troppo frequentemente si osserva la divaricazione fra dimensioni che invece sono parti costitutive dell'identità di un soggetto in evoluzione; l'approccio globale all'individuo richiede agli adulti insegnanti, genitori, educatori, di crescere nelle competenze necessarie e agli adulti amministratori di sostenere tali processi.

Il futuro (e il presente) del lavoro sociale sta nel raccogliere le sfide delineate, in una logica di *partnership*, di alleanze, di integrazione di competenze, ruoli e risorse.