



# DIECI ANNI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE



# QUESTIONI e DOCUMENTI

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

285

DIECI ANNI  
DI ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE  
285/97

Firenze  
Istituto degli Innocenti

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali  
Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)

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

**Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale**

Francesco Paolo Occhiogrosso (presidente),  
Valerio Belotti (coordinatore scientifico),  
Roberto G. Marino, Salvatore Mè, Raffaele Tangorra, Maria Teresa Tagliaventi,  
Roberto Tasciotti

**Questioni e Documenti 41**

**DIECI ANNI DI ATTUAZIONE  
DELLA LEGGE 285/97**

**Redazione**

*Coordinamento editoriale*  
Aldo Fortunati

*Contributi*

Ilaria Barachini, Cristina Mattiuzzo, Riccardo Poli, Valentina Rossi

*Collaborazioni*

Adriano Abiusi, Giampaolo Albini, Giuseppe Altomare, Lorella Baggiani, Fiorella Balestrucci, Antonietta Bellisari, Eugenio Bizzotto, Maria Bortolotto, Marco Cao, Vanna Cherici, Annamaria Ciaccio, Michele Colavita, Maria Teresa Collu, Silvana Contegni, Rosario De Zela, Domenica Di Bari, Speranza Favaroni, Antonietta Fusco, Gabriella Garifo, Luciano Malfer, Laura Nardini, Eleonora Nesi, Maria Teresa Paladino, Lisa Parenti, Elena Pellegrini, Emanuele Pellicanò, Yuri Pertichini, Maddalena Poerio, Claudio Riccio, Patrizia Scaglia, Claudia Stanghellini, Lucia Viti, Giorgia Zaccaron

*Progetto grafico*

Cristina Caccavale

*Realizzazione editoriale*

Anna Buia, Barbara Giovannini, Caterina Leoni, Paola Senesi



Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze  
tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344 - [cnnd@minori.it](mailto:cnnd@minori.it) - [www.minori.it](http://www.minori.it)

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it).

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

# SOMMARIO

## v PREMESSA

*Eugenio Roccella, Sottosegretario di Stato al Lavoro, Salute e Politiche sociali*

## IX INTRODUZIONE

### Riflessioni su dieci anni di attuazione della legge 285/97

#### I. LE RELAZIONI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

3	- 1. I 10 anni della legge 285/1997 nelle Regioni e Province autonome
3	- 1.1 La programmazione
21	- 1.2 Azioni di supporto all'attuazione della legge
35	- 2. L'eredità della legge 285/1997
35	- 2.1 Il rapporto con la legge 328/2000
38	- 2.2 Effetto volano
40	- 2.3 Il dato culturale
43	- 3. Prospettive

#### II. LE RELAZIONI DELLE CITTÀ RISERVATARIE

47	- 4. I 10 anni della legge 285/1997 e lo stato di attuazione della legge nel 2007 nelle 15 Città riservatarie
54	- 4.1 La programmazione
72	- 4.2 Lo stato di attuazione dei progetti nel 2007
77	- 4.3 Azioni di supporto all'attuazione della legge
85	- 5. L'eredità della legge 285/1997
85	- 5.1 Eredità culturale
87	- 5.2 Eredità pratico-operativa
87	- 5.3 Eredità metodologico-organizzativa
88	- 5.4 Effetto volano
90	- 5.5 L'innovatività
91	- 6. Prospettive
93	- 6.1 Temi prioritari a livello di sistema
93	- 6.2 Temi prioritari a livello di ambito di interventi

# PREMESSA

**Eugenio Roccella**  
Sottosegretario di Stato  
al Lavoro, Salute  
e Politiche sociali

v

Sono passati dieci anni dalla effettiva implementazione della «dueottocinque». Dieci anni sono un tempo congruo per operare un bilancio e verificare, anche attraverso una ricostruzione retrospettiva, gli esiti che la legge ha avuto nelle Regioni, Province autonome e città riservatarie. Esiti da cogliere non solo in termini di risultati conseguiti, ma anche nell'accezione complessiva di processi attivati, attraverso la ricchezza delle prassi applicative e la sperimentazione di soluzioni possibili per migliorare complessivamente le condizioni di vita di bambini e adolescenti.

«Occorre essere tanto grandi da prendere sul serio le cose dei piccoli» era lo slogan che ha accompagnato la comunicazione pubblica della legge al suo avvio. Sin dall'origine, si trattava di dare risposta alle molteplici esigenze di vita di bambini e adolescenti e, per la prima volta, lo si faceva all'interno di una strategia organica di promozione delle politiche dell'infanzia. La principale sfida che la legge 285 ha inteso affrontare, interpretando lo spirito della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, è stata quella di riuscire a mettere al centro dell'agenda politica i diritti dei bambini e degli adolescenti, promuovendo azioni per migliorare i livelli di qualità della vita relazionale e sociale di cui godono i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze e le loro famiglie, uscendo da una logica emergenziale nell'approccio ai problemi e alle loro esigenze di vita quotidiana, agendo sul piano della programmazione locale di servizi socio-educativi, assistenziali e sanitari, di sostegno della genitorialità, del reddito familiare oltreché dei servizi ricreativi, culturali e ambientali.

La legge costituisce ancora oggi una sfida alle istituzioni e al mondo degli adulti affinché si facciano carico delle situazioni di disagio e sostengano i bambini e gli adolescenti nel loro itinerario di crescita, riconoscendo loro spazi di protagonismo e partecipazione. Una sfida che, allora come oggi, è sinonimo di fiducia nella capacità di collaborazione tra le istituzioni pubbliche e private del Paese.

La relazione restituisce un'immagine complessa, certamente ricca ma non priva di contraddizioni, degli oltre dieci anni di applicazione della legge da parte di Regioni, Province autonome e Città riservatarie. Il bilancio che qui si presenta vuole rendere innanzitutto il senso di come esse abbiano agito, attraverso una ricostruzione delle tappe che hanno segnato l'applicazione della legge, evidenziandone i cambiamenti che nel tempo si sono susseguiti, nonché le cifre culturali, organizzative e operative che hanno conferito identità e spessore a questa esperienza di lavoro sociale. Il lavoro di analisi effettuato permette di evidenziare una serie di punti di forza e di debolezza che caratterizzano tanto il passato quanto il presente della legge, e che qui proviamo a riassumere brevemente.

La forza della legge può essere ricondotta ai contenuti che essa ha promosso e ai meccanismi che ha messo in moto producendo cambia-

menti di cultura e di prassi che hanno interessato tanto gli amministratori pubblici quanto gli operatori gestori diretti dei progetti.

La legge, oltre ad aver contribuito all'affermazione di una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e ad un approccio non solo "preoccupato" per le esigenze di vita di bambini e ragazzi, ma "occupato" a garantire loro spazi per la normale fatica di crescere e a considerarli soggetti attivi e protagonisti della società, ha prodotto una serie di effetti moltiplicatori, permettendo di sperimentare nuove tipologie di servizi e metodologie di intervento, di incrementare l'offerta complessiva a favore di bambini, adolescenti e famiglie, di individuare e definire nuove figure professionali e competenze in campo sia educativo sia sociale.

La sua sperimentazione sui territori ha anticipato l'adozione della programmazione e della progettazione territoriale, la centralità dell'integrazione intersettoriale dei servizi e i meccanismi di concertazione e sussidiarietà orizzontale, garantendo, inoltre, spazi per l'innovazione e la sperimentazione di progetti capaci di intercettare nuove esigenze.

Accanto a questi elementi positivi, vanno comunque segnalate alcune criticità. La componente di innovazione e sperimentazione è andata riducendosi con gli anni. Questo, se da un lato ha permesso ad alcuni progetti di trasformarsi in servizi, pur restando "sotto l'ombrellino 285", dall'altro ha indebolito la spinta creativa per l'individuazione di risposte e soluzioni nuove ai bisogni della comunità locale di bambini e ragazzi.

Inoltre, l'abolizione del vincolo di destinazione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali non rende più riconoscibili gli interventi sui territori regionali finanziati con la quota 285, con una sensibile riduzione degli interventi sperimentali da parte delle Regioni e Province autonome. L'amministrazione contabile della legge ha costituito, poi, sino alle recenti innovazioni in corso di implementazione, uno degli elementi di maggiore difficoltà, soprattutto a causa del ritardato trasferimento in corso d'anno delle risorse del Fondo.

Non si esaurisce così la portata della legge. Sono ancora molti gli snodi critici e le opportunità che sfidano la "dueottocinque".

A seguito della legge finanziaria per il 2008, che ha individuato autonomamente rispetto al Fondo nazionale per le politiche sociali il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza riservato alle 15 città dalla legge identificate, l'impegno del Ministero, soprattutto attraverso la recente costituzione di un Tavolo di coordinamento con le città, sarà quello di stimolare sui territori una nuova messa a fuoco delle politiche promozionali, sociali e sociosanitarie per l'infanzia e l'adolescenza. Il fine è quello di favorire la creazione o il rafforzamento di una cornice teorico-pratica di riferimento, offrendo spazi di confronto

e di condivisione delle esperienze allo scopo di individuare pratiche, standard e linee guida per innovare processi, modalità e contenuti della pianificazione e della progettazione a livello locale.

A questo impegno è strettamente legata la condivisione, a livello nazionale e locale, di un linguaggio comune per l'identificazione dei contenuti dei progetti, degli interventi realizzati, delle metodologie e degli strumenti utilizzati, anche per favorire analisi sperimentali sull'impatto sociale che le politiche producono sulle condizioni dei bambini e degli adolescenti.

Queste nuove sfide hanno come principio fondante il riconoscimento della famiglia come soggetto sociale, in cui si progetta e si crea benessere, punto di riferimento per la definizione della stessa rete dei servizi e protagonista all'interno di una visione intergenerazionale che punta alla creazione di un modello di solidarietà basato sull'incontro fra le generazioni. Le politiche a favore di bambini e adolescenti devono pertanto necessariamente misurarsi con una gamma sempre più articolata e diversificata di risposte di sostegno alle competenze genitoriali, non invasive ma che accompagnino la famiglia, non solo in fase di crisi e di isolamento, nell'instaurarsi delle relazioni di affetto e nel normale svolgimento delle sue proprie naturali funzioni di cura ed educazione.

# INTRODUZIONE

IX

Rappresentare lo sviluppo che la legge 285/1997 ha avuto nei 10 anni dalla sua approvazione è impresa ardua ma oltremodo interessante. L'esperienza di lavoro con la legge ha rappresentato un fluire di prassi, modalità, metodologie, criticità e ostacoli. In questo si è cercato di affermare gli elementi comuni più rilevanti, soffermandosi nell'osservazione di qualche peculiarità che si ritiene possa rendere più incisivo e chiaro il percorso applicativo della legge. Rispetto ai numerosi punti di vista disponibili l'attenzione si è focalizzata, in sintesi, su tre ambiti di analisi che sono andati a costituire la struttura della presente Relazione.

## I 10 anni della legge 285/1997

In questi capitoli si è cercato di offrire uno sguardo riepilogativo di insieme sul modo in cui la legge è stata attuata nell'arco di tempo considerato con riferimento all'insieme di Regioni e Province autonome da un lato e Città riservatarie dall'altro. Attraverso una prospettiva legata al ciclo di vita della legge, connesso ai processi di pianificazione e programmazione, si è cercato di restituire una rappresentazione dello sviluppo temporale dei vari piani territoriali di intervento, degli orientamenti alla progettazione che sono stati sviluppati con le varie tipologie di intervento dei progetti esecutivi, delle azioni di supporto di natura informativa, di raccordo e coordinamento nonché di monitoraggio e valutazione che Regioni, Province autonome e Città riservatarie hanno messo in campo per favorire l'attuazione della legge. In tale contesto trova particolare approfondimento la ricognizione sullo stato di attuazione dei progetti nelle Città riservatarie relativamente all'anno 2007.

## L'eredità della legge 285/1997

Il termine "eredità" non deve trarre in inganno facendo pensare che la legge non esista più. La legge è ancora in vigore, almeno formalmente su un piano giuridico. Tuttavia le forme concrete che la rendono visibile attraverso la programmazione si sono profondamente trasformate nel tempo, tanto da rendere meno evidente e osservabile il suo manifestarsi.

Ridotta nei suoi minimi termini la legge consta di tre elementi: un fondo finanziario vincolato, un dispositivo culturale ispirato ai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, un dispositivo di attuazione che definisce i ruoli dei vari livelli di governo (dal nazionale al regionale al locale) e fornisce indicazioni per la programmazione e la progettazione territoriale.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione che ha riconosciuto in capo alle Regioni la competenza legislativa e programmativa delle politiche sociali e, successivamente, l'accordo fra Stato e Regioni del 2003 sul riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali senza vincoli di destinazione, questi tre elementi hanno interagito tra loro in modo differente nelle varie realtà regionali, aprendo di fatto la strada a molteplici esiti applicativi e manifestazioni operative della legge.

Caso a parte, invece, rappresentano le Città riservatarie, per le quali è sempre stato disponibile nei 10 anni il mix dei tre elementi costitutivi nella sua formulazione originaria. Vi è dunque la possibilità di associare e ricostruire il legame tra l'uso del fondo 285, i piani territoriali e i progetti esecutivi. Anche in questo caso però si sono rese evidenti nel tempo alcune trasformazioni legate all'evolversi del percorso applicativo, al modo in cui è stata interpretata la sfida di una legge che si colloca a cavallo tra il settore degli interventi educativi e quelli sociali.

Di tutto questo si è tentato di offrire una sintesi che ha inteso rac cogliere, sotto il nome di "eredità", il bilancio decennale dell'attuazione della legge. Un'eredità declinata al plurale: si vedrà infatti di seguito come si possa parlare di molteplici "lasciti" della legge, osservabili in relazione a tre macrodimensioni: il rapporto con l'avvio dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000, "l'effetto volano" sul sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, l'apporto sul piano culturale della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

### Prospettive

Questi capitoli danno spazio allo sguardo verso il domani, verso ciò che è *in nuce* o non c'è ancora o si auspica possa essere in futuro. Vi sono stati raccolti e organizzati gli elementi di prospettiva che è stato possibile ricavare dagli atti di indirizzo e programmazione delle Regioni, Province autonome e Città riservatarie, unitamente alle ri flessioni personali dei referenti tecnici per la legge 285/1997 intervi stati allo scopo.

La legge 285 aveva in sé uno spirito innovativo e ha offerto una spinta propulsiva portatrice di cambiamenti culturali e organizzativi. L'esperienza della sua attuazione conferma che non è sufficiente la buona qualità di un testo legislativo, tanto più se tendente all'innova zione, perché si producano in modo lineare gli esiti attesi.

I processi di innovazione e cambiamento richiedono di essere go vernati nel tempo con il giusto mix di azioni orientate all'esplorazione e azioni orientate al consolidamento e allo sfruttamento dell'innova zione prodotta. Per questo appare cruciale oggi misurarsi con la possi bilità di trasformare sempre più in servizi quei progetti innovativi che la legge ha inteso promuovere, conferendo loro stabilità e continuità di offerta e, di conseguenza, mantenendo vivo anche il potenziale cul turale che la varietà di interventi sviluppati con la legge ha espresso, evitando di appiattirsi solo su logiche di intervento di natura socioas sistenziale. Altrettanto importante appare riuscire a portare a sistema una logica di lavoro nelle organizzazioni private e pubbliche orientata a principi di corresponsabilità, per garantire davvero reali diritti e op portunità a bambini e adolescenti, nella prospettiva di una qualità so ciale declinata sia sul piano delle esigenze degli individui sia su quello dei contesti in cui essi sono in relazione.

La sfida per il futuro rimane quindi quella della cooperazione e del coordinamento delle azioni, come pure quella di una volontà politica che sappia dare spazio di partecipazione a una pluralità di attori, ivi compresi i ragazzi destinatari degli interventi, coinvolti nella messa in opera di una tale politica pubblica. L'azione pubblica per il benessere di bambini e adolescenti richiede una *corresponsabilità politica* matura e il dovuto *spazio di riconoscibilità sociale* nell'agenda politica. Un patto con la comunità, basato su una dichiarazione forte dell'identità dei bambini e degli adolescenti, dei loro "cento linguaggi", coniugato con una politica che abbia la forza e la costanza di *uscire dall'occasionalità*, per *farsi storia* che affonda le sue radici nella comunità locale.

## I profili di analisi

I profili di analisi (riportati nel cd-rom allegato alla presente Relazione), nella loro strutturazione, sono stati concordati con le Regioni, le Province autonome e le Città riservatarie in un apposito incontro svoltosi l'8 e il 9 luglio 2008 a Roma, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Tra luglio e ottobre i profili sono stati redatti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e, quindi, trasmessi a Regioni, Province autonome e Città riservatarie per essere definitivamente validati nel loro contenuto entro novembre.

Ogni profilo è suddiviso in tre parti.

La prima parte ha carattere descrittivo ed è suddivisa in 4 capitoli. Il primo è dedicato al riepilogo dei 10 anni della legge 285; in esso vengono sintetizzati i contenuti emersi dall'analisi delle relazioni annuali sullo stato di attuazione della legge 285 inviate periodicamente al Centro nazionale dalle Regioni, Province autonome e Città riservatarie, tracciando un quadro riepilogativo d'insieme. Nel secondo capitolo si analizzano le tecniche e gli strumenti predisposti per l'azione di monitoraggio della legge stessa. Il terzo esplicita quelle che sono riconosciute come le "eredità" della 285, ovvero le aree di intervento (non solo progettuale ma anche culturale) che da sperimentali, o di avvio, sono passate a essere realtà/esperienze/assunti/valori riconosciuti e consolidati. Il quarto capitolo, infine, tenta di dare uno sguardo al futuro cercando di delineare le prospettive di sviluppo delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, tenendo conto anche dei cambiamenti nello scenario normativo che si sono realizzati negli ultimi anni.

La seconda parte ha carattere riepilogativo e si compone solo di tabelle che esprimono dati relativi al decennio di attuazione della legge (1997-2007). La prima tabella informa sulla distribuzione percentuale dei progetti per aree di intervento (artt. 4, 5, 6, 7 della legge fino a quando è stato possibile rilevarli); la seconda tabella mostra il riepilogo del numero progetti e soggetti coinvolti; la terza, infine, mo-

stra il riepilogo dei finanziamenti assegnati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in questi dieci anni.

La terza e ultima parte raccoglie la segnalazione dei riferimenti istituzionali, dei nominativi delle persone e degli uffici preposti all'attuazione della legge, la ricostruzione delle risorse finanziarie trasferite negli anni con il fondo della legge, l'elenco delle fonti normative e documentali riferite all'attuazione della legge nonché degli atti e provvedimenti coerenti o collegati con lo spirito della stessa.

In aggiunta a ciò, per le sole Città riservatarie, i profili contengono una sezione di quattro domande utili a fornire risposte per la riconoscizione annuale sullo stato di attuazione della legge, con riferimento ai progetti approvati e attivi nell'anno 2007. Questa sezione ha consentito di leggere più dettagliatamente le informazioni relative ai vari interventi attivati con i progetti nel 2007 e al loro legame con la programmazione.

Il reperimento della documentazione è stato possibile grazie alla continua e valente collaborazione dei referenti per la legge 285 di ogni realtà considerata, che nell'occasione ringraziamo per il prezioso contributo.

Riflessioni su dieci  
anni di attuazione  
della legge 285/97

## I. LE RELAZIONI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME



## 1. I 10 anni della legge 285/1997 nelle Regioni e Province autonome

3

### 1.1 La programmazione; 1.2 Azioni di supporto all'attuazione della legge

#### 1.1 La programmazione

La sfida raccolta in questa Relazione, ovvero quella a raccontare 10 anni di implementazione della legge, ha condotto, al termine dell'analisi, alla possibilità di disporre di informazioni che non solo raccontano della molteplice differenziazione delle pratiche ma anche delle tendenze più generali che hanno accomunato più realtà.

Al fine di fornire una restituzione immediata di tali tendenze ci siamo avvalsi di un approccio induttivo fornendo all'inizio di capitolo una tabella riepilogativa. Tale tabella ha lo scopo di rendere visivamente subito chiara l'evoluzione della programmazione di ogni singola realtà, le tendenze di sviluppo comuni e le differenziazioni.

Risulta importante a questo punto sottolineare che la finalità di base delle tabelle di riepilogo ad inizio di capitolo è quella di rendere visibile più che la programmazione pensata, quella effettivamente realizzata: ponendo in evidenza, con strategie diverse, i tempi e i modi in cui realmente la programmazione si è sviluppata nei diversi territori.

L'asse delle ascisse costituisce il punto di riferimento temporale dal 1997 ad oggi. Lungo l'asse delle ordinate il riferimento è territoriale.

All'interno di questi confini le strategie utilizzate per rendere evidenti le caratteristiche che le diverse programmazioni reali hanno assunto per ogni territorio sono state diverse.

**1.** La prima è di tipo cromatico. Le **annualità** in alcuni casi sono state raggruppate e identificate con colori diversi al fine di rendere visibile la distinzione della durata delle triennalità amministrative che sono state uguali (per tutte le realtà analizzate) nei primi due trienni di attuazione; prevalentemente annuali, invece, dal 2002 con l'istituzione della modifica del titolo V della Costituzione e la modifica dei tempi di erogazione del contributo da parte dello Stato.

**2.** Le caselle in cui è stato inserito il termine **start-up** mettono in evidenza il tempo che è stato necessario per portare a regime l'attuazione della legge: la realizzazione dei progetti si è verificata, infatti, per la maggioranza dei casi, dopo almeno un anno di avvio delle procedure amministrative richieste dalla legge<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per ulteriori precisazioni e approfondimenti si rimanda al paragrafo che segue sui tempi.

La visualizzazione dell'ammontare dei finanziamenti trasferiti dallo Stato a valere sul fondo nazionale 285 suddiviso per ogni anno di attribuzione permette di vedere l'assenza di questo stesso dato per Regioni e Province autonome dal 2003 in poi. Con l'abolizione del vincolo di destinazione delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali trasferite a Regioni e Province autonome, l'ammontare del fondo 285 non è stato più specificato nelle tabelle indicate ai decreti ministeriali di riparto del fondo, essendo disponibile solo l'informazione della quota complessiva di risorse indistinte trasferite alle Regioni e alle Province autonome. Questo ha prodotto la scomparsa dell'immediata visibilità della voce minori trasferiti sui fondi regionali.

3. La lunghezza delle caselle ovvero la continuità del segno su uno o più anni indica quale **estensione effettiva** hanno avuto la **programmazione** ai sensi della 285 e la realizzazione dei progetti. La durata dei piani è stata calcolata prendendo a riferimento per il loro avvio la data nella quale è stato emanato dalla Regione o Provincia autonoma l'atto di indirizzo che ha dato inizio al processo di programmazione, mentre per il loro termine si è fatto riferimento alle informazioni desunte dalle relazioni annuali al Parlamento sulla conclusione effettiva dei progetti esecutivi. Il numero dei **progetti** è anch'esso strettamente legato all'anno di approvazione. L'estensione delle caselle anche in questo caso visualizza l'arco di tempo in cui sono stati realizzati. La presenza di caselle che attraversano trasversalmente più anni sta infatti a significare come, nella pratica, l'attuazione dei progetti si sia sviluppata su più anni rispetto a quelli previsti teoricamente. In Abruzzo, ad esempio, i 53 progetti attivati dal 1998, si sono conclusi nel 2000 (anno in cui sarebbe dovuta iniziare la seconda triennalità). Anche la Basilicata ha avviato i propri 24 progetti nel 1998, la loro durata è stata però di 5 anni dal 1998 al 2002. Non di rado, inoltre, il numero dei progetti è variato nel corso di un ciclo di programmazione. Rispetto al dato iniziale ci possono essere state diminuzioni, a causa di progetti in seguito annullati o accorpati, come pure incrementi, quando la programmazione, pur avendo un orizzonte pluriennale nelle finalità, ha proceduto annualmente nella progettazione seguendo la disponibilità dei finanziamenti, come in Lombardia ad esempio.
4. La strategia utilizzata, infine, per dare indicazione della data di **avvio della programmazione** ai sensi della legge 328/2000 è rappresentata dai tre asterischi (\*\*\*\*) a fianco del numero dei progetti approvati ai sensi della legge 285. Si è scelto di fornire

re anche questa indicazione per visualizzare l'avvio dell'incontro della programmazione ai sensi della legge 285 con la programmazione ai sensi della legge 328. Anche in questo caso coerenti con il principio di base di restituire una rappresentazione fondata sull'attività concreta, si sono rese evidenti solo quelle realtà in cui sono stati approvati i piani di zona strumento operativo concreto di avvio della programmazione ai sensi della 328. Nei casi in cui i tre asterischi non siano presenti, infatti, nell'arco di tutto il periodo di osservazione, ciò sta a significare in alcuni casi una specificità della realtà considerata<sup>2</sup>; in altri, un ritardo dell'avvio dell'implementazione della legge nazionale stessa<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Nel caso delle Province Autonome di Bolzano e Trento, ad esempio, la legge 328/2000 non ha efficacia e pertanto gli enti provinciali, in quanto titolari del potere esclusivo sull'attività assistenziale, restano fuori dalla sfera di azione giuridica della 328.

<sup>3</sup> Nel caso della Regione Calabria pur avendo recepito la legge quadro con LR 26 novembre 2003, n. 23, *Legge regionale di attuazione della L.328/00*, non ha (al momento della rilevazione) deliberato il piano sociale regionale, con definizione dei territori zonali e dei requisiti attuativi del Piano stesso.

**Tabella 1.1 - La programmazione della legge 285/1997 dal 1997 al 2007.  
Durata dei piani territoriali, n. progetti approvati per piano  
territoriale, riparto del fondo 285/1997 anni 1997-2002**

Regione	Triennio ↓ Finanziamenti ↘ N. progetti ↘	1997	1998	1999	2000
		Start-up	Start-up		
Abruzzo		1.309.969,46	3.487.650,00	3.493.251,88	3.133.041,37
	I°		53 ***		
	II°				
	III° e oltre				
Basilicata		936.145,77	2.492.387,37	2.496.388,71	2.384.249,10
	I°		24		
	II°				
Calabria		2.776.791,23	7.392.901,67	7.404.776,61	8.163.330,01
	I°		165		
	II°				
Campania		6.142.759,56	16.354.438,2	16.380.692,16	17.854.172,20
	I°		272 ***		
	II°				
	III° e oltre				
Emilia Romagna		2.024.235,43	5.389.313,10	5.397.961,16	5.176.023,49
	I°		42		
	II°				
	III° e oltre				
Friuli Venezia Giulia		834.947,21	2.222.963,41	2.226.525,90	2.116.840,11
	I°		198		
	II°				
	III° e oltre				

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
2.881.996,25	2.881.996,25						
35							
				35			123
2.193.203,60	2.193.204,60						
29 ***							53
7.509.217,14	7.509.217,14						
211							376
16.423.549,46	16.423.549,00						
295							
			n.d.			n.d.	567*
4.761.278,10	4.761.278,10						
46 ***							
			274				362
1.947.221,34	1.947.221,00						
204 ***							
				204	162		768





Tabella 1.1 - segue

Regione	Triennio ↓ Finanziamenti ↘ N. progetti ↘	1997	1998	1999	2000
		Start-up	Start-up		
Lazio		2.029.169,33	5.402.444,32	5.411.118,2	5.960.934,69
	I°		90		
	II°				
	III° e oltre				
Liguria		614.786,99	1.636.798,84	1.639.431,98	1.732.852,86
	I°		73		
	II°				
	III° e oltre				
Lombardia		4.625.874,07	12.315.889,83	12.335.664,20	12.128.675,24
	I°		277		
	II°				
	III° e oltre				
Marche		990.480,72	2.637.048,25	2.641.281,92	2.432.632,33
	I°		199 ***		
	II°				
	III° e oltre				
Molise		693.216,43	1.845.608,41	1.848.577,14	1.760.488,99
	I°		15		
	II°				
	III° e oltre				
Piemonte		2.118.566,00	5.640.448,23	5.649.509,33	5.779.843,72
	I°		162		
	II°				275 ***
	III° e oltre				

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
	5.483.295,79	5.483.296,79						
n.d								
	n.d ***			n.d.				90*
1.594.002,27	1.594.002,27							
n.d ***								
11.156.826,04	11.156.826,04						n.d.	70*
234 ***								
2.237.709,82	2.237.709,82							511*
151								
			n.d.					350*
1.619.424,26	1.619.424,26							
	26							
			n.d. ***					41*
5.316.715,03	5.316.715,03							
					105	116	n.d.	658*





Tabella 1.1 - segue

Regione	Triennio ↓ Finanziamenti ↓ N. progetti ↓	1997	1998	1999	2000
		Start-up	Start-up		
P.A. Bolzano		626.928,84	1.669.125,46	1.671.810,23	1.214.199,98
	I°		8		22
P.A. Trento		356.955,19	950.357,41	951.880,50	1.054.288,92
	I°			25	
	II°				
	III° e oltre				
Puglia		3.875.743,89	10.331.204,09	10.335.317,04	9.674.357,92
	I°			524	
	II°				
	III° e oltre				
Sardegna		1.750.232,5	4.659.800,28	4.667.286,66	4.395.059,58
	I°		35		
	II°				
	III° e oltre				
Sicilia		5.278.009,31	14.052.154,89	14.074.691,47	13.767.464,77
	I°		200		
	II°				
	III° e oltre				
Toscana		1.841.792,25	4.903.572,38	4.911.445,99	5.048.739,59
	I°		339		
	II°				
	III° e oltre				

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
	1.116.908,17	1.116.908,17						
46	28	18	21	20	15	19		197
	969.810,80	969.810,80						
	17							
		14				n.d.		56*
	8.899.168,88	8.899.168,88						
n.d. ***								
					n.d.			524*
4.042.891,62	4.042.892,00							
			20 ***					
							n.d.	55*
12.664.302,79	12.664.302,79							
580 ***								
						n.d.		780*
4.644.193,33	4.644.193,33							
n.d. ***	366					n.d.		708*



Tabella 1.1 - segue

Regione	Triennio ↓ Finanziamenti ↓ N. progetti ↓	1997	1998	1999	2000
		Start-up	Start-up		
Umbria		586.175,52	1.560.630,65	1.563.134,72	1.650.567,84
	I°		129 ***		
	II°				50
	III° e oltre				
Valle d'Aosta		171.699,47	457.142,43	457.865,26	400.471,53
	I°		16		
	II°				
	III° e oltre				
Veneto		2.713.340,90	7.233.984,76	7.235.575,74	6.965.952,58
	I°		301		
	II°				243
	III° e oltre				

*n.d. informazione non disponibile*

*\* il dato non è completo del numero di tutti i progetti approvati nei 10 anni*

*\*\*\* indica l'anno in cui sono stati avviati i piani di zona di cui alla legge 328/2000*

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
1.518.310,59	1.518.310,59						
				n.d.			179*
368.382,55	368.382,55						
8 ***							
				n.d.			24*
6.407.783,25	6.407.783,25						
		56 ***					600

I tempi

È evidente dalla tabella 1.1 che non sempre lo sviluppo temporale del piano ha coinciso con una durata triennale. A ciò si aggiunga che in uno stesso anno possono essere state gestite risorse finanziarie riferite anche ad annualità differenti. Questo elemento viene esplicitato bene, ad esempio, nel commento ai dati sulla ricognizione dei progetti delle Città riservatarie nell'anno 2007, dove solo tre Città stavano gestendo integralmente nel 2007 i progetti finanziati con l'annualità 2007 del fondo della legge 285 (si veda tabella 4.1). In aggiunta a ciò, con il passare degli anni, l'orizzonte temporale del piano si è sempre più accorciato, attestandosi sul biennio o sull'annualità in ragione della disponibilità annuale e non pluriennale del finanziamento statale.

La fase di avvio si è concentrata quasi ovunque nel primo semestre del 1998 con le delibere di indirizzo e definizione degli ambiti, per completarsi con quelle di approvazione dei piani nella seconda parte dell'anno. Ciò ha comportato di fatto uno slittamento tra la durata dei piani triennali e le annualità finanziarie, andando a collocare il primo termine utile per la conclusione dei progetti del primo triennio tra il 2000 e il 2001.

La fase di avvio dell'applicazione della norma si è rivelata da subito altamente innovativa sul piano metodologico e complessa su quello amministrativo; ha richiesto quindi dei tempi congrui per la realizzazione. In caso diverso sarebbero state vanificate le opportunità date dalla legge rispetto alle sinergie da porre in essere tra gli enti e i soggetti interessati, con il rischio di disperdere risorse economiche importanti a seguito di interventi frettolosi e inadeguati.

Unica eccezione sul piano dei tempi di avvio è rappresentata dalla Puglia, dove si è partiti un anno dopo, nel 1999, poiché l'avvio operativo della legge è stato vincolato all'approvazione da parte del Consiglio regionale in data 11 febbraio 1999 della legge regionale n. 10, *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza*, istitutiva anche dell'Osservatorio regionale sull'infanzia di cui alla legge 451/1997.

Trento e Bolzano, in virtù delle norme statutarie, hanno di fatto derogato dalle disposizioni applicative della legge, non approntando i piani territoriali previsti dalla legge, facendo confluire le risorse nei propri fondi provinciali con i quali hanno finanziato progetti coerenti con lo spirito della legge 285.

La maggior parte delle Regioni ha gestito la prima triennalità su quattro anni. Solo in sei Regioni i piani hanno avuto una durata triennale, mentre in quattro casi le durate dei primi piani territoriali sono state prorogate fino ad arrivare a cinque (Basilicata, Molise, Calabria) e sei anni (Sardegna).

Le cause di questa dilatazione applicativa sono rinvenibili in una pluralità di fattori:

- le difficoltà incontrate dagli enti locali nell'attivazione e nella gestione delle procedure amministrative relative alla stesura e pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento della gestione dei progetti;
- la parziale efficacia del ruolo svolto dalle Province, individuate in alcune realtà regionali per garantire supporto e coordinamento dei Comuni;
- l'inadeguatezza degli assetti organizzativi interni alle amministrazioni regionali stesse, sotto il profilo della molteplicità e specializzazione delle risorse umane e professionali, nonché di quelle strumentali, come pure il turn over del personale che ha disperso saperi e competenze;
- l'insufficiente precisazione a livello regionale di obiettivi e finalità prioritari da perseguire (situazione determinata anche dalla mancanza di dati e indicatori statisticamente attendibili sulle problematiche relative all'infanzia e all'adolescenza nel contesto locale) e una difficoltà nel coinvolgimento dei servizi e delle istituzioni presenti nell'ambito territoriale in forme di raccordo e lavoro di rete.

Il secondo triennio ha preso avvio nella maggior parte delle Regioni nell'anno 2001. In tre Regioni (Basilicata, Campania e Liguria) i nuovi piani territoriali sono stati progressivamente inseriti nei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000. Una tendenza in crescita tra le varie Regioni, a partire da quelle che hanno programmato uno o due anni di transizione come la Toscana e il Molise, a quelle nelle quali il passaggio è avvenuto a conclusione di questo secondo periodo triennale di attuazione della legge.

La terza triennalità è stata gestita secondo il canone 285 solo dalla Regione Abruzzo, che poi dal 2007 è passata anch'essa alla realizzazione dei piani sociali di zona.

La Regione Veneto, al termine della seconda triennalità, ha proseguito l'esperienza dei piani territoriali 285 all'interno di due pianificazioni biennali consecutive 2003-2004 e 2005-2007, nell'ambito del proprio fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza.

### I soggetti

L'esperienza di gestione della legge a livello regionale per lo più si colloca tra le competenze degli assessorati regionali alle politiche sociali.

A livello regionale hanno operato, in misura maggiore a partire dal secondo triennio, organismi di coordinamento di natura interistituzionale, espressione di ruoli sia politici sia tecnici. In Umbria, ad esempio, ha operato, già fin dall'avvio della legge, un Comitato inte-

ristituzionale quale luogo di concertazione, composto dagli amministratori referenti per la legge 285 dei Comuni capofila dei 12 ambiti territoriali, dalle Province di Perugia e Terni, dai Provveditorati agli studi di Perugia e Terni, dal Tribunale dei minori di Perugia, da rappresentanti designati dal Forum del terzo settore, dalle ASL. Il Comitato, presieduto dall'Assessore regionale alle Politiche sociali, è stato allargato alla partecipazione delle Prefetture di Terni e di Perugia al fine di favorire un coordinamento con gli interventi previsti dalla legge 3 agosto 1991, n. 216.

I comitati tecnici, anche questi a composizione interdipartimentale o interistituzionale, hanno solitamente svolto funzioni operative di:

- definizione della bozza degli atti di indirizzo per l'attuazione della legge Piano regionale di indirizzo;
- approvazione dei progetti presentati (come parte della commissione di valutazione);
- verifica in base all'analisi della documentazione e dei dati forniti dagli uffici competenti, dell'attuazione dei progetti, della legge nel suo complesso e l'efficacia degli interventi;
- predisposizione del rapporto annuale sullo stato di attuazione degli interventi da presentare al Ministro competente;
- raccordo e integrazione tra legge 285 e le iniziative già attuate o in via di attuazione derivanti dalla normativa comunitaria, statale e regionale.

Ampio e articolato è stato il coinvolgimento delle varie istituzioni pubbliche a livello locale (Province, Comuni, ASL, ex provveditorati agli studi, centri giustizia minorile, istituzioni scolastiche), in fase di elaborazione dei piani e di realizzazione dei progetti esecutivi, anche grazie a quanto previsto dagli accordi di programma siglati in occasione della formazione dei piani territoriali di intervento.

Tra le Regioni che hanno scelto le Province come ambito territoriale di intervento e soggetto coordinatore del piano, il Piemonte, nel passaggio tra il primo e secondo triennio, ne ha ulteriormente accentuato il ruolo delegando ad esse alcune funzioni proprie come il controllo gestionale dei progetti e dei contributi legati ai piani territoriali di intervento. Un passaggio di funzioni agevolato dal fatto che le procedure previste per il primo triennio di attuazione erano state costantemente condivise in sede di gruppo di lavoro interistituzionale Regione/Province/Città di Torino.

Nel caso della Lombardia, che pure aveva identificato come ambiti territoriali le Province, sono state invece le ASL a delegare questo ruolo di controllo finanziario e contabile già nel primo triennio e poi

anche di erogazione dei fondi agli enti capofila degli ambiti territoriali nel secondo triennio.

I soggetti del terzo settore hanno visto riconosciuto nell'esperienza di lavoro con la legge, per lo più, un ruolo consultivo ed esecutivo/gestionale, piuttosto che programmatico o progettuale nella definizione del piano degli interventi. Specie nel primo triennio questo spazio di partecipazione e coinvolgimento è stato condizionato dai tempi stretti nei quali si è proceduto un po' in tutte le Regioni all'elaborazione e approvazione dei piani territoriali, sacrificando la possibilità di confronto con gli altri attori delle politiche rivolte a infanzia e adolescenza e privilegiando di fatto l'impiego di risorse interne ai vari assessorati e uffici regionali coinvolti.

Un dato significativo dell'affermarsi di un maggiore livello di sussidiarietà orizzontale, almeno nella sua espressione formale, può rintracciarsi nei casi della Lombardia e del Friuli Venezia Giulia che, con l'avvio del secondo triennio, hanno incluso il terzo settore tra i soggetti firmatari dell'accordo di programma di approvazione dei piani territoriali.

### Gli ambiti territoriali

Al momento dell'avvio della legge gli ambiti territoriali formalmente individuati dalle Regioni erano 236<sup>4</sup>. La definizione formale degli ambiti si è discostata dalla realtà. In sei casi sono stati di fatto operativi dei subambiti, specie nelle Regioni in cui il livello della programmazione ha coinciso con il territorio provinciale.

Il livello della definizione geografica e amministrativa dell'ambito ha coinciso in nove casi con le amministrazioni provinciali (Sicilia, Puglia, Piemonte, Molise, Lombardia, Lazio, Campania, Basilicata, Abruzzo). Questa scelta è stata motivata, specie nelle regioni più popolose, con la volontà di evitare il rischio di parcellizzazione delle risorse nel caso queste fossero state distribuite su una base territoriale più ristretta.

Il resto delle Regioni ha individuato invece gli ambiti a un livello più "micro", coincidenti con le zone/distretti sociosanitari o con il territorio dell'intera azienda sanitaria, oppure utilizzando criteri misti tra questi precedenti e associazioni di Comuni e Comunità montane. Questa scelta, specie nei casi di coincidenza dell'ambito territoriale con le zone/distretto, ha puntato a sfruttare alcune economie di scala, facendo tesoro di contesti di programmazione che le Regioni avevano posto in essere in anni precedenti con la programmazione sociosanitaria.

---

<sup>4</sup> Il numero totale degli ambiti ad avvio legge 285 è di 251: tale numero, infatti, comprende 15 Città riservatarie considerate ambiti distinti.

**Tabella 1.2 - Ambiti territoriali della programmazione della legge 285/1997 definiti dalle Regioni e Province autonome dal 1997 al 2007**

Regioni e Province autonome	Ambiti territoriali I triennio	Ambiti territoriali II triennio	Ambiti territoriali al 31/12/2007
Abruzzo	4	4	35
Basilicata	2*	15	15
Calabria	14	14	14
Campania	5*	51	52
Emilia-Romagna	9	9	39
Friuli Venezia Giulia	19	19	19
Lazio	5*	5*	34
Liguria	20	20	70
Lombardia	11	11	98
Marche	24	29	24
Molise	2*	2*	11
Piemonte	8	8	60
Provincia autonoma di Bolzano	8	8	8
Provincia autonoma di Trento	1*	1*	13
Puglia	5	5	45
Sardegna	23	23	23
Sicilia	9*	67	55
Toscana	33	33	33
Umbria	12	12	12
Valle d'Aosta	1	1	4
Veneto	21	21	21
<b>Totale</b>	<b>236</b>	<b>358</b>	<b>685</b>

\* L'asterisco segnala una distinzione tra ambiti formalmente definiti e ambiti su cui poi, in sede operativa, la programmazione è stata gestita: è interessante notare infatti che nel corso degli anni le Regioni con i numeri di ambito contrassegnati hanno operativamente decentrato la gestione su "subambiti" territoriali. La Basilicata, ad esempio, che ha formalmente individuato 2 ambiti nel primo triennio, nella pratica ha implementato la 285 su 5 subambiti; la Campania 91, il Lazio 34, il Molise 12, la Provincia autonoma Trento 13, la Sicilia 75. Di solito tali subambiti hanno coinciso con aggregazioni di Comuni, distretti/zone sociosanitarie o comprensori.

Casi a se stanti sono quello della Valle d'Aosta, dove l'ambito territoriale è coinciso con l'intero territorio regionale come a Trento (anche se solo formalmente), e quello di Bolzano, in cui si è fatto riferimento ai comprensori e all'Azienda per i servizi sociali di Bolzano (dove i primi sono di fatto piccole aggregazioni di Comuni confinanti).

Nel tempo la situazione è andata evolvendosi, vedendo aumentare in modo consistente il numero degli ambiti territoriali, con 358 ambiti all'avvio della seconda triennalità per arrivare ai 685 del 2007.

Si osserva chiaramente una tendenza al ridimensionamento dell'ampiezza territoriale dell'ambito, che coincide per lo più con le zone/distretto sociosanitarie, come mostrato nella tabella 1.3.

Ciò sta a indicare da un lato il crescente riconoscimento del ruolo centrale dei Comuni nelle funzioni amministrative e, dall'altro, la convergenza dei processi di programmazione avviati con la legge 285 in quelli della legge 328, che ha individuato da subito la zona sociosanitaria quale ambito ottimale di programmazione.

**Tabella 1.3 - Ambiti territoriali della programmazione sociale per infanzia e adolescenza definiti dalle Regioni e Province autonome nel 2007, con esclusione delle Città riservatarie. Denominazione e livello di definizione territoriale**

Regione	N. ambiti	Denominazione	Definizione territoriale
Abruzzo	35	Enti di ambito sociale	Associazioni di Comuni
Basilicata	15	Ambiti zonali	Associazioni di Comuni
Calabria	14	Ambiti territoriali	ASL o parti di ASL
Campania	52	Distretti sociali	Distretti sanitari singoli o associati
Emilia-Romagna	39	Zone sociali	Distretti sanitari
Friuli Venezia Giulia	19	Ambiti distrettuali	Distretti sociosanitari
Lazio	34	Ambiti distrettuali	Distretti sociosanitari
Liguria	70	Ambiti territoriali sociali	Associazioni di Comuni
Lombardia	98	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Marche	24	Ambiti territoriali sociali	Distretti sanitari
Molise	11	Ambiti territoriali	Distretti sanitari o ambiti ottimali di programmazione
P.A. di Bolzano	8	7 Comunità comprensoriali + Azienda per i servizi sociali di Bolzano	Associazioni di Comuni
P.A. di Trento	13	11 Comprensori che fanno capo a enti gestori dei servizi socioassistenziali + Comuni di Trento e Rovereto	Associazioni di Comuni
Piemonte	60	Ambiti territoriali	Associazioni di Comuni (per lo più coincidenti con i distretti sociosanitari)
Puglia	45	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Sardegna	23	Ambiti territoriali	Ambiti ottimali di programmazione (per lo più coincidenti con i distretti sanitari)
Sicilia	55	Distretti sociosanitari	Distretti sociosanitari
Toscana	34	Zone sociosanitarie	Distretti sociosanitari
Umbria	12	Ambiti territoriali	Distretti sociosanitari
Valle d'Aosta	4	Ambito territoriale	Distretti sociosanitari
Veneto	21	Ambiti territoriali	Aziende ULSS
<b>Totale</b>	<b>685</b>		

## La progettazione

Con i fondi della legge 285 sono stati finanziati almeno 7.902 progetti nell'arco di 10 anni. Questo dato è sicuramente sottostimato poiché per diverse Regioni non si dispone di informazioni sul numero dei progetti a partire dalla conclusione della seconda triennalità.

Nelle prime due triennalità, corrispondenti a due cicli di programmazione consecutivi riferiti a sei annualità finanziarie, i progetti che hanno ricevuto un finanziamento con il fondo statale della legge sono stati almeno 6.051. Nello stesso periodo l'ammontare dei finanziamenti statali è stato di €588.012.005, il che significa che mediamente un progetto ha ricevuto almeno un finanziamento di €97.176 per l'intera sua durata.

Si può osservare facilmente nella tabella 1.1 una forte variabilità nel numero dei progetti tra una Regione e l'altra: si va dagli 8 di Bolzano agli oltre 500 della Puglia nel primo triennio, come pure dai 42 dell'Emilia-Romagna ai 339 della Toscana.

Tale variabilità, se da un lato si spiega in ragione di dati strutturali (numero di abitanti e disponibilità di fondi), dall'altro deve tenere conto anche del non omogeneo significato attribuito al termine "progetto". Nella pratica questo termine è venuto ad assumere significati diversi a seconda dei territori. In alcuni casi ad esso è stata assegnata una interpretazione restrittiva, in altri estensiva. Nella versione restrittiva a un progetto sono stati fatti corrispondere per lo più uno o due interventi; nella versione estensiva, invece, questo rapporto è stato molto più alto.

Nel caso dell'Emilia-Romagna e dell'Abruzzo, per esempio, i progetti sono stati intesi come progetti di ambito territoriale con finalità trasversali agli articoli della legge 285, comprendenti al loro interno un ampio ventaglio di interventi e azioni, che si esplicavano sui vari Comuni compresi negli ambiti provinciali. Questo ne spiega il basso numero a confronto con Regioni di analoga consistenza demografica e dotazione finanziaria.

Nella gran parte delle Regioni (tranne Lombardia, Veneto e Umbria) la distribuzione dei progetti rispetto all'articolato della legge ha visto prevalere, sia nel primo che nel secondo triennio, azioni riconducibili alle finalità degli articoli 4 e 6 della legge (la prima incentrata su obiettivi di tutela dei diritti e riduzione dei fattori di rischio, la seconda su obiettivi di prevenzione mediante la creazione di centri aggregativi socioeducativi o interventi di animazione e gioco), raccogliendo nel complesso più dei due terzi di tutti i progetti finanziati, mentre per la restante parte la progettazione si è orientata nell'ordine sugli articoli 7 e 5 (il primo concernente iniziative per la promozione e sensibilizzazione dei diritti dei bambini, per l'integrazione delle culture, per lo sviluppo di esperienze di progettazione partecipata, il secondo dedicato all'area degli interventi socioeducativi per la prima infanzia diversi dal

nido tradizionale). Una “graduatoria” che trova conferma anche negli orientamenti progettuali seguiti dalle Città riservatarie.

I progetti hanno avuto come target prevalente nella maggioranza dei casi la popolazione minorile, seguita da quella adulta (genitori, operatori e insegnanti). Pochi però sono i dati quantitativi disponibili dai rapporti di monitoraggio e valutazione approntati dalle Regioni, come si può osservare dalla tabella 1.4.

**Tabella 1.4 - Utenti coinvolti nei progetti finanziati con la legge 285/1997.  
Prima e seconda triennalità**

	Prov. Aut. Bolzano		Emilia-Romagna		Friuli Venezia Giulia		Lombardia	
	I°	II°	II°		I°	II°	I° (1999)	II°
Minori	3.166	69%	9.369	84%	124.969	59%	4.000	10.000
Adulti	1.433	31%	1.757	16%	88.247	41%	n.d.	n.d.
<b>Totale</b>	<b>4.599</b>		<b>11.126</b>		<b>213.216</b>		<b>162.849</b>	<b>769.817</b>

In Veneto gli interventi promossi nel primo triennio sono stati rivolti in prevalenza sia ai minori che agli adulti, il 47%, mentre il 37% è stato rivolto solo a bambini e adolescenti, l'11% solo agli adulti e un 5% non ha risposto. Nel secondo triennio invece la percentuale di interventi rivolta ai soli minori è calata decisamente, soprattutto a favore di interventi che agiscono sia sui genitori che sui figli, segno anche di una maggiore attenzione nei confronti della famiglia e del ruolo genitoriale. Sale quasi al 20%, infine, la quota di interventi che si rivolge esclusivamente ai genitori, a ulteriore testimonianza di una crescente attenzione verso il mondo adulto.

A conclusione del primo triennio di attuazione della legge è stato stimato che i progetti negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni abbiano raggiunto almeno 1.500.000 di utenti fra bambini e ragazzi e mobilitato l'impegno di circa 50.000 operatori.

## 1.2 Azioni di supporto all'attuazione della legge

Tutto il primo triennio di applicazione della norma e il periodo coincidente con l'avvio della seconda triennalità sono stati quelli nei quali si è verificato il maggiore sforzo da parte delle Regioni e Province autonome nelle iniziative di supporto all'attuazione della legge, che sono andate intensificandosi nel tempo, sia rispetto al numero che alla specificità, fino a concludersi sostanzialmente nella maggior parte dei casi con la fine della gestione della seconda triennalità dei fondi della legge o, comunque, in concomitanza con il passaggio della ge-

stione dei fondi 285 all'interno dei piani di zona. D'altronde gli elementi innovativi che la 285 apportava, sia sul piano della "necessaria collaborazione" tra enti, sia su quello dei contenuti progettuali, sia su quello della gestione amministrativa, inducevano per loro stessa natura una domanda di informazione, conoscenza, formazione e supporto tecnico concentrata nella fase di avvio della legge. La legge stessa prevedeva che si potessero realizzare attività formative di supporto, utilizzando per questo fino al 5% del fondo; come pure prevedeva l'attivazione di un servizio di supporto tecnico all'attuazione della legge, di servizi informativi e di una banca dati dei progetti.

La prima azione è stata sviluppata da Aster-X, un raggruppamento di soggetti del terzo settore e del volontariato che si è aggiudicato una gara per la realizzazione di interventi tecnici di supporto all'avvio della legge nel primo triennio. La seconda azione è stata sviluppata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha approntato nel tempo due banche dati documentali dei progetti finanziati dalla legge, relativi alla prima e seconda triennalità, accessibili all'indirizzo [www.minori.it](http://www.minori.it), e due manuali di supporto alla progettazione e alla realizzazione dei piani territoriali.

Gli interventi che hanno caratterizzato le iniziative di supporto all'attuazione della legge 285 messi in atto da Regioni e Province autonome sono stati sostanzialmente di tre tipi:

- a) di natura formativa;
- b) di informazione, raccordo e coordinamento;
- c) di monitoraggio e valutazione.

#### Formazione e informazione

L'attività formativa a sostegno della legge 285 ha trovato fondamento e legittimazione nel disposto dell'art. 2 della legge che, al comma 2, prevede la possibilità per le Regioni e Province autonome di utilizzare una quota di risorse – fino al 5% del budget complessivo a esse trasferito – «per programmi interregionali di scambio e formazione inerenti i servizi per l'infanzia e l'adolescenza».

La scelta del legislatore di prevedere esplicitamente la possibilità da parte delle Regioni di dar vita a dispositivi formativi per sostenere concretamente l'attuazione della legge su tutto il territorio nazionale ha trovato, fin dagli esordi della legge, riscontro in una fruttuosa collaborazione fra gli assessori alle politiche sociali delle Regioni e, per loro tramite, il Gruppo tecnico interregionale politiche minori, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, in stretto raccordo con l'allora Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (adesso Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali).

Questa collaborazione ha consentito la progettazione e la realizzazione di azioni formative finalizzate al miglioramento della qualità degli interventi degli amministratori locali e degli operatori dei servizi pubblici e privati per la promozione di una migliore qualità della vita e per l'affermazione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza ispirata ai principi della Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo.

I percorsi formativi avviati dal 1998 si sono articolati su vari livelli, che potrebbero essere ricondotti sostanzialmente a tre se esaminati dal punto di vista della provenienza geografica dei partecipanti e delle logiche della proposta formativa e organizzativa: un livello che può essere qualificato come nazionale/interregionale, uno interregionale e uno regionale/locale.

La cornice generale entro la quale concretamente ha iniziato a prendere forma il primo dei tre livelli e che ha fatto da stimolo – almeno in una certa misura – anche allo sviluppo degli altri due, può essere rintracciata nella riunione degli assessori alle Politiche sociali delle Regioni svoltasi il 15 aprile 1998, riunione in cui furono poste le basi per la realizzazione – in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze – di attività formative interregionali per l'attuazione della legge 285, da cui scaturì un primo momento formativo a Bologna nel luglio del 1998, che ha visto la partecipazione di 339 operatori provenienti da 17 regioni d'Italia.

Da quel momento in poi sono stati realizzati diversi cicli formativi con la caratteristica di una proposta progettuale elaborata in sede di Gruppo tecnico interregionale politiche minori e realizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze. La formazione ha affrontato i temi principali legati alle sfide culturali e organizzative poste dall'avvio della legge, con lo scopo di sostenere i processi della sua attuazione lungo tutto il primo triennio, trovando un'ideale conclusione nel ciclo seminariale tenutosi a Firenze tra il 2002 e il 2003. Complessivamente, i partecipanti alle attività formative dall'avvio del percorso nazionale sono stati oltre 2.300, con un numero di Regioni aderenti nelle varie fasi mai inferiore a 15.

La descrizione delle caratteristiche delle attività formative proposte, delle metodologie, dei partecipanti e la valutazione delle stesse sono state oggetto di diffusione nella collana “*Questioni e documenti*” del Centro nazionale (n. 15, 20 e 35), oltre che nelle precedenti relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285.

Il secondo livello di realizzazione delle attività formative – quello interregionale – comprende le iniziative promosse da un numero più limitato di Regioni.

Tra le varie esperienze condotte si segnalano:

- 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 sui temi della progettazione partecipata in ambito urbanistico e dell'intelligenza emotiva nel lavoro socioeducativo;
- iniziative congiunte di Piemonte e Valle d'Aosta in tema di valutazione dei piani di intervento;
- progetti di formazione predisposti dalle Regioni Lombardia e Veneto per il proprio territorio e aperti in linea di principio a funzionari di altre Regioni;
- una collaborazione fra Regioni partner: Calabria, Lombardia, Piemonte e Veneto, con l'attivazione di concreti percorsi formativi interregionali da parte delle Regioni Lombardia e Piemonte sui temi del monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti.

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

La crescita delle iniziative formative sul piano regionale e locale a livello di ambito territoriale, se da un lato emerge come un dato positivo in quanto espressione di una volontà di sostenere e qualificare il complesso degli interventi mediante la crescita professionale degli operatori coinvolti, dall'altro evidenzia anche alcune debolezze nella misura in cui le azioni siano state poco raccordate o coerenti con il livello del singolo progetto, della programmazione a livello di ambito o regionale. C'è da tenere presente, inoltre, che nei singoli ambiti territoriali l'estrema diversificazione dei soggetti gestori degli interventi ha reso difficile la costruzione di percorsi formativi integrati.

Il campionario di esperienze che le varie Regioni hanno sperimentato negli anni può trovare alcuni distinguo tra quelle che sono riconducibili ad “azioni formative” e quelle che prefigurano “piani formativi”, coordinati a livello di interambito o di regione.

Nel primo caso sono stati approntati percorsi settoriali, nella logica della specializzazione tematica per argomento/problema (l'adozione, gli abusi e i maltrattamenti, gli affidamenti familiari, l'adolescenza e i comportamenti a rischio, il sostegno alla genitorialità, il raccordo

tra la legge 285 e la legge 328 ecc.), anche correlate alle esigenze applicative di nuove norme che nel tempo sono state adottate dal Parlamento (ad esempio la L. 476/1998, L. 269/1998, L. 149/2001).

Nel secondo caso si è cercato di impostare una formazione come valore aggiunto che potesse permettere un cambiamento e incidere qualitativamente su più livelli tra loro connessi e interrelati:

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

Riconducibili a questo secondo approccio, a titolo esemplificativo, sono state le esperienze dell'Umbria tra il 1998 e il 2001, delle Marche tra il 2001 e il 2002 e del Veneto tra il 2000 e il 2002.

La **Regione Umbria** ha definito, a partire dalla prima triennalità, due piani biennali di formazione a sostegno dell'attuazione della legge, prestando particolare attenzione alle dimensioni del monitoraggio, della valutazione e della qualità delle esperienze che si venivano realizzando con la legge. Il progetto *Valutare e costruire la qualità dei servizi per l'infanzia* si è rivolto ai responsabili tecnici degli ambiti territoriali per l'attuazione della legge 285 e agli operatori coinvolti nei progetti esecutivi e, al termine del primo biennio di formazione, ha permesso di definire gli indicatori di qualità e gli strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia, con particolare riferimento a quattro tipologie:

- i servizi per i bambini da 0 a 3 anni, denominati centri per i bambini e centri per i bambini e le famiglie;

- i centri e le attività per il tempo libero di ragazzi e ragazze;
- i centri di pronta accoglienza per minori non residenti;
- le azioni per favorire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze alla vita della città e per rendere la città educativa.

I risultati dell'attività formativa sono stati raccolti nel volume *Il monitoraggio della qualità dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza: indicatori e strumenti*, edito dalla casa editrice Junior nel 2001.

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

Più complessa e articolata si presenta l'esperienza della **Regione Veneto**, dove si è cercato di compenetrare in un unico piano formativo le istanze poste da varie leggi (285/1997, 476/1998, 269/1998), elaborando per il triennio 2000-2002 un unico piano formativo per tutti gli operatori che si occupano di infanzia e adolescenza.

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

Gli obiettivi per i quali si è lavorato sono stati:

- la promozione di una cultura fondata sullo sviluppo del benessere dei bambini e degli adolescenti con un'attenzione particolare per quei minori che per condizioni fisiche, psichiche, sociali ed etniche si trovano in posizione di svantaggio;

- la crescita di una competenza diffusa in dirigenti e responsabili tecnici e amministrativi dei servizi e degli interventi rivolti a infanzia e adolescenza a livello locale per quanto riguarda l'elaborazione, l'attuazione, la verifica, la valutazione e il monitoraggio dei piani territoriali previsti dalla legge 285 e dei progetti in essi compresi, in modo tale che la cultura progettuale diventi patrimonio del territorio e le azioni progettuali che hanno dato risultati positivi divengano stabili sul territorio;
- l'acquisizione da parte degli amministratori di strumenti di conoscenza per la pianificazione e l'elaborazione delle politiche sociali tra esigenze locali, pianificazione regionale, normativa nazionale e internazionale tenendo conto della corrispondenza etica e della valorizzazione delle risorse familiari e comunitarie;
- l'approfondimento della tematica della genitorialità intesa come complesso di funzioni che investono tutte le tipologie familiari, compresa la promozione della genitorialità adottiva e affidataria e il supporto alla genitorialità in situazione di crisi come famiglie separate, famiglie disfunzionali o abusanti;
- la condivisione di una sensibilità comune nei confronti di maltrattamenti e abusi dell'infanzia negli operatori ed educatori dell'infanzia e adolescenza e in quanti, nel loro ruolo professionale, vengono a contatto con l'età evolutiva;
- la promozione nei confronti di coloro che operano in situazione di danno e/o abuso già conclamato di un percorso operativo, valutativo e terapeutico-riparativo, in grado di garantire l'acquisizione di strumenti professionali idonei a operare in situazioni così delicate nel pieno rispetto dei diritti del bambino e nel contempo della sua famiglia naturale.

Il piano formativo è stato concepito come strumento per l'attuazione del Piano di intervento regionale per l'infanzia e l'adolescenza approvato con DGR del 22 ottobre 2000, e ha previsto il coinvolgimento non solo degli operatori dei servizi sociali, ma anche di altre figure professionali (quali insegnanti, educatori, operatori di comunità tutelari, pediatri, medici di base, del pronto soccorso, ginecologi) autorità giudiziaria minorile e ordinaria. Il percorso ha inteso così sollecitare «una continua circolazione e scambio di esperienze operative e formative tra chi opera nella prevenzione e chi opera nella riparazione in modo tale da creare un *continuum* e una circolarità tali da garantire una cultura allargata, comune e condivisa, presupposto per individuare opportunità, promozione di diritti e progetti di lavoro condivisi soprattutto nelle situazioni di abuso che si presentano come le più pro-

Informazione,  
raccordo  
e coordinamento

blematiche anche in relazione ad approcci metodologici e terapeutici diversificati da parte delle singole professionalità e/o servizi».

Come nel caso della formazione, anche le azioni di informazione, raccordo e coordinamento tra i vari soggetti impegnati nell'attuazione della legge si sono espresse a più livelli.

A un livello nazionale ha operato il Gruppo tecnico di coordinamento interregionale politiche minori e aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile. Il gruppo, espressione tecnica del coordinamento regionale degli assessori alle Politiche sociali, ha esercitato un forte ruolo di impulso per l'attuazione della legge, specialmente nel primo triennio, costituendo una sede di scambio, confronto e condivisione sulle fasi attuative della legge tra i vari referenti tecnici regionali. In tale sede sono stati condivisi le iniziative formative nazionali interregionali e gli strumenti di ricognizione e analisi per la predisposizione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge. Altro luogo importante per l'azione di coordinamento è stata la Conferenza Stato-Regioni dove nel dicembre del 1997 è stato siglato un accordo che ha dato avvio sostanzialmente allo *start up* della legge, precisando i compiti delle Regioni e definendo i tempi delle tre fasi di avvio: l'atto regionale di indirizzo, l'elaborazione dei piani territoriali da parte degli ambiti e il loro esame e approvazione.

Per quanto concerne l'informazione non sono state intraprese iniziative specifiche coordinate e comuni alle Regioni e Province autonome. In questo caso si può solo ricordare la stampa e la diffusione, in oltre 40 mila copie, di un opuscolo informativo sulla legge, realizzate dall'allora Dipartimento per gli affari sociali e distribuito anche in occasione della prima Conferenza nazionale sull'infanzia del 1998.

A livello regionale le funzioni di raccordo e coordinamento sono state espresse sia all'interno dell'amministrazione regionale, nel caso fossero stati coinvolti più assessorati o dipartimenti di uno stesso assessorato, mediante la costituzione di gruppi di lavoro interassessorili o interdipartimentali, sia all'esterno, verso gli altri soggetti pubblici coinvolti nel percorso di programmazione, mediante la costituzione di gruppi o tavoli di lavoro interistituzionali (incluse le Città riservatarie dove presenti), come pure verso la cittadinanza e in particolare quella interessata dalle opportunità offerte dalla legge, attraverso iniziative informative quali conferenze, seminari e dibattiti.

La Regione Abruzzo, ad esempio, come altre ha garantito un coordinamento regionale tra gli ambiti territoriali attraverso l'istituzione e le riunioni periodiche del Gruppo di lavoro interassessorile, previsto dal piano di attuazione regionale della legge 285 e del Gruppo tecnico di lavoro Regione-Province (quest'ultimo gruppo di lavoro peraltro coincidente con quello che ha curato l'attuazione della legge 451/1997).

Allo stesso scopo invece la **Regione Marche** ha istituito un gruppo di lavoro per l'attuazione della legge, composto dai dirigenti di diversi servizi regionali (sanità, servizi sociali, ambiente, formazione professionale) e aperto ai responsabili dei piani territoriali di intervento.

Al gruppo sono state affidate competenze relative alla definizione delle linee di indirizzo e dei criteri di utilizzo delle risorse, all'individuazione delle priorità e degli strumenti di verifica degli interventi, all'esame dei piani di intervento presentati dagli enti locali, al monitoraggio e alla verifica dell'attuazione della legge.

È stato inoltre previsto il coinvolgimento delle amministrazioni provinciali nell'articolazione degli ambiti territoriali di intervento e nella determinazione di forme di promozione e di organizzazione, in grado di rendere più efficaci le iniziative e le attività, compresi gli accordi di programma.

Alle Province è stata attribuita la responsabilità organizzativa delle "giornate dell'infanzia e dell'adolescenza" finalizzate a favorire un confronto tra le esperienze in corso nei 24 ambiti territoriali e la raccolta delle esigenze formative che sono state oggetto dall'attività organizzativa dei singoli ambiti territoriali.

Nel passaggio dalla prima alla seconda triennalità e in concomitanza con il passaggio ai piani di zona, quasi tutte le Regioni hanno realizzato seminari, convegni e dibattiti pubblici per favorire l'accesso alle opportunità della legge e sostenerne l'attuazione. In alcuni casi sono state anche realizzate pubblicazioni a carattere informativo.

In **Abruzzo** ad esempio, per supportare la progettazione nel primo triennio, è stato realizzato un sito web<sup>5</sup> (oggi non più aggiornato) all'indirizzo [www.ibambini.it](http://www.ibambini.it), unitamente alla pubblicazione di un *Vademecum infanzia e adolescenza. Materiali e documenti*, diviso in tre parti, rispettivamente dedicate alla legge 285, ai servizi educativi per la prima infanzia e alle adozioni nazionali e internazionali.

A livello locale, il coinvolgimento e la collaborazione tra enti e istituzioni diversi sono stati preparati prima dell'elaborazione dei primi piani di intervento: ad esempio in Lombardia nel 1998 è stato stipulato un protocollo di intesa tra le 11 Province identificate come

---

<sup>5</sup> In Appendice (si veda cd-rom allegato), nei profili di ogni Regione e Città riservataria, tra le informazioni di riepilogo sono segnalati gli indirizzi delle pagine web dove sono disponibili informazioni sulla legge e dalle quali è possibile risalire anche a sezioni che ospitano dati e pubblicazioni a essa attinenti. Al 30 settembre 2008 erano attive sui siti istituzionali delle Regioni e Province autonome pagine web con contenuti informativi sulla legge in 12 casi: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

ambiti territoriali dalla Regione, l'Associazione nazionale Comuni italiani, l'Unione province italiane e la Regione stessa, che ha rappresentato la base di sviluppo delle nuove relazioni che la legge chiedeva di attivare per la sua attuazione.

A questo ha fatto seguito tra il 1999 e il 2000 il protocollo di intesa siglato dalla Regione Lombardia con le diocesi lombarde di Bergamo, Brescia, Como, Crema, Cremona, Lodi, Milano, Mantova, Pavia e Vigevano, nonché con la Diocesi di Tortona che ha giurisdizione su parrocchie situate in territorio lombardo, per il riconoscimento della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori e per la loro valorizzazione sul territorio lombardo.

Questi accordi sono stati espressione di una strategia che puntava a realizzare gradualmente sul territorio regionale dei "patti educativi" tra i vari livelli istituzionali e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie.

Altra iniziativa specifica sul fronte dell'informazione e coinvolgimento della cittadinanza che si può segnalare a titolo esemplificativo è quella promossa dalla **Regione Campania**, che ha organizzato la prima assemblea regionale delle ragazze, dei ragazzi e degli adulti campani dal titolo *Io voglio... identità, desideri e progetti*, svoltasi il 7 e 8 maggio 2004 presso la Città della scienza di Napoli, che ha avuto l'intento di far incontrare ragazzi e adulti campani per raccogliere elementi utili a programmare le politiche e gli interventi necessari a una comunità che voglia essere accogliente e rispettosa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

#### Monitoraggio e valutazione

Le attività di monitoraggio sullo stato di attuazione dei piani e dei progetti a livello nazionale sono state avviate progressivamente in tutte le Regioni a partire dalla seconda metà del 1998 fino all'anno 2006, sulla base di strumenti predisposti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e condivisi dalle Regioni in sede di Gruppo tecnico interregionale politiche minori e aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile. Sono state così approntate una scheda di riconoscimento periodica per la rilevazione dello stato di attuazione della legge a livello di Regioni, singoli ambiti territoriali e Città riservatarie e una proposta indice strutturato per la stesura dell'annuale relazione al Parlamento da parte delle Regioni e Città riservatarie.

L'utilizzo di tali strumenti ha costituito la base di riferimento alla quale alcune Regioni<sup>6</sup> hanno attinto per sviluppare anche propri siste-

---

<sup>6</sup> Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Province autonoma di Trento e Bolzano, Umbria, Valle d'Aosta.

mi regionali di monitoraggio e valutazione dei piani e dei progetti, variamente articolati.

Nel tempo il flusso di informazioni nazionali è andato progressivamente perdendo rilevanza e capacità informativa. Ciò si è reso evidente dal 2003 in poi, quando è stato abolito per le Regioni il vincolo di destinazione sui fondi della legge 285, nel riparto del fondo nazionale per le politiche sociali.

Oltre a ciò, la diminuzione del flusso informativo si è collegata al passaggio dei piani territoriali 285 nei piani di zona di cui alla legge 328/2000. Nel 1999, alla prima rilevazione nazionale, tutte le Regioni avevano inviato la relazione al Parlamento e 19 (tutte tranne Trento e Bolzano) la scheda di ricognizione regionale, mentre la copertura degli ambiti territoriali era stata dell'86%; nel 2003 sono state 18 le Regioni che hanno trasmesso la relazione e 19 la scheda, mentre la copertura degli ambiti è stata del 77%; nel 2006 solo 9 Regioni hanno inviato la relazione e 10 la scheda di ricognizione regionale e la copertura degli ambiti territoriali è stata del 25%.

L'attenzione delle Regioni e Province autonome alle funzioni di monitoraggio e valutazione della legge è cresciuta nel tempo ed è solo dopo il 2000 che sono cominciati i primi rapporti regionali di monitoraggio e valutazione orientati a fornire elementi di valutazione sul primo triennio e a prefigurare scenari di cambiamento in relazione all'avvio del secondo ciclo di attuazione della legge.

Il **primo triennio** si è caratterizzato per il lento ma costante procedere verso l'elaborazione degli strumenti di lavoro in ambito di documentazione, monitoraggio e valutazione, costruzione della rete di raccolta dei dati e definizione delle procedure. Un lavoro impegnativo, perché orientato a costruire un insieme condiviso di strumenti di rilevazione da adottare a livello regionale e in ambito territoriale che ha visto la definizione di griglie di indicatori, schede per il rilevamento dati e la predisposizione di un sistema elementare per la raccolta e la gestione informatizzata dei dati. La definizione degli strumenti è avvenuta nella maggioranza dei casi ad opera degli uffici della Regione preposti al coordinamento e all'attuazione della legge.

Nel **secondo triennio** si è assistito a una rivisitazione e a un aggiustamento degli strumenti, spesso sostenuta da un supporto esterno offerto da università, centri di ricerca, esperti nella materia (ad esempio nel caso della Lombardia con l'IRER-Istituto di ricerche regionali, nel Veneto con la Fondazione Cuoa per il primo triennio e poi con l'Observatorio regionale per l'infanzia, in Abruzzo con l'Università di Teramo, in Emilia-Romagna con l'IRS-Istituto ricerche sociali).

Tipicamente i sistemi di monitoraggio e valutazione approntati nelle varie Regioni sono stati accomunati da un ciclo di valutazione che ha visto:

- una prima fase, finalizzata alla mappatura di tutti i progetti finanziati che si compone della raccolta e classificazione delle caratteristiche salienti dei progetti;
- una seconda fase, inizialmente con cadenza semestrale e poi annuale, che si interroga sull'andamento del progetto;
- una terza fase, di valutazione, concernente gli aspetti di processo e di esito dei progetti, e di coerenza interna ed efficacia dei piani territoriali.

Per ciascuna fase sono state previste delle schede:

- a) scheda di base con l'anagrafica del progetto, comprendente le indicazioni sul committente, l'ente gestore, il responsabile comunale, il coordinatore del progetto, il programma temporale, la descrizione degli spazi interni ed esterni;
- b) scheda periodica di monitoraggio dei progetti contenente informazioni su numero dei partecipanti, tempi, risorse umane, strutturali e finanziarie, indicatori di risultato, risultati emersi;
- c) scheda di valutazione finale del progetto.

Alle schede sono state spesso affiancate interviste singole a testimoni privilegiati e focus group con diversi attori sociali coinvolti nell'attuazione della legge.

Diversi sono stati nel complesso i disegni di valutazione messi a punto. Tra i criteri di valutazione dei progetti e dei piani territoriali più ricorrenti si segnalano:

- congruenza progettuale sia interna al progetto sia esterna, con il piano e gli obiettivi della legge;
- diffusione del progetto tra la popolazione target e misura del raggiungimento del target;
- efficienza progettuale;
- indici di costo;
- tipo e importanza delle sinergie sviluppate tra attori locali coinvolti nella realizzazione del progetto;
- tipo e qualità della metodologia impiegata;
- fattibilità, consolidamento e sostenibilità del progetto;
- fattori di successo, criticità e sinergie prodotte dagli accordi di programma;
- livello di interazione e comunicazione raggiunto tra i diversi soggetti partecipanti agli accordi di programma;

- impatto che i progetti hanno avuto sul territorio e nelle diverse istituzioni territoriali.

33

Le iniziative formative, messe in campo sia a livello nazionale sia, in alcuni casi, a livello interregionale hanno accompagnato e sostanzialmente lo sviluppo della cultura del monitoraggio e valutazione – come già precisato nel paragrafo sulla formazione – e lo sviluppo di sistemi informatizzati per la raccolta e catalogazione dei dati.

In quest'ultimo caso si è partiti nel primo triennio da flussi informativi affidati a raccolte dati cartacee e successivo ingressamento degli stessi in archivi elettronici, quali fogli di calcolo e database sviluppati con software come Microsoft Access, per passare poi a vere e proprie piattaforme sviluppate *ad hoc* per la gestione di tutto il flusso informativo, ai fini sia del monitoraggio, sia delle attività di valutazione.

Nel caso di **Trento**, ad esempio, dal 2005 è stato sperimentato un sistema di valutazione *multistakeholder* sui progetti finanziati con la legge 285 denominato V@luta, accessibile via Internet all'indirizzo [www.valutacionesociale.provincia.tn.it](http://www.valutacionesociale.provincia.tn.it), che ha avuto come obiettivi quelli di:

- effettuare una valutazione di congruità tra obiettivi raggiunti e risorse impiegate;
- permettere una verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni;
- verificare l'impatto sociale che i progetti finanziati hanno avuto sui beneficiari dell'intervento e sulla comunità;
- fornire indicazioni per l'identificazione degli elementi di successo o meno dei diversi progetti;
- identificare i progetti e le attività da sostenere e promuovere in funzione della performance sociale ed economica realizzata.

Lo sviluppo delle attività di monitoraggio e valutazione della legge si è intrecciato in molte Regioni con quello della legge 451/1997, che aveva messo in campo risorse per l'avvio dei flussi informativi sulla condizione di bambini e adolescenti e la costruzione della mappa dei servizi a essi rivolti.

Specie a partire dalla seconda triennalità, in diverse Regioni l'attività di monitoraggio e valutazione della legge è stata approntata in concomitanza con la costituzione e l'avvio degli osservatori regionali sull'infanzia e l'adolescenza o dai centri regionali di documentazione di cui alla legge 451. Strutture che poi al termine della seconda triennalità o in coincidenza con l'avvio dei piani sociali di zona sono di

norma confluite nei più ampi osservatori sociali regionali come sezioni infanzia e adolescenza<sup>4</sup>.

Gli osservatori, anche se non in maniera omogenea nelle diverse esperienze regionali, hanno in genere ricoperto le seguenti funzioni:

- acquisizione dati relativi alla condizione sociale, culturale, economica, sanitaria, psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;
- monitoraggio delle risorse finanziarie e loro destinazione per aree di intervento di settore;
- mappatura di progetti e servizi territoriali e creazione di banche dati;
- messa in rete delle informazioni al fine di renderle disponibili a tutti gli utenti potenzialmente interessati mediante allestimento di siti web e la diffusione di pubblicazioni a stampa;
- organizzazione di iniziative di formazione e di sensibilizzazione.

In Friuli Venezia Giulia, ad esempio, è stato sviluppato uno specifico sistema per l'attività di monitoraggio a partire dal 2000, con la costituzione del Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, organizzato con una sede centrale a livello regionale e quattro sedi distaccate a livello provinciale. L'attività di rilevazione provinciale si basava sulla collaborazione dei 19 ambiti territoriali mediante la costituzione di 19 Punti Monitor, concepiti come punti di raccolta e catalogazione unitaria dei dati relativi alla condizione dei minorenni e al monitoraggio sui progetti della legge 285. L'unità operativa del Punto Monitor ha avuto sede presso l'ente gestore dei fondi della legge 285. Il personale messo a disposizione è stato appositamente formato e ha svolto funzioni di supporto tecnico e professionale al referente di ambito nel merito delle attività di monitoraggio degli interventi dei piani territoriali.

Infine, tra gli esempi oggi ancora attivi e particolarmente ricchi di informazioni e documentazione si segnalano le iniziative dell'Emilia-Romagna, quelle del Veneto e, tra le regioni del Sud, del Molise.

---

<sup>7</sup> Nella sezione Informazioni di riepilogo dei profili regionali, riportati in Appendice, sono indicate le pagine web informative sulla legge 285 attive al 30 settembre 2008 dalle quali è possibile risalire all'analogia sezione di osservatorio/centro di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza attivo presso le Regioni e Province autonome.

## 2. L'eredità della legge 285/1997

2.1 Il rapporto con la legge 328/2000; 2.2 Effetto volano; 2.3 Il dato culturale

### 2.1 Il rapporto con la legge 328/2000

Come evidenziato nella tabella 1.1, la legge 285 ha avuto un destino intrecciato con quello dell'avvio della legge 328/2000. È giusto quindi cercare di capire che tipo di rapporto si sia creato nell'applicazione delle due norme e che tipo di esiti si siano verificati.

Giocando con le parole si può rilevare che la differenza tra 328 e 285 è 43. Ci si può chiedere quindi se questo “fattore 43” sia qualcosa che si è andato ad aggiungere o a sottrarre all'esperienza di lavoro con la legge 285, se l'incontro tra le due norme sia avvenuto all'insegna dell'integrazione oppure no, con l'obiettivo di sviluppare una legge 285 sempre più dentro il piano sociale e un piano sociale arricchito e orientato dall'esperienza della legge 285. In particolare il piano sociale riprende le modalità organizzative proposte dal modello 285 e l'aspetto dell'integrazione tra i progetti dei diversi settori nel sistema dei servizi.

Si può iniziare osservando innanzitutto il dato attuativo della legge 328, in particolare per ciò che riguarda la fase operativa di definizione dei piani di zona, strumenti cardine della programmazione per realizzare il sistema integrato di servizi e interventi sociali.

Al dicembre 2007 in tutte le Regioni, tranne che in Calabria e nelle Province autonome di Trento e Bolzano che derogano dall'applicazione della norma in virtù della loro autonomia statutaria, erano stati attivati i piani di zona.

Gli atti di indirizzo per la formulazione dei piani di zona sono stati adottati in 6 Regioni nel 2001, in 4 Regioni nel 2002 e in 5 Regioni a partire dal 2004. L'ultima Regione ad avviare i piani di zona (denominati PLUS, piani locali unitari dei servizi) è stata la Sardegna, nel 2006.

In tre casi (Basilicata, Campania, Liguria) l'avvio dei piani di zona si porta dietro la confluenza del piano territoriale 285 al termine della prima triennalità.

Altre Regioni, come Lazio, Toscana, Umbria, Marche e Lombardia, forniscono, già a partire dall'avvio del secondo triennio, l'indicazione programmatica di orientare la progettazione di piani 285 nell'ottica del loro inserimento futuro nei piani di zona. Al termine del secondo triennio di attuazione della 285 tutte le Regioni, con le eccezioni sopra richiamate e quelle di Abruzzo e Veneto, avevano traghettato i piani 285 nei piani di zona.

L'Abruzzo ha gestito tra il 1998 e il 2007 tre cicli di programmazione triennale della legge 285, pur avendo avviato in concomitanza i piani di zona; solo dalla fine del 2007 si è prospettato il passaggio dei piani 285 nei piani di zona; il Veneto invece ha gestito due triennalità della legge 285 per poi passare dal 2004 a due programmazioni biennali basate sull'istituzione di un fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza nella logica del «rinnovamento della 285 nella continuità».

Complessivamente si può affermare che l'esperienza di lavoro con la legge 285 ha anticipato le caratteristiche di fondo e la filosofia della legge 328, quanto meno sul piano dei processi attuativi – la pianificazione, la programmazione e la progettazione territoriale, la concertazione, la collaborazione interistituzionale, il monitoraggio e la valutazione –, rappresentando un buon esempio di come le leggi di settore debbano essere inserite all'interno di una programmazione più ampia a livello di ambito, come quella espressa dai piani sociali di zona.

Del resto, in quelle Regioni dove fin da subito la legge ha avuto come ambito territoriale di programmazione la zona o il distretto sociosanitario, si sono poste le basi per un più agile passaggio all'insegna della continuità dei processi di programmazione, mettendo a frutto i meccanismi di collaborazione e coordinamento e gestione delle reti già presenti con la programmazione sociosanitaria o socioassistenziale.

Al tempo stesso, in alcune Regioni dove gli ambiti territoriali della 285 avevano una definizione diversa dalle zone sociosanitarie (come Campania e Sicilia), il riallineamento con la programmazione territoriale dei piani sociali di zona è stato più impegnativo e faticoso, non potendo capitalizzare e consolidare del tutto le esperienze, i saperi e i circuiti comunicativi e organizzativi sviluppati con l'esperienza di lavoro della legge 285.

L'avvio della legge 328, secondo quanto testimoniano i referenti tecnici regionali per la legge 285 intervistati nel 2006, ha favorito anche una presa di coscienza della forza e del carattere di innovatività espresso dalla legge 285 sul piano organizzativo. Il compito di "lasciare" la 285 senza "perderla" ha condotto in alcuni casi a interrogarsi sui sistemi organizzativi interni alle amministrazioni regionali, vissuti come succubi della burocrazia e della routine, di una logica di potere gerarchico e solitario, a favore di una capacità di lavoro comune ispirata ai principi dell'integrazione di ruoli e competenze: «lavorare in gruppo richiede di riconoscere il potere e le competenze degli altri. È necessario saper governare i processi per far crescere gli altri e non solo per tenere sotto controllo le criticità».

Un fattore potenzialmente critico nella confluenza della 285 all'interno dei piani di zona è stato rappresentato dalla presenza o meno di vincoli di spesa, a garanzia della continuità degli interventi attivati

e dell'investimento sull'infanzia e l'adolescenza, di fronte ad altre categorie di beneficiari come per esempio gli anziani.

In alcune Regioni, come Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Liguria, al momento del passaggio dei piani territoriali 285 nei piani di zona sono stati posti dei vincoli di spesa per l'area minori o dei parametri di progettazione a tutela della continuità dell'investimento finanziario e culturale avviato con la legge 285.

Nel caso della Liguria ad esempio le risorse 285 dell'anno 2002 sono confluite in quelle del Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004, con la richiesta però, da parte della Regione agli ambiti, di assicurare per l'area Responsabilità familiari diritti dei minori e degli adolescenti percentuali di impiego delle risorse da esplicitare nei piani di zona e che rispettassero le quote di finanziamento 285 allocate negli anni precedenti.

Nell'esperienza della Regione Toscana il passaggio della legge 285 nella 328 è avvenuto a partire dal 2001, in concomitanza con l'approvazione del Piano integrato sociale regionale 2002-2004. In quella circostanza si è creato un assetto pianificatorio della legge 285 su un doppio circuito di programmazione territoriale, che ha evidenziato da un lato la vocazione "socioassistenziale" della legge, per le progettualità coerenti con le finalità degli articoli 4 e 7, e dall'altro quella educativa e promozionale, per le progettualità confluite nei piani zonali degli interventi educativi coerenti con le finalità degli articoli 5, 6 e 7 della legge. Si è prefigurato così il completo riassorbimento del piano territoriale 285 nel sistema regionale della programmazione che fa perno su due contenitori: il piano sociale regionale da un lato e il piano educativo regionale, nonché, a livello locale, i corrispettivi piani zonali.

L'Emilia-Romagna ha realizzato momenti di formazione *ad hoc* nel 2003 per sostenere il passaggio dai piani territoriali ai piani di zona ma anche con l'obiettivo di salvaguardare l'identità della 285: «la scommessa che si è fatta in Regione di mantenere in vita lo "spirito" della legge 285 anche in assenza del fondo nazionale vincolato alla realizzazione di promozione e prevenzione dell'infanzia e dell'adolescenza pare vinta». La Regione ha inoltre accompagnato e sostenuto il processo di integrazione tra 285 e 328 introducendo a partire dal 2004 l'importante risorsa rappresentata dalla "figura di sistema" per l'infanzia e l'adolescenza, istituita al fine di sostenere e qualificare la progettazione nell'area infanzia e adolescenza sui diversi territori in cui si suddivide la Regione. Si tratta di un professionista dedicato alla promozione dell'integrazione progettuale a livello zonale che, in taluni casi, può avvalersi dell'esperienza prodotta dagli interventi della 285 in diverse zone sociali con l'avvio di percorsi di coordinamento e l'individuazione di tecnici ed esperti: nel 2007 se ne erano costituite

35 (su un totale di 39 zone sociali), con competenze e professionalità, nonché legittimazioni, diverse.

Un ulteriore elemento di riflessione, spostato più sul versante delle criticità, concerne gli effetti che la legge 328 ha avuto sul piano della filosofia promozionale e dell'innovazione che invece costituivano una cifra distintiva della legge 285.

La componente di innovazione nei progetti introdotta con la legge 285 è stata più forte nella prima triennalità, per diminuire nel periodo successivo in cui sono prevalse da un lato logiche di continuità e stabilizzazione degli interventi avviati nella prima fase, dall'altro logiche di premialità orientate a consolidare nel sistema dei servizi le esperienze risultate più adeguate. La prima tendenza è stata ancora più accentuata nel confronto con la legge 328 essendo per sua stessa natura, in quanto legge quadro, meno orientata verso l'innovazione e più verso la garanzia dei servizi e delle prestazioni ritenute essenziali. Se da un lato ciò ha permesso ad alcuni progetti avviati con la legge 285 di trasformarsi in servizi stabili e continuativi, dall'altro ha certamente depotenziato la parte creativa orientata alla ricerca di soluzioni nuove o all'attivazione – dove il territorio ne fosse sprovvisto – di nuovi servizi, che era stato invece possibile sperimentare con la legge 285.

Occorre infine segnalare che questo orientamento a stabilizzare e dare continuità ai servizi essenziali, a svantaggio della ricerca di spazi di innovazione, si è reso necessario anche in relazione all'andamento delle risorse economiche del fondo nazionale per le politiche sociali trasferito alle Regioni, che ha subito negli ultimi anni un andamento altalenante, all'interno di una prospettiva di generale contrazione della disponibilità di risorse per la spesa pubblica.

## 2.2 Effetto volano

L'espressione “effetto volano” è stata introdotta come prospettiva di analisi dei risultati della legge fin dalla prima Relazione al Parlamento sull'applicazione della legge 285, volendo con ciò osservare se e in che misura l'applicazione della legge avesse prodotto degli effetti “moltiplicatori” rilevabili su una molteplicità di piani e dimensioni tra cui:

- quello del sistema dei servizi, consolidando, incrementando o differenziando le varie tipologie di offerta e, in ultima analisi, inducendo un aumento della domanda di servizi stessi;
- quello della produzione normativa, ispirata o coerente con le finalità della legge;
- quello delle risorse economiche e finanziarie specificamente destinate alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
- quello culturale, contribuendo all'affermazione di una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ispirata ai principi della

Convenzione ONU del 1989 e a un approccio non solo “preoccupato” per le esigenze di vita di bambini e ragazzi, ma attento alla quotidiana normalità della fatica di crescere.

Tutte le relazioni regionali mettono in risalto l'esistenza di un effetto volano esercitato dalla legge, colto almeno attraverso la presenza di una delle quattro dimensioni sopra indicate.

Per quanto concerne il primo aspetto si può citare, a titolo esemplificativo, un dato proveniente dalla prima indagine nazionale censuaria sul sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza nel 2000, che ha mostrato come su 732 servizi “integrativi” al nido censiti in Italia, riconducibili dunque alle finalità di cui all'articolo 5 della legge, quasi la metà di essi (il 47,2%) avesse beneficiato di un finanziamento 285, anche se un terzo era stato attivato prima dell'approvazione della legge. Altro dato riguarda i servizi per gli adolescenti, censiti in una ricerca condotta dal Centro nazionale nel 2001 che ha rilevato come su 4.120 servizi per i ragazzi da 11 a 17 anni il 40% godesse di un cofinanziamento della legge 285 mentre il 60% era invece finanziato interamente dai Comuni.

Il secondo aspetto è quello che più accomuna le varie esperienze regionali, anche se con gradi e intensità diversi.

L'esperienza di lavoro con la legge 285, oltre ad aver costituito un banco di prova per il futuro sviluppo dei piani sociali di zona, già descritto in precedenza, in alcuni casi è stata accompagnata da norme quadro tese a disciplinare il complesso degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza e alla famiglia, come ad esempio in Lombardia con la LR 34/2004 o nelle Marche con la LR 9/2003.

Più frequentemente si è assistito all'adozione di specifici provvedimenti amministrativi di settore, finalizzati a organizzare e regolare il funzionamento di ambiti di intervento e servizio rivolti all'infanzia e all'adolescenza mediante la produzione di linee guida, modelli di autorizzazione e accreditamento, sperimentazione di forme di gestione attraverso *voucher*: dai servizi educativi per la prima infanzia a quelli per la deistituzionalizzazione, al contrasto del maltrattamento e abuso, alle adozioni internazionali, ai percorsi di accoglienza e integrazione verso i minori stranieri, al sostegno alla genitorialità.

Tutto ciò ha trovato senz'altro stimolo nella legge 285, la cui applicazione ha prodotto sinergie oltre che in concomitanza con l'adozione di specifiche norme a livello regionale, in taluni casi anche preesistenti alla 285 stessa, con le norme adottate a livello nazionale, come nel caso della legge 476/1998 di riforma delle adozioni internazionali, della legge 269/1998 contro lo sfruttamento sessuale e la pedofilia, della legge 149/2001 sulla chiusura degli istituti per minori, delle varie finan-

ziarie tra il 2003 e il 2005 che hanno istituito il fondo di rotazione per lo sviluppo dei nidi di infanzia e dei servizi integrativi.

Il terzo livello è quello per il quale si dispone di scarne informazioni e analisi, fatta salva l'indicazione da parte della maggioranza delle Regioni negli atti di indirizzo della richiesta di un cofinanziamento da parte degli enti locali nella presentazione dei progetti nei piani territoriali.

In realtà il tema della sostenibilità economica degli interventi avviati con i fondi della legge 285 è il vero nodo critico: poco è stato fatto per cercare di diminuire l'indice di dipendenza strutturale dei progetti dalla fonte di finanziamento pubblica, favorendo la diffusione di buone pratiche di ricerca fondi o di altre strategie di sostentamento praticabili nel medio e lungo termine.

E questo vale sia per i progetti a livello locale sia per le risorse a livello regionale. Basti pensare che non vi è nessuna concertazione tra le risorse pubbliche dei fondi sociali regionali e quelle disponibili ad esempio nel circuito delle fondazioni bancarie, che muovono ingenti quantità di fondi anche a favore di progetti e interventi sociali, inclusi quelli per l'infanzia e l'adolescenza. Un terreno questo sul quale sarebbe auspicabile giungere ad accordi e collaborazioni nell'ottica di un maturo sistema di welfare mix. Sarà interessante in questo senso poter osservare l'esito del lavoro che sta portando avanti la Fondazione per il Sud che ha finanziato i primi progetti a partire dal 2007.

### 2.3 Il dato culturale

La legge 285 si è contraddistinta per aver favorito un approccio culturale alle politiche per l'infanzia e all'adolescenza basato sulla loro visibilità e riconoscibilità, sull'attenzione alla "normalità" della vita quotidiana di bambini e adolescenti, piuttosto che alle condizioni di vulnerabilità o di rischio, all'interno di una visione dei loro diritti che si richiamava espressamente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

L'esperienza di lavoro con la legge, grazie anche ad alcune ritualità (la Conferenza nazionale sull'infanzia, la Giornata internazionale per i diritti dell'infanzia, gli accordi di programma, la formazione sia regionale che nazionale, i tavoli di coordinamento e concertazione), ha favorito la costituzione di una comunità di discorso, che ha permesso di costruire un fronte comune di identità tra coloro i quali a vario titolo (politici e tecnici a livello regionale, provinciale, comunale) sono stati coinvolti nella sua attuazione, dando vita al "popolo della 285".

Dall'analisi dei profili dei 10 anni di attuazione della legge nelle Regioni e Province autonome si evince che per molte realtà la comprensione reale dell'impatto, prima operativo e poi culturale, della legge non è stato immediato. La consapevolezza dello spirito di questa

nuova forma di programmazione e progettazione si è sviluppata gradualmente, con la pratica, nel tempo, anno dopo anno.

Un elemento culturale assai importante che non viene riconosciuto consapevolmente dai referenti tecnici regionali intervistati, ma che è oggetto di rimando continuo, è rappresentato dal valore che ha assunto il concetto di cambiamento. La 285 ha richiesto uno svecchiamento delle procedure, ma anche della rappresentazione di sé delle amministrazioni pubbliche. Il “cambiamento” è entrato a far parte delle politiche e delle strutture burocratiche, nelle procedure amministrative solitamente refrattarie a esso. La 285 ha richiesto cambiamenti nelle logiche di intervento, nei processi di realizzazione, nei modi di gestire il potere, ma soprattutto nei modi di rappresentarsi da parte delle istituzioni.

Il maggior elemento di cambiamento indicato nei profili regionali riguarda i nuovi meccanismi di rapporto e i diversi poteri attribuiti a Stato, Regione, Provincia, ente locale, terzo settore.

La 285 ha indotto a superare le frammentazioni, a favore di una gestione corresponsabile e associata, rafforzando pratiche di cooperazione e concertazione interistituzionale territoriale. Ciò ha posto le basi per lo sviluppo di una cultura che non separa, bensì tiene assieme senso di appartenenza a una comunità (luogo della vita collettiva) e benessere individuale, come elementi di uno stesso sistema che si alimentano reciprocamente. Il benessere è garantito dalla responsabilità e corresponsabilità di tutti i soggetti coinvolti, perché solo così si possono ottenere risultati buoni e duraturi.

Questo concetto ha trovato una sua modalità espressiva peculiare nei grandi centri urbani in cui, grazie alla 285, si è iniziato a pensare la città “a misura di bambino/a”. Nel pensare i progetti si è iniziato a focalizzare l’attenzione sul rapporto tra bambini e ambiente circostante, sulle caratteristiche urbanistiche delle città che, molto spesso, sembrano realizzate avendo come centro di interesse l’automobile e la viabilità piuttosto che le persone e i piccoli in particolare. Da qui le tante iniziative delle “città sostenibili”, delle “città amiche dei bambini e delle bambine”, che, attraverso attività di progettazione partecipata e di mobilitazione della popolazione e attraverso il contributo di uffici tecnici e associazioni specializzate, hanno condotto alla realizzazione di spazi urbani adatti a ospitare i momenti di gioco, al ripensamento dei cortili scolastici, alla modifica del traffico per creare percorsi “sicuri” per i bambini e le bambine, alla realizzazione di attività di educazione ambientale a contatto con la natura.

Si è trattato di un approccio complessivo che indubbiamente è andato anche nella direzione di un riconoscimento dei bambini e ragazzi come soggetti attivi delle proprie comunità, titolari di diritti e capaci di esprimere, interlocutori significativi per le istituzioni che hanno la

responsabilità di assicurare loro un ambiente idoneo e valide opportunità di crescita.

Questo risultato non è stato il prodotto della mera trasposizione della lettera della legge sul piano applicativo. È stato piuttosto il frutto di una “pratica politica” basata su un incontro tra “attori umani” (politici, tecnici, terzo settore e cittadini) e attori “non umani” (norme, regolamenti, metodologie e tecniche di progettazione, atti amministrativi, linee guida, software e sistemi informativi ecc.), mediato da interpretazioni di significati; un incontro tra logiche di programmazione talvolta sinottiche e razionali, talaltra orientate alla ricerca del consenso e della legittimazione.

Nel tempo dunque l’esperienza di lavoro con la legge ha fatto sedimentare almeno cinque grandi questioni, “regimi di verità” in quanto insieme di testi, traiettorie e cassette degli attrezzi, capaci di esprimere ancora oggi un valido potenziale di innovazione e cambiamento:

- i quadri culturali di riferimento, contrassegnati dalla crescita dei livelli di attenzione riguardo ai diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, al quotidiano eccezionale piuttosto che al problematico e allarmante disagio;
- la dimensione della processualità, quale modalità di sviluppo unitario di azioni sensate, dotate di intenzionalità;
- l’integrazione, fulcro strategico della costruzione del sistema (integrato) dei servizi;
- il lavoro di comunità e la comunità locale, luogo geografico e tessuto relazionale per realizzare i progetti;
- la documentazione, la valutazione e la formazione, strumenti per forme di apprendimento generativo più che adattivo.

Queste acquisizioni rappresentano in sintesi l’eredità culturale che l’esperienza di lavoro con la legge 285 lascia a chi è chiamato a confrontarsi oggi con le politiche di welfare per bambini e adolescenti.

### 3. Prospettive

L'esperienza 285 a partire dal 2007 si può dire ormai conclusa in tutte le Regioni e Province autonome. Si è visto come i suoi lasciti hanno agito positivamente istruendo il futuro delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. A oggi il perno di queste pare centrato sulla famiglia e su alcune attenzioni a specifiche situazioni della condizione minorile.

La prospettiva culturale con cui le Regioni osservano e interpretano la famiglia porta a considerare la stessa come snodo strategico delle politiche sociali, riconoscendola come soggetto sociale, punto di riferimento per la definizione della stessa rete di servizi, protagonista positiva di processi di autoaiuto e di sviluppo delle relazioni, all'interno di una visione che punta alla creazione di un modello di solidarietà basato sull'incontro fra le generazioni.

Al tempo stesso c'è la consapevolezza che la famiglia e i genitori attraversano spesso difficoltà nel portare avanti i propri compiti educativi verso i figli. Una difficoltà che condividono anche con la scuola e le altre agenzie educative. La famiglia vive dimensioni di isolamento e allo stesso tempo ritmi frenetici di vita, che impediscono l'evolversi e l'instaurarsi di solide e continuative relazioni di affetto. L'orientamento delle politiche a favore di bambini e adolescenti mira pertanto in diverse realtà regionali a sostenere le competenze genitoriali. Una genitorialità che include anche l'adozione e gli affidamenti familiari.

Oltre a questo, gli altri ambiti prioritari di intervento delineati negli atti di programmazione delle Regioni e Province autonome con riferimento all'infanzia e all'adolescenza riguardano le seguenti scelte programmatiche:

- incremento di servizi socioeducativi per la prima infanzia;
- azioni di conciliazione tempi di lavoro / tempi di cura;
- interventi finalizzati alla prevenzione dei fenomeni di maltrattamento e abuso, di contrasto all'allontanamento del minore dalla famiglia e del potenziamento dell'istituto dell'affidamento familiare;
- azioni di promozione di tutte le forme di auto-organizzazione solidaristica tra o per le famiglie, rivolte a dare impulso alle reti primarie di solidarietà e alla cooperazione, per favorire forme di auto-organizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie;
- una forte attenzione ai minori immigrati, sia accompagnati sia non accompagnati, come pure alle popolazioni rom, alle esi-

genze di una loro positiva integrazione nel tessuto sociale delle comunità di destinazione, anche mediante supporti ai nuclei familiari;

- lo sviluppo di iniziative di solidarietà rivolte alle famiglie senza un reddito minimo di sussistenza e al cui interno figurino minori o persone disabili, volte ad agevolare il loro mantenimento in seno al medesimo nucleo familiare.

Infine, a titolo esemplificativo, si segnala l'adozione di un programma che coniuga molti dei concetti sopra richiamati, pur se in riferimento a uno specifico ambito di intervento quale quello dei bambini e degli adolescenti "a rischio": il programma di adozione sociale varato nella Regione Campania con la delibera di Giunta regionale 2063/2006. Si tratta di un'idea fondata su un semplice principio quale quello di affrontare il disagio sociale fin dal suo primo manifestarsi attraverso un programma articolato su tre azioni strategiche:

- individuare, con una serie di indicatori di rischio ben identificati (istruzione ed età materna, qualità abitativa, esperienze di detenzione attuali e pregresse degli adulti del nucleo, famiglia monoparentale, condizioni di emarginazione da immigrazione, dipendenza patologica, ecc.), i bambini a rischio sociale di un quartiere;
- segnalare la condizione di rischio a una rete territoriale di accoglienza e di presa in carico dedicata (medico di famiglia, pediatra di comunità, assistente sociale, operatore sociale del terzo settore...);
- produrre azioni di accompagnamento e di contrasto dei processi di esclusione (dal sostegno genitoriale all'accompagnamento scolastico, dall'orientamento al lavoro dei genitori alla presa in carico diurno presso operatori e maestri di strada) orientando la crescita del bambino nel suo progetto di vita, nel suo spazio vitale e sociale.

Questo programma racchiude in sé concetti che, in qualche modo, possono riassumere il cuore delle prospettive future verso le quali si stanno orientando le Regioni: rete, interventi sinergici, comunità educante e patto intergenerazionale, prevenzione, sostegno delle responsabilità genitoriali e tutela della genitorialità.

**II. LE RELAZIONI  
DELLE CITTÀ RISERVATARIE**



## 4. I 10 anni della legge 285/1997 e lo stato di attuazione della legge nel 2007 nelle 15 Città riservatarie

4.1 *La programmazione*; 4.2 *Lo stato di attuazione dei progetti nel 2007*;  
4.3 *Azioni di supporto all'attuazione della legge*

Questa sezione, come già quella relativa alle Regioni e Province autonome, costituisce una sintesi ragionata di quanto emerge dai profili di analisi dell'attuazione della legge 285 nelle 15 Città riservatarie.

La tabella che segue ha un'organizzazione analoga a quella presentata per l'analisi sullo stato di attuazione della legge per le Regioni e Province autonome; a tale presentazione si rimanda per la puntuale descrizione delle varie voci (si veda il par. 1.1).

**Tabella 4.1 - La programmazione della legge 285/97 dal 1997 al 2007.  
Durata dei piani territoriali, n. progetti approvati per piano  
territoriale, finanziamenti per annualità**

Città	Triennio ↓ Finanziamenti ↓ N. progetti ↓	1997	1998	1999	2000	2001
		Start-up	Start-up			
Bari		839.848,24	2.236.103,01	2.239.691,31	2.099.087,42	1.930.891,40
	I°		21			
	II°					
	III° e oltre					
Bologna		39.1710,39	1.042.288,06	1.044.561,04	1.127.150,66	1.036.834,28
	I°		59			
	II°					35
	III° e oltre					
Brindisi		387.803,15	1.032.729,57	1.034.381,74	1.042.958,37	959.388,22
	I°		8			
	II°					
	III° e oltre					
Cagliari		527.240,94	1.403.729,92	1.405.975,83	1.281.911,61	1.179.194,13
	I°		15			
	II°					
	III° e oltre					
Catania		1.103.755,50	2.936.23,84	2.943.348,00	2.594.424,85	2.387.384
	I°		n.d.			
	II°					
	III° e oltre					

2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	1.930.891	
25			***			
					18	64
1.036.834	1.036.834	1.036.834	1.036.834	1.036.834	1.036.834	
***						
	27			11	13	163
959.388	959.388	959.388	959.388	959.388	959.388	
8		***				
				11	n.d.	27*
1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	1.179.194	
6						
		16				37
2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	2.386.538	
54						
51 ***		65	42	2		214*





Tabella 4.1 - segue

Città	Triennio ↓ Finanziamenti ↓ N. progetti ↓	1997	1998	1999	2000	2001
		Start-up	Start-up			
Firenze		544.139,00	1.448.509	1.450.731	1.443.667	1.328.550
	I°		27			
	II°				26	***
	III° e oltre					
Genova		839.746,87	2.235.736,69	2.239.324,98	2.317.066,83	2.131.404,29
	I°		13			
	II°					
	III° e oltre					
Milano		1.628.168,25	4.334.837,73	4.341.781,99	4.781.594,51	4.398.454,03
	I°		66			
	II°					
	III° e oltre					
Napoli		2.956.474,17	7.871.307,53	7.883.931,11	7.869.191,80	7.238.647,55
	I°		54			
	II°				48	
	III° e oltre					
Palermo		2.227.053,80	5.929.284,36	5.938.810,13	5.451.030,59	5.014.249,01
	I°		20			
	II°					
	III° e oltre					
Reggio Calabria		620.801,59	1.652.811,96	1.655.470,91	1.897.181,18	1.745.163,37
	I Tr		17			
	II Tr					
	III° e oltre					

							Total
2002	2003	2004	2005	2006	2007		
1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456	1.328.456		
18	21	16	16	16	18		158
2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404	2.131.404		
14 ***							
		14	14	14	14		84
4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454	4.398.454		
46	***						
				41			153
7.238.648	7.238.648	7.238.648	7.238.648	7.238.648	7.238.648		
***							
	36			39	29		206
5.014.249	5.014.249	5.014.249	5.014.249	5.014.249	5.014.249		
27	***						
				44	52		143
1.745.163	1.745.163	1.745.163	1.745.163	1.745.163	1.745.163		
30							67
					20		



Tabella 4.1 - segue

Città	Triennio ↓ Finanziamenti ↓ N. progetti ↓	1997	1998	1999	2000	2001
		Start-up	Start-up			
Roma		3.666.249	9.760.310	9.775.982	10.489.587	9.648.438
	I°		86			
	II°				130	
	III° e oltre					
Taranto		695.624,74	1.852.030,58	1.854.999,32	1.632.740,79	1.501.912,27
	I°			21		
	II°					
Torino		1.158.473,85	3.084.307,09	3.089.263,59	3.393.180,19	3.121.290,79
	I°		111			
	II°					95
	III° e oltre					
Venezia		541.197,31	1.440.869,47	1.443.192,83	917.590,52	844.065,71
	I°		20			
	II°					10
	III° e oltre					

\* Il totale non è completo mancando i dati di alcune programmazioni

\*\*\* Indica l'anno in cui sono stati avviati i Piani sociali di zona di cui alla L. 328/00

2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
9.650.449	9.650.449	9.650.449	9.650.449	9.650.449	9.650.449	
	89	93 ***		78	32	508*
1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	1.501.912	
14		***				35
3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	3.121.291	
	***					
	89	100		97	76	568
844.066	844.066	844.066	844.066	844.066	844.066	
	11	10 ***	8	8	12	79

4.1

## La programmazione

Il primo elemento che si evidenzia da una lettura trasversale della tabella 4.1 riguarda lo sfalsamento dei tempi tra la triennalità per riparto dei fondi e l'avvio reale della triennalità per pianificazione e programmazione operativa, nonché la differenziazione tra le Città riservatarie nei tempi di avvio. Le modalità in cui si sono suddivise e articolate le programmazioni territoriali, nell'arco di 10 anni, sono numerose e diverse.

Nel complesso si può notare che a una prima fase di relativa omogeneità data dalla realizzazione, per tutte le Città riservatarie, di un primo ciclo triennale di programmazione (relativo all'utilizzo dei fondi 1997-1999) fa seguito un secondo ciclo pluriennale di programmazione (relativo ai fondi 2000-2002) molto diversificato, rispetto sia all'annualità di avvio (si va dall'anno 2000 di Firenze all'anno 2004 di Reggio Calabria) sia alla durata (da un anno di Catania ai cinque anni di Bari). Una tendenza alla frammentarietà della programmazione e alla riduzione della sua durata che si accentua a partire dal ciclo successivo (legato all'utilizzo delle annualità del fondo 285 dal 2003 in poi), in cui per la maggior parte delle Città la programmazione assume un carattere annuale, tanto da non permettere di parlare più di "triennalità".

I motivi alla base di questa evoluzione si rifanno a cause comuni raggruppabili in due categorie:

- la prima concerne il mancato riaccredito nel 2001 dei fondi assegnati dallo Stato per l'anno 2000 e ricevuti dalle Città solo nel 2002. Il ritardo nell'allocazione delle risorse da parte dello Stato ha condotto alcune Città riservatarie a preferire, per le successive pianificazioni, di procedere con prudenza definendo e deliberando programmazioni annuali e non programmazioni pluriennali che, in corso d'opera, avrebbero potuto subire interruzioni, se non annullamenti;
- la seconda è legata alla necessità di allineare e integrare le programmazioni dei piani: quello relativo all'implementazione della 285 e l'altro, relativo alla realizzazione della 328/2000. In questo caso, l'anno unico di programmazione ha permesso di raccordare meglio, secondo uno stesso piano temporale, programmazioni diverse.

Ulteriore elemento di riflessione è fornito dalle modalità e dai tempi che sono stati necessari allo *start-up* della legge.

L'analisi longitudinale dello sviluppo della legge 285 del primo triennio rende evidente come l'avvio della 285 sul territorio nazionale in termini di tempi sia stato pressoché omogeneo. Per ogni singola realtà si è reso necessario l'uso di un tempo, minimo di un anno (per 10 Città), massimo di due anni (per 5 Città), per rispondere al dettato della legge stessa e arrivare così a dare avvio operativo ai progetti. Questo tempo è stato utile per portare a conclusione le seguenti azioni:

- stipula accordo di programma;
- definizione coordinata e partecipata del piano triennale della legge con formalizzazione tramite atto giuridico;
- approvazione da parte della Regione del piano stesso.

Il livello in cui si mostra invece una forte disomogeneità tra le Città riguarda le modalità specifiche con le quali si è articolata questa prima parte dell'implementazione della legge. Questa differenziazione si è espressa maggiormente intorno a tre dimensioni:

- gli organismi a cui è stato affidato il compito di gestire lo *start-up* della legge (tabella 4.2);
- i tempi di avvio della procedura di applicazione della legge, unitamente ai tempi di avvio operativo dei progetti (tabella 4.3);
- i contesti in cui la legge si è insediata.

### Gli organismi dell'avvio della programmazione

**Tabella 4.2 - Organismi posti in essere per l'avvio dell'implementazione della legge 285/1997 (prima triennalità)**

<b>Bari</b>	Assessorato alla solidarietà sociale e Assessorato alla pubblica istruzione
<b>Bologna</b>	Gruppo di lavoro (CDL) composto da amministrazione comunale, enti firmatari l'accordo di programma, associazioni di volontariato, Provincia
<b>Brindisi</b>	Comune di Brindisi
<b>Cagliari</b>	Comune di Cagliari
<b>Catania</b>	Comune di Catania
<b>Firenze</b>	CDL coordinato dall'Ufficio del Sindaco composto da Ufficio del Sindaco, Direzione sicurezza sociale e igiene pubblica, Direzione istruzione, Direzione decentramento con i cinque Quartieri
<b>Genova</b>	CDL interassessorile composto da Assessorato alla promozione sociale, Assessorato ai servizi educativi, Assessorato al decentramento
<b>Milano</b>	Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.) organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale composto da 10 assessorati, ASL, ex Provveditorato agli studi, Regione, Provincia, Tribunale per i minori, volontariato, associazionismo, cooperative sociali
<b>Napoli</b>	Assessorato alla dignità, Dipartimento politiche sociali, 94° Servizio tempo libero, Politiche giovanili e dei minori
<b>Palermo</b>	Comune di Palermo
<b>Reggio Calabria</b>	Comune di Reggio Calabria
<b>Roma</b>	Comitato di coordinamento tecnico-politico interassessorile composto da Assessorato alle politiche per la Città a misura dei bambini e delle bambine, Assessorato alle politiche sociali, Assessorato alle politiche educative e giovanili coordinato dall'Assessorato alle politiche per la Città a misura dei bambini e delle bambine
<b>Taranto</b>	Comune di Taranto
<b>Torino</b>	CDL interassessorile composto da Assessorato al sistema educativo, Assessorato all'assistenza e servizi alla persona, Settore gioventù, Assessorato alla cultura e Settore decentramento
<b>Venezia</b>	CDL interassessorile composto da Servizio alle pari opportunità, Settore sicurezza sociale, Settore pubblica istruzione-servizi educativi, Area aggregazione; coordinato dall'Assessorato alle pari opportunità

Il gruppo più numeroso (composto da 6 Città) indica, genericamente, il Comune come istituzione chiamata ad assumersi il ruolo di coordinamento. Elemento interessante in questo caso è che il tipo di coordinamento a cui si fa riferimento è quello legato alla gestione dei progetti. In altre parole, l'estensione della funzione di coordinamento è più spesso, per questo soggetto, circoscritta al monitoraggio e alla verifica dei progetti più che alla gestione dello *start-up* della legge.

Il gruppo immediatamente meno numeroso di questo è costituito da quelle Città (5), in cui si è scelto di identificare e riconoscere formalmente (spesso con delibera di Giunta, o con ordinanza del Sindaco) un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento di tutto il processo di avvio di applicazione della legge, finalizzato a individuare le tappe da seguire, i soggetti da coinvolgere, i tempi da rispettare, e anche il coordinamento del piano e dei progetti.

La composizione di questi gruppi di lavoro è spesso caratterizzata da referenti interni all'amministrazione pubblica rappresentati da diversi assessorati e/o settori specifici; solo in un caso (Bologna) il gruppo di lavoro (così definito nella prima relazione sullo stato di attuazione della 285) si estende anche a organismi esterni al Comune, quali terzo settore ed ente provinciale. I rimanenti casi (4) mostrano scelte ancora più particolari: nel caso di Bari vengono nominati due assessorati (e con essi, ovviamente, gli uffici relativi) come soggetti istituzionali responsabili del processo di implementazione della 285, anche se non viene esplicitata la forma di interrelazione esistente tra essi. Napoli indica come soggetto capofila dello stesso processo l'Assessorato alla dignità. Nel caso di Milano il Comune sceglie, come organismo adibito al coordinamento del processo di avvio della legge, il Consiglio per il benessere dei minori (Co.B.M.), in quanto organismo tecnico interistituzionale e intersetoriale riconosciuto formalmente dall'amministrazione e già da tempo attivo (dal 1994) sul territorio milanese.

Il caso di Roma, infine, mostra una scelta originale e diversa in cui viene costituito un Comitato di coordinamento tecnico-politico interassessorile in cui risulta evidente l'estensione di azione decisionale e operativa riconosciuta allo stesso.

Città	Approvazione accordo di programma	Approvazione piano	Avvio operativo progetti
Bari	Maggio 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Bologna	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Brindisi	Dicembre 1998	Dicembre 1998	Novembre 1999
Cagliari	Gennaio 1998	Gennaio 1998	Ottobre 1998
Catania	Agosto 1998	Agosto 1998	Ottobre 1998
Firenze	Settembre 1998	Settembre 1998	Gennaio 1999
Genova	Settembre 1998	Settembre 1998	Gennaio 1999
Milano	Ottobre 1998	Novembre 1998	Marzo 1999
Napoli	Aprile 1998	Aprile 1998	Maggio 1999
Palermo	Agosto 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Reggio Calabria	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Roma	Luglio 1998	Luglio 1998	Ottobre 1998
Taranto	Ottobre 1998	Ottobre 1998	Molti progetti avvio dicembre 1999; altri gennaio 2002/ gennaio 2003
Torino	Novembre 1998	Dicembre 1998	Marzo 1999
Venezia	Settembre 1998	Novembre 1998	Gennaio 1999

Per molte realtà (10 su 15) l'approvazione dell'accordo di programma è avvenuto contestualmente a quella del piano territoriale (i casi in cui in tabella l'approvazione dei singoli documenti avviene nello stesso mese); negli altri casi l'approvazione dell'accordo di programma ha comunque preceduto quella del piano. Nella maggioranza dei casi ciò è dovuto al fatto che la definizione del piano, così come dettato dalla legge, con la scelta delle priorità, delle aree di intervento e dei tempi di attuazione, ha richiesto processi decisionali e partecipativi più ampi e complessi, che hanno richiesto tempi più lunghi.

Una rappresentazione più esplicita della distribuzione dei tempi in cui le Città hanno approvato l'accordo di programma e il piano e dello slittamento dei tempi tra approvazione e avvio operativo del piano stesso, è affidata alle tabelle successive.

**Tabella 4.4 - Distribuzione temporale approvazione accordo di programma  
e piano territoriale nella prima triennalità di attuazione  
della 285/1997 - anno 1998**

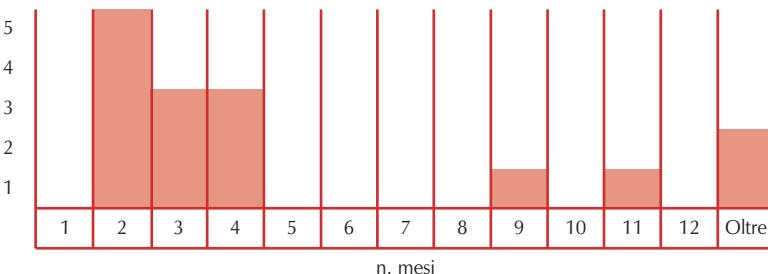
													X
							X						X
							X			X		X	X
X			X				X	X	X	X	X	X	X
gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic		

\* Gli spazi azzurri indicano gli accordi di programma

\*\* Le crocette indicano i piani territoriali

Nella tabella 4.4, si rende evidente che l'approvazione degli accordi di programma si è concentrata, nell'anno 1998, nei mesi di luglio e settembre; mentre l'approvazione dei piani si è condensata nel mese di dicembre dello stesso anno. In altre parole il 1998 è stato utilizzato da tutte le Città riservatarie per l'espletamento degli atti formali interni all'amministrazione comunale e quelli di raccordo con la Regione.

**Tabella 4.5 - Mesi trascorsi tra l'approvazione del piano e l'avvio operativo  
dei progetti esecutivi della legge 285/1997 nella prima triennalità**



La tabella 4.5 mostra invece il tempo intercorso tra chiusura della fase amministrativo/burocratica e l'avvio operativo dei progetti. Le caselle azzurre stanno a indicare le unità territoriali, i numeri sottostanti i mesi intercorsi. Nella maggioranza dei casi (11, v. tab 4.5) il tempo utilizzato per l'espletamento della procedura burocratica necessaria agli enti locali per l'affidamento della gestione di progettualità, mediante gare di appalto, licitazioni private o forme di affidamento diretto, è rientrato tra i due e i quattro mesi. In 4 realtà territoriali (Cagliari, Brindisi, Taranto, Napoli) il tempo intercorso, invece, tra

l'approvazione del piano e l'effettiva realizzazione dei progetti ha richiesto più tempo (da 9 mesi, a più di 12).

Nei casi in cui si rileva un forte slittamento in avanti dei tempi per l'avvio dei progetti, ciò va attribuito anche al sistema di accreditamento dei fondi e di gestione degli stessi tramite la figura del funzionario delegato.

La complessa procedura di contabilità adottata dallo Stato ha richiesto conoscenze, competenze e tempi specifici che hanno colto di sorpresa gli uffici preposti alla gestione della parte economico-finanziaria dei Comuni. Questo aspetto è stato l'elemento di maggior criticità posto all'attenzione da tutte le Città riservatarie che ha interessato sia la fase iniziale di programmazione, sia quella di gestione ordinaria dei progetti. In aggiunta a ciò, il carattere innovativo della legge ha costituito una sfida che ha trovato le amministrazioni locali non sufficientemente preparate.

Ne è un esempio Taranto, dove alle difficoltà appena menzionate si sono aggiunti altri elementi di criticità:

- «L'accordo di programma e il coinvolgimento degli enti firmatari ha incontrato difficoltà soprattutto durante il passaggio alla fase gestionale. 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, così diversi tra loro. [...] Dopo un avvio non facile si sono delineati chiaramente gli obiettivi che si sono intesi raggiungere già tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000»<sup>1</sup>;
- la carenza, in questo stesso Comune, di strutture atte ad accogliere le attività inserite nei progetti;
- «Il percorso burocratico amministrativo richiesto dalla legge nazionale, nonché le procedure previste a livello regionale per l'accreditamento delle strutture che avrebbero ospitato le attività previste in favore dei minori tarantini, hanno fatto slittare i tempi di avvio di alcuni progetti»<sup>2</sup>;

Tutti questi fattori hanno provocato un tale ritardo nell'avvio dei progetti che alcuni di essi sono iniziati quattro anni dopo.

---

<sup>1</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 della Città di Taranto - Anno 2001.

<sup>2</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 della Città di Taranto - Anno 2003.

I contesti

L'esperienza di Taranto mette in evidenza un altro fattore, difficilmente rilevabile in termini quantitativi, ma certamente non meno importante per comprendere l'estrema differenziazione con cui la 285 ha trovato la sua piena realizzazione: il contesto culturale e organizzativo con cui le finalità e la metodologia 285 sono entrate in relazione.

Le variabili messe in evidenza nei testi delle relazioni annuali al Parlamento delle Città riservatarie come elementi che più hanno contribuito a definire la ricettività del territorio al messaggio della 285 sono:

- a)** la sensibilità al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza;
- b)** la capacità di lavorare tra enti diversi.

6 Città su 15 hanno dichiarato che nel loro territorio l'implementazione della 285 ha trovato un ambiente sensibile e ricettivo. In nessun caso tale positività si esprime però con la presenza, nello stesso territorio, di entrambe le variabili.

Nel caso di Milano, ad esempio, la positività è legata alla variabile organizzativa: si mette in evidenza la già consolidata esperienza di lavoro coordinato tra soggetti diversi facendo riferimento al Co.B.M. (Consiglio per il benessere dei minori). Tale organismo tecnico interistituzionale e intersettoriale è attivo sul territorio milanese dal 1994; a esso partecipano 10 assessorati, la ASL, l'ex Provveditorato agli studi, la Regione, la Provincia, il Tribunale per i minorenni, il volontariato, l'associazionismo, le cooperative, il tutto presieduto e coordinato dall'Assessorato ai servizi sociali e alla persona.

A Bologna invece la 285 si innesca positivamente in un processo di ripensamento (variabile culturale), da parte del contesto istituzionale, di riqualificazione dei servizi e dei progetti a favore dell'infanzia, e più in generale, alla ridefinizione della Città a misura dei bambini e delle bambine. Il 1997 si apre infatti per Bologna con un'istruttoria pubblica sull'infanzia avente lo scopo di ridefinire in maniera comunitaria la percezione dei bisogni e delle problematiche dei più piccoli e di raccogliere nuove idee, proposte e progetti per rilanciare il tema dei minori in ambito socioeducativo.

Altre esperienze non segnalano altrettante situazioni: 6 Città su 15 dichiarano piuttosto di trovarsi in situazioni del tutto diverse.

Le Città della Sicilia ad esempio si trovano nella difficoltà di conciliare i tempi e i processi richiesti dalla 285 con i dettami della legge regionale 22/1986, *Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia*. Le due legislazioni sembrano andare in conflitto, non tanto rispetto alle finalità di fondo e agli obiettivi, quanto ai tempi e alle procedure richieste. La storicità della legge regionale (caratterizzata da regole e tempi specifici), non potendo prevedere la

complessità richiesta per il governo e la gestione burocratico-amministrativa dei fondi delle Città riservatarie, ha più spesso prodotto ostacoli piuttosto che sostegni alla regolare implementazione della legge 285. I tempi di ricezione del fondo da parte delle Città riservatarie (direttamente dallo Stato) e i tempi di approvazione dei piani da parte della Regione, molto spesso, non hanno trovato un accordo temporale tra loro, producendo così applicazioni della legge tardive e “stanche”.

In altri casi ancora, la variabile che non ha sostenuto una buona integrazione tra legge nazionale e contesto locale è stata di tipo culturale. Come dichiarato nella relazione di Reggio Calabria, ad esempio, le difficoltà maggiori incontrate si sono legate ad anni di implementazione, sul territorio locale, della legge 216/1991, *Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*. La prima difficoltà incontrata è stata dunque quella di uscire da una rappresentazione solamente “a rischio” dell’infanzia e dell’adolescenza e da una logica meramente riparativa.

Le rimanenti realtà cittadine non hanno fornito indicazioni particolari in proposito.

### Gli aspetti contabili e amministrativi

“Castagne roventi”, così è stata definita l’area dell’amministrazione contabile della legge. Uno degli elementi di maggiore difficoltà, se non di ostacolo, nell’implementazione delle politiche sociali, e di quelle rivolte ai minori in particolare, è la complessità della gestione contabile dei fondi.

Dalla lettura delle più recenti relazioni si evidenzia che la complessità non riguarda solo i finanziamenti provenienti dalla legge 285, ma tutti quelli che vanno a sostenere l’area infanzia e adolescenza. Riuscire a far convergere programmazioni rivolte a infanzia e adolescenza, che attingono a fondi di provenienza diversa (comunità europea, fondi statali, regionali, comunali), richiede una grande conoscenza amministrativo-burocratica e capacità di integrazione tra le diverse forme di contabilità che non sempre (e qui soprattutto dichiarato dalle realtà del Sud) le Città riescono a esprimere.

La criticità specifica relativa all’aspetto finanziario espressa in merito alla legge 285 ha riguardato la modalità e i tempi dell’accreditamento dei fondi da parte del Ministero. La regola per cui è fatto obbligo, ai soggetti riceventi, di spendere la cifra accreditata entro il novembre dell’anno di accreditamento ha prodotto non poche difficoltà. La Banca d’Italia non accetta mandati di pagamento oltre il 5 dicembre e se i mandati non arrivano a destinazione per quella data le cifre vengono ritirate dallo Stato e riaccreditate l’anno successivo.

Nel 2000 lo Stato ha accreditato le somme alle Città riservatarie a ottobre: questo ha comportato per le Città che non avevano ancora

definito tutti i documenti attuativi della programmazione del nuovo triennio (il secondo) la perdita temporanea delle somme. A ciò si aggiunga che il riaccredito di tali fondi (relativi all'esercizio finanziario del 2000) è avvenuto nel 2004. Le somme relative alle annualità successive al 2000 sono state accreditate nei tempi congrui, ma il loro utilizzo era vincolato al rispetto della norma regolamentare che prevede che venga esaurito il fondo di ciascuna annualità prima di poter utilizzare quello dell'annualità successiva. Questo ha prodotto una "situazione paradossale" – come si afferma in alcune relazioni del 2003 – per la quale le Città riservatarie avevano disponibilità di somme assegnate per l'esercizio finanziario 2002 e le annualità successive, ma non erano nella condizione di poterle spendere per pagare i progetti avviati dopo l'approvazione dei nuovi piani territoriali nel 2001. Questo ovviamente ha fatto entrare in sofferenza gli enti gestori (comportando in molti casi l'annullamento dell'anticipazione di una parte del fondo) e gli enti attuatori (che spesso sono rimasti in credito dall'ente comunale per più di un anno).

#### La sussidiarietà

L'analisi dei documenti, utilizzando il focus delle modalità di attuazione della legge in ragione del coinvolgimento del terzo settore, mostra ambiti specifici di realizzazione della sussidiarietà e un carattere di ciclicità intrinseco a essa. Il tipo di coinvolgimento e di sussidiarietà orizzontale (ovvero tra Comuni e terzo settore e società civile organizzata) posto in essere nelle diverse Città riservatarie non è stato omogeneo, in primo luogo in relazione al tempo, in secondo luogo in relazione agli ambiti di attuazione.

La differenza nella gestione del rapporto tra Comune e terzo settore è rilevabile, soprattutto attraverso la lettura delle relazioni dei primi anni di implementazione, dall'estensione degli ambiti di collaborazione posti in essere dai Comuni e dal ruolo riconosciuto al terzo settore e al territorio più in generale.

Gli ambiti in cui operativamente si è espressa la sussidiarietà orizzontale finalizzata all'implementazione della legge sono stati i seguenti:

- rilevazione dei bisogni;
- costruzione del piano;
- gestione dei progetti;
- valutazione dei progetti.

Dall'analisi delle relazioni emerge che tutte le Città hanno coinvolto il terzo settore nei primi tre ambiti, pur con una certa evoluzione nel tempo circa le modalità di questo coinvolgimento.

Molto articolate sono state le scelte rispetto alla condivisione nel processo di costruzione del piano.

Due esempi di modi molto differenti di intendere la sussidiarietà, soprattutto in relazione alla voce appena menzionata, sono relativi alle esperienze di Cagliari e Torino. <sup>63</sup>

Successivamente al coinvolgimento del livello politico c'è stato il coinvolgimento del livello operativo, rappresentato dal privato sociale. Esso è stato realizzato con la presentazione delle linee programmatiche del piano e relativa griglia di stesura del progetto utilizzata come "manuale di orientamento alla progettazione"<sup>3</sup>.

La definizione del primo piano territoriale triennale è stato l'esito di un intenso lavoro di progettazione iniziato nel mese di novembre 1997, con la costituzione di un Gruppo di lavoro interassessorile che ha elaborato una prima "mappa dei servizi", ricerca esplorativa dell'esistente letto alla luce delle azioni previste dalla 285. Sulla base di tale mappatura sono state elaborate le strategie di fondo, le dimensioni di qualità e i criteri per la costruzione del piano e l'iter procedurale per la sua attuazione. Tale elaborazione è stata quindi sottoposta nel corso del 1998 a diversi pareri e momenti di discussione, con gli interlocutori istituzionali (Provveditorato, ASL, CGM), con i rappresentanti del terzo settore, con gli iscritti al Gruppo di lavoro Torino, bambine e bambini, con il personale e i dirigenti scolastici, le circoscrizioni, le commissioni consiliari e i vari servizi interni alla PA (per la parte amministrativa, il collegamento con le iniziative in essere, ecc.). Inoltre il primo piano triennale è stato discusso nell'ambito del pregresso "progetto speciale periferie" (attivo dal 1997) e si è collegato con le precedenti elaborazioni e riflessioni cittadine in merito alla "città educativa" e all'ottica del sistema reticolare di servizi orientati alla promozione della persona in via di sviluppo e al contesto, familiare e di comunità, a essa riferito<sup>4</sup>.

Questa distinzione nel coinvolgimento del terzo settore in questo ambito è rimasta pressoché invariata per tutte le Città; invece per gli altri ambiti ci sono stati dei sostanziali cambiamenti con la maturazione della cultura e degli strumenti metodologici rispetto alla rilevazione dei bisogni, al monitoraggio e alla valutazione.

La non omogeneità si è manifestata non solo tra le modalità in cui il concetto di sussidiarietà è stato inteso e quindi applicato, ma anche all'interno delle Città stesse. Ciò che emerge dall'analisi delle relazioni è che il rapporto tra istituzioni e terzo settore, nella sua reale applicazione, contiene in sé un carattere di ciclicità. Essa dipende dalla fase di programmazione in cui ci si trova.

---

<sup>3</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 Città di Cagliari.

<sup>4</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 Città di Torino.

La sussidiarietà orizzontale è stata più intensa nella fase di analisi dei bisogni e definizione degli obiettivi di base: questo perché tale fase è caratterizzata da un forte e generale investimento di tutti i soggetti partecipanti. I periodi, invece, caratterizzati da minor investimento e condivisione (nel senso che si limitano ai singoli progetti) sono quelli legati all'insieme di attività di gestione e miglioramento delle singole attività e/o servizi: «al momento attuale le scelte legate alle definizioni più operative stanno prendendo un peso preponderante, nell'implementazione del principio di sussidiarietà»<sup>5</sup>.

In definitiva si può osservare che il tipo di collaborazione tra enti locali e terzo settore si sposta a periodi alterni (siano essi dettati dalla legge 285/1997 o in epoca più recente dalla legge 328/2000) dalla costruzione di una cornice generale di senso per la programmazione degli interventi alla gestione operativa della quotidianità dei singoli servizi e interventi. Questa sussidiarietà ciclica sembra rispondere più a una necessità programmativa che al riconoscimento della sua importanza nelle politiche di lungo periodo, in parte può trovare spiegazione nella ripetuta segnalazione nelle relazioni delle Città riservatarie di un'inadeguatezza delle normative che disciplinano il rapporto tra ente pubblico e terzo settore, in una logica di sistema che si voglia orientare verso il welfare mix. Questo elemento ha caratterizzato in maniera negativa l'avvio dell'attuazione della 285 ma, a tutt'oggi, sulla base di quanto dichiarano le Città riservatarie le difficoltà non sono state ancora completamente risolte.

Poche, infine, sono le informazioni che si hanno sulla modalità di sussidiarietà verticale attivata, al di là dell'informazione relativa alla stipula degli accordi di programma e ai tipi di enti che li hanno sottoscritti come peraltro previsto dalla legge. Ciò di cui più diffusamente si ha informazione riguarda, piuttosto, lo sviluppo organizzativo ovvero una ridefinizione organizzativa degli enti, delle cariche di responsabilità e delle funzioni presenti negli uffici pubblici e nel territorio finalizzata al raggiungimento di una maggiore capacità di coordinamento e interattività interna e di una maggiore integrazione tra politiche.

## La progettazione

### *I numeri*

In 10 anni di attuazione della legge 285 sono stati finanziati almeno 2.506 progetti nelle 15 Città riservatarie. Il dato è sottostimato poiché per alcune Città non è stato possibile reperire l'informazione su alcune annualità. Il fondo statale ripartito alle Città nel decennio

<sup>5</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997- Anno 1999 Città di Firenze.

**Tabella 4.6 - Progetti finanziati nei piani territoriali 285 delle Città riservatarie.  
Anni 1997-2007**

Città	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE
Progetti	64	163	27*	37	214*	158	84	153	206	143	67	508*	35	568	79

\* il dato è incompleto mancando o essendo non consolidati i dati per alcune annualità della programmazione.

ammonta a € 469.152.926. In media ciascun progetto ha ricevuto un finanziamento a valere sul fondo statale di € 187.212 per l'intera sua durata.

A un primo esame si potrebbe rilevare una forte variabilità nel numero dei progetti da una Città all'altra. Escludendo dal confronto le Città per le quali i dati non sono completi, si va dai 35 progetti di Taranto ai 568 di Torino. Una variabilità che potrebbe essere correlata da un lato all'ampiezza demografica della Città e alla disponibilità dell'ammontare del fondo (tendenzialmente ci si poteva aspettare che Città più popolose e con più risorse progettassero di più) e, dall'altra, potrebbe anche essere interpretata come capacità di una progettazione capillare e mirata ai singoli contesti ed esigenze locali, oppure di una capacità gestionale espressione di maggiore efficienza su un piano tecnico e amministrativo. Allo stesso tempo si potrebbero calcolare altri indicatori come il numero dei progetti per il numero di minori residenti in quella Città, il numero dei progetti in rapporto al costo ecc.

Tali calcoli, tuttavia, non sono possibili perché i dati hanno assunto forme di ambiguità che non è stato possibile ridurre.

La prima forma di ambiguità è di ordine semantico. L'unità di rilevazione, ovvero il termine progetto, ha assunto significati diversi nelle varie Città (come del resto accaduto anche nella programmazione degli ambiti territoriali delle varie regioni) assumendo un'estensione semantica che va dal "progetto" inteso come "un portafoglio di progetti/interventi", ad altri in cui significa "un unico intervento".

Il secondo limite è di ordine matematico. I progetti sono legati ai piani territoriali. L'evoluzione di questi ultimi, come è visibile nella tabella a inizio capitolo, è andata sempre più differenziandosi al termine del II triennio di attuazione della legge 285 (anno 2003)<sup>6</sup>. Finché

<sup>6</sup> Come è stato possibile constatare nella parte dedicata all'analisi della programmazione, la maggior parte delle Città riservatarie ha sviluppato due cicli programmatori triennali (riferiti ai fondi 1997-1999 e 2000-2002), a cui sono seguiti, negli anni successivi, forme programmatore con durate diversificate, annuali, biennali, triennali a seconda dei casi (vedi tabella a inizio capitolo).

la pianificazione è stata scandita normativamente con gli stessi ritmi, è stato possibile rendere conto quantitativamente del numero dei progetti perché essi rappresentavano dati rilevati nello stesso momento. Da quando, per alcune realtà, la programmazione è divenuta annuale, è stato possibile restituire correttamente il numero dei progetti solo annualmente. Provare a restituire il dato complessivo sui 10 anni dei progetti realizzati è quindi “improprio: alcune somme (quelle relative a percorsi caratterizzati dall'avvio precoce di programmazioni annuali), infatti, includono al proprio interno gli stessi progetti contati per tutti gli anni di programmazione realizzata (vedi prima tabella Firenze con 158 progetti); altre somme, quella di Cagliari ad esempio, rendono conto di programmazioni triennali e quindi risultano quantitativamente minori semplicemente perché sono stati contati un numero minore di volte.

La terza ambiguità è data dall'esaustività dei dati forniti. Dato il lungo periodo di osservazione non sempre i referenti 285 sono rimasti gli stessi. In alcuni casi infatti il cambio di referente per il coordinamento dell'implementazione della legge sul territorio non ha permesso di recuperare un numero di dati sufficiente e di livello adeguato utile a costruire informazioni di sintesi sui progetti realizzati (questo si rende visibile se si incrocia la lettura delle tabelle di riepilogo con i profili di ogni Città presentati nel cd-rom allegato).

Quanto appena precisato mette in evidenza come la rendicontazione quantitativa complessiva dei progetti realizzati dalle 15 Città riservatarie nell'arco di tempo di 10 anni è possibile solo nella consapevolezza dei limiti appena descritti e della necessità di andare a osservare le specificità dei contesti locali di attuazione, a scoprire i fattori interni ed esterni che di volta in volta hanno determinato un certo esito piuttosto che altro.

#### *Le tipologie di attività*

L'articolato della legge 285 indicava espressamente gli ambiti di progettazione ammessi al finanziamento. Gli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge<sup>7</sup> hanno costituito una sorta di primo nomenclatore nazionale delle tipologie di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, facendo tesoro da un lato di sperimentazioni già in atto in alcuni Comuni da diversi

---

<sup>7</sup> Il contenuto di indicazioni progettuali dei quattro articoli della legge era il seguente: art. 4. Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative di ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali; art. 5 Innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia; art. 6 Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero; art. 7 Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

anni e, dall'altro, fornendo spunti innovativi per promuovere una cultura dei diritti dell'infanzia a livello locale attenta anche agli aspetti di normalità dell'itinerario di crescita e non solo a quelli di vulnerabilità e fragilità. Un aiuto in questo senso è stato offerto anche dalla pubblicazione da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di due manuali a supporto della progettazione, editi nel 1998 e nel 2000 e ampiamente distribuiti tra tutti quanti sono stati coinvolti nel percorso progettuale della legge.

Anche per quest'area di analisi, così come per la precedente, riuscire a rappresentare l'orientamento che la progettazione ha assunto nei 10 anni rispetto alle tipologie di articoli non è compito facile. Siamo in presenza di realtà che nel tempo si sono molto diversificate l'una dall'altra.

Le tre tabelle seguenti sono finalizzate a illustrare questa evoluzione.

Anche in questo caso, per correttezza di restituzione, si è ritenuto opportuno indicare le caratteristiche della rilevazione:

- i dati a disposizione rispetto all'orientamento progettuale non sono disponibili per tutte le Città e confrontabili tra loro per i vari cicli di programmazione;
- non tutte le Città hanno adottato e mantenuto nel tempo durante i cicli pianificatori una medesima classificazione dei progetti, come quella per articolo suggerita dalla legge;
- la natura dei dati talvolta è diversa – in alcuni casi valori assoluti, in altri percentuali, in altri indicazioni di tendenza senza misurazioni.

Stanti questi limiti, si è optato per una rappresentazione dell'orientamento progettuale prendendo a riferimento 3 momenti temporali ritenuti particolarmente significativi:

- il primo e il secondo triennio per l'omogeneità dell'andamento progettuale e la disponibilità di dati;
- il 2005 perché rappresenta per le Città riservatarie un anno ponte. In questo anno infatti nella maggior parte delle Città si è concluso anche il secondo ciclo di programmazione della legge, la programmazione si orienta verso piani annuali in ragione di: a) la certezza della disponibilità del fondo (non più pluriennale ma annuale dal 2003); b) l'avvio in quasi tutte le Città, delle procedure per la definizione dei piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000;
- il 2007, come periodo più recente di rilevazione.

**Tabella 4.7 Sistema di classificazione dei progetti finanziati con il Fondo della legge 285/1997 nelle Città riservatarie. Primo triennio, secondo triennio e 2007**

Periodo	Città														
	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE
I° Trien.	285	285	n.d.	285	285	285	285	285	285	n.d.	285	285	n.d.	Altro	Altro
II° Trien.	285	285	n.d.	n.d.	285	285	Altro	285	285	285	285	285	285	Altro	Altro
2005	285	285	n.d.	285	285	285	Altro	Altro	Altro	n.d.	285	285	n.d.	Altro	Altro
2007	Altro	Altro	n.d.	Altro	Altro	Altro	Altro	n.d.	Altro	n.d.	n.d.	Altro	Altro	n.d.	Altro

*n.d. = informazione non disponibile*

La tabella 4.7, mostrando periodi temporali diversi, mette in evidenza l'evoluzione del sistema di classificazione dei progetti finanziati con la 285. Fin dalla prima triennalità si può vedere come alcune realtà abbiano optato per una classificazione diversa da quella proposta dalla legge.

La programmazione del primo piano triennale ai sensi della legge 285 si è realizzata sulla base di cinque aree di intervento:

- realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;
- innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia;
- realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
- realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche culturali ed etniche;
- azione per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap, al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualsiasi forma di emergenza<sup>8</sup>.

La Città di Torino ha integrato e accorpato i quattro articoli in tre macroindirizzi di progettazione per tutti e tre i cicli di pianificazione così denominati:

.....  
<sup>8</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 1999 - Città riservataria di Venezia.

- 69
- indirizzo 1: sostegno alle famiglie e alla genitorialità, comprendente iniziative di sostegno alle famiglie, alla genitorialità, servizi per i bambini 0-6 anni, interventi di educativa territoriale, centri diurni, micronidi, centri gioco, sportelli informativi e consulenziali;
  - indirizzo 2: servizi della “discriminazione positiva”, comprendente iniziative di contrasto all'esclusione e di promozione dell'inclusione sociale per minori segnalati ai servizi sociali, azioni per la deistituzionalizzazione, l'affido familiare, i progetti di autonomia per adolescenti, per i minori nel circuito penale, il sostegno alla scolarizzazione, i minori stranieri e in ospedale, la prevenzione di maltrattamenti e abusi;
  - indirizzo 3: preadolescenza e adolescenza come opportunità di crescita, comprendente la promozione dell'associazionismo e della socializzazione di preadolescenti e adolescenti, la promozione della cultura dei diritti, la partecipazione, i centri aggregativi, gli interventi sulle trasformazioni urbanistiche, l'accesso alle risorse della Città, il collegamento con programmi europei, i progetti per le “scuole aperte”, il potenziamento delle ludoteche, l'animazione territoriale, le iniziative di ascolto, formazione e orientamento, la prevenzione del bullismo.

Per Genova il cambiamento si è realizzato con l'avvio della seconda triennalità. Esso non è stato definito una volta per tutte, ma ha subito, negli anni, varie modificazioni come si evince dalla tabella 4.8<sup>9</sup>.

**Tabella 4.8 - Progetti secondo l'articolato della legge 285/1997 e altre classificazioni. Genova. Prima triennalità, seconda triennalità, anno 2006 e 2007**

Primo triennio	Progetti %	Secondo triennio	Progetti %	2006	Progetti %	2007	Progetti %
Art. 4	42	Deistituzionalizzazione	15	Settore sociale	36	Sostegno alla genitorialità	33
Art. 5	14	Contrasto al disagio	21	Settore educativo	57	Affidamento familiare	7
Art. 6	14	Intercultura	21	Diversamente abili	7	Abuso e maltrattamento	-
Art. 7	30	Territorio e promozione dell'agio	36			Interventi socioeducativi	
		Cultura dei diritti dell'infanzia	7			prima infanzia	13
						Tempo libero e gioco	20
						Promozione dei diritti	13
						Integrazione dei minori stranieri	13

<sup>9</sup> La tabella è ripresa dal profilo della Città riservataria di Genova - Anno 2007.

Al di là dei singoli dettagli, per i quali si rimanda agli specifici profili riepilogativi di ogni Città (presenti nel cd), gli elementi che si ritiene utile evidenziare riguardano gli orientamenti prevalenti nella progettazione da parte delle singole Città. Considerare l'orientamento progettuale a livello di singola Città (vedi tabella 4.9), serve a mettere in evidenza la lettura contestuale che è stata fatta con la programmazione dei piani, ovvero come la progettazione è andata a rilevare i bisogni territoriali e a interpretare la domanda di interventi che la legge intendeva promuovere. Di seguito viene presentata una tabella che restituisce, per quanto sia stato possibile, la distribuzione dei progetti per le varie tipologie di intervento indicate dagli articoli di legge, mettendo anche in evidenza del numero dei progetti per articolo di legge. La tabella restituisce l'informazione rispetto alle due triennalità e all'anno 2005 (per le motivazioni indicate prima). Il 2007, non è incluso in questa tabella perché è trattato in un paragrafo separato (vedi par. 4.2), in quanto riguarda l'oggetto specifico dell'analisi della relazione di questo anno.

Nel primo periodo di attuazione della legge la maggior parte delle Città hanno orientato la progettazione in larga prevalenza sull'articolo 4, senza differenze sostanziali tra Città del Nord e Sud Italia. Così hanno agito 8 Città su 10 per le quali sono disponibili le informazioni: Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Roma, Firenze, Genova, Milano, Tori-

**Tabella 4.9 - Orientamenti progettuali Città riservatarie secondo l'articolo prevalente della legge 285/1997. Primo e secondo triennio, 2005**

Città	Prevalenza	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE
I tr	1°	Art. 4	Art. 6	n.d.	Art. 4	Art. 6	Art. 4	Art. 4	Art. 4	n.d.	n.d.	Art. 4	Art. 4	n.d.	Art. 4	n.d.
	2°	Art. 6	Art.t 5 e 7	n.d.	Artt 5 e 6	Art. 4	Art. 5	Art. 7	Art. 7	n.d.	n.d.	Art. 6	Art. 6	n.d.	Art. 7	n.d.
	3°	Art. 5	Art. 4	n.d.	Art. 7	Art. 7	Artt. 6 e 7	Artt. 5 e 6	Art. 5	n.d.	n.d.	Art. 5	Art. 7	n.d.	Art. 6	n.d.
	4°	Art. 7		n.d.	n.d.	-			Art. 6	n.d.	n.d.	-	Art. 5	n.d.	Art. 5	n.d.
II tr	1°	Art. 4	Artt. 6 e 7	n.d.	n.d.	Art. 6	Art. 4	n.d.	Art. 4	n.d.	Art. 4	Art. 6	Art. 7	Art. 4	Art. 6	n.d.
	2°	Art. 6	Art. 4	n.d.	n.d.	Art. 4	Art. 6	n.d.	Art. 7	n.d.	Art. 6	Art. 4	Art. 4	Art. 6	Art. 7	n.d.
	3°	Art. 5	Art. 5	n.d.	n.d.	Art. 7	Art. 5	n.d.	Art. 6	n.d.	Artt. 5 e 7.	Artt. 7	Art. 6	Art. 7	Art. 4	n.d.
	4°	Art. 7		n.d.	n.d.	Art. 5	Art. 7	n.d.	Art. 5	n.d.	n.d.	Art. 5	Art. 5	-	Art. 5	n.d.
2005	1°	Art. 4	Art. 6	n.d.	Artt. 4 e 6	Art. 4	Art. 4	n.d.	n.d.	n.d.	Art. 6	Art. 7	n.d.	Art. 6	n.d.	n.d.
	2°	Art. 6	Art. 4	n.d.	Art. 5	Art. 6	Art. 6	n.d.	n.d.	n.d.	Art. 4	Art. 4	n.d.	Art. 4	n.d.	n.d.
	3°	Art. 5	Art. 7	n.d.	-	Art. 7	Art. 5	n.d.	n.d.	n.d.	Art. 7	Art. 6	n.d.	Art. 7	n.d.	n.d.
	4°	Art. 7	-	n.d.	-	Art. 5	-	n.d.	n.d.	n.d.	Art. 5	Art. 5	n.d.	Art. 5	n.d.	n.d.

n.d. = informazione non disponibile

no. Mentre a Bologna e Catania la progettazione si è orientata prevalentemente sulle tipologie di interventi previsti dall'articolo 6.

La seconda preferenza per quantità di progetti approvati si è distribuita su più articoli: 4 Città hanno approvato più progetti sull'articolo 6 (Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Roma); 4 Città sull'articolo 7 (Bologna, Genova, Milano, Torino), 2 Città sull'articolo 5 (Bologna e Cagliari), che raccoglie il minor numero di progetti su tutte le altre Città.

Il secondo triennio mantiene in analogia al primo gli stessi orientamenti progettuali, anche se diminuiscono le Città in cui prevalgono progetti a valere sull'articolo 4 (Bari, Taranto, Palermo, Firenze, Milano), mentre aumentano le Città i cui progetti sono in maggioranza incentrati sulle finalità dell'articolo 6 (Catania, Reggio Calabria, Bologna, Torino). Tra i cambiamenti da segnalare quello di Roma, che appare rilevante anche per il valore assoluto dei progetti finanziati, che passa da una prevalenza dei progetti sull'articolo 4 della prima triennalità a una prevalenza dei progetti che afferiscono all'articolo 7, una caratteristica che condivide con la Città di Bologna che presenta il maggior numero di progetti sia sull'articolo 7 che 6.

#### *Progettazione e avvio della 328*

La tabella inserita sotto funge esclusivamente da promemoria circa l'anno di avvio reale della legge 328/2000 nelle singole Città riservatarie. Tale dato è infatti presente anche nella tabella riepilogativa proposta a inizio capitolo. Riproporre qui, separatamente, solo questa informazione serve per le riflessioni proposte di seguito.

**Tabella 4.10 - Avvio programmazione piani di zona ai sensi della legge 328/2000**

Città	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BA					x		
BO				x			
BR					x		
CA					x		
CT					x		
FI	x						
GE	x						
MI		x		x			
NA			x				
PA					n.d.		
RC							non attivata
RM				x			
TA				x			
TO			x		x		
VE					x		

*n.d. = informazione non disponibile*

Nella Città di Bari la progettazione 285 prevedeva per gli anni passati una distribuzione dei progetti su tutti gli articoli, privilegiando comunque in maniera costante gli articoli 4 e 6. Con l'avvio della 328/2000 (avvenuta nel 2005 ma resasi operativa solo nel 2006) scompaiono nella progettazione della Città di Bari i progetti sugli interventi socioeducativi per la prima infanzia (art. 5) e quelli legati alla promozione dei diritti (art. 7). Questo perché con la confluenza della 285 nel piano sociale di zona, realizzato secondo quanto disposto dal Regolamento regionale n. 4 del 18 gennaio 2007<sup>10</sup> che ha definito nel capo primo (artt. 45-53) il nomenclatore dei servizi sociali per i minori, non sono stati previsti gli interventi che sarebbero rientrati negli articoli 5 e 7 della legge 285.

Dunque, nei primi due cicli di programmazione della legge e fino ai piani adottati nel 2005, l'orientamento progettuale da parte della maggioranza delle Città riservatarie ha visto prevalere i progetti sull'articolo 4, seguiti da quelli sull'articolo 6 e in misura molto inferiore da quelli sugli articoli 7 e 5.

La prevalenza dei progetti sull'articolo 4 rispetto agli altri, dunque di servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative di ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, è sinonimo di una lettura del contesto locale in termini di bisogni e domande di tutela e di prevenzione secondaria mirata a specifici gruppi target.

A questo si accompagna una quota consistente e crescente negli anni di Città che hanno invece orientato la progettazione sull'articolo 6: ciò rivela una lettura dei contesti locali in termini di opportunità e animazione socioculturale del territorio, con finalità di socializzazione e prevenzione primaria, come ad esempio nel caso dei numerosi centri di aggregazione e laboratori per preadolescenti e adolescenti che sono stati realizzati.

#### 4.2 Lo stato di attuazione dei progetti nel 2007

A partire dal 2007, per venire incontro a un'esigenza di uniformare le classificazioni dei progetti, anche su sollecitazione delle Città riservatarie e per esigenze di ricerca più analitica, viene utilizzata, attraverso un'apposita scheda di ricognizione sullo stato di attuazione dei progetti nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2007, una suddivisione in più delle aree di intervento, che identifica sette aree tematiche di intervento prevalente a cui ricondurre le finalità progettuali; aree che

---

<sup>10</sup> Definito dalla Regione Puglia a completamento della LR n. 19 del 10 luglio 2006, *Livelli essenziali delle prestazioni assistenziali LIVEAS da realizzare nel triennio 2005-2007*.

sono in qualche modo anche riconducibili all'articolato originario della legge ma che vengono così ridefinite: 73

- sostegno alla genitorialità, alla maternità/paternità (art. 4);
- affidamento familiare (art. 4),
- abuso e maltrattamento sui bambini e gli adolescenti (art. 4);
- interventi socioeducativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi 0-3 (art. 5);
- tempo libero e gioco (art. 6);
- promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 7);
- integrazione dei minori stranieri (art. 7).

Rispondendo a questa più recente suddivisione tipologica degli interventi la tabella 4.11 mira a restituire la distribuzione dei progetti secondo le nuove voci.

**Tabella 4.11 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 in corso di realizzazione nel 2007 nelle Città riservatarie, per ambito prevalente di intervento del progetto**

Tipologia progettuale	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE	Totale
Sostegno alla genitorialità – ex art. 4	21	3	n.d.	6	5	2	5	n.d.	11	n.d.	n.d.	25	2	n.d.	2	82
Affidamento familiare – ex art. 4	1	0	n.d.	4	1	0	1	n.d.	0	n.d.	n.d.	2	2	n.d.	0	11
Abuso e maltrattamento – ex art. 4	2	0	n.d.	0	2	2	0	n.d.	1	n.d.	n.d.	1	3	n.d.	6	17
Interventi socio-educativi prima infanzia – ex art. 5	0	0	n.d.	8	0	4	2	n.d.	2	n.d.	n.d.	2	0	n.d.	2	20
Tempo libero e gioco – ex art. 6	1	0	n.d.	16	22	4	3	n.d.	4	n.d.	n.d.	60	1	n.d.	3	114
Promozione diritti – ex art. 7	0	11	n.d.	10	14	0	2	n.d.	8	n.d.	n.d.	7	0	n.d.	6	58
Integrazione minori stranieri – ex art. 7	0	0	n.d.	6	3	5	2	n.d.	3	n.d.	n.d.	5	0	n.d.	3	27
Altro	0	0		0	0	1	0	0	0			0	0		0	1
<b>Totale</b>	<b>25</b>	<b>14</b>		<b>50</b>	<b>47</b>	<b>18</b>	<b>15</b>		<b>29</b>			<b>102</b>	<b>8</b>	<b>76</b>	<b>22</b>	<b>367</b>

*n.d. = informazione non disponibile*

Occorre a questo punto evidenziare che il totale dei progetti per Città indicati in questa tabella non coincide con quello indicato nella tabella a inizio capitolo (tabella 4.1). Nella prima, sono stati inseriti i progetti approvati, mentre in questa ultima tabella il dato è relativo ai progetti in corso di realizzazione al 31 dicembre 2007. La somma dei progetti in corso nell'anno di rilevazione comprende in molti casi anche progetti finanziati con fondi appartenenti ad annualità amministrative precedenti. Le tabelle 4.12 e 4.13 sono inserite per rendere chiaro il perché della diversità del dato.

**Tabella 4.12 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 nelle Città riservatarie. Approvati nel piano territoriale e progetti in corso di realizzazione nel 2007**

Progetti	BA	BO	BR	CA	CT	FI	GE	MI	NA	PA	RC	RM	TA	TO	VE	Totale
- approvati	18	13	n.d.	16	2	18	15	41	29	52	20	n.d.	21	76	n.d.	321
- in corso di realizzazione	25	14	n.d.	50	47	18	15	n.d.	29	n.d.	n.d.	102	8	76	22	406

*n.d.= informazione non disponibile*

Solo nei casi di Firenze, Genova, Napoli e Torino vi è una corrispondenza esatta tra progetti approvati nel 2007 e progetti in corso di realizzazione (evidenziati). In questi casi l'attuazione della legge è sincrona e non porta con sé "residui" di programmazioni diverse.

Tutti gli altri casi mostrano invece come la normale attuazione della legge preveda la presenza di progetti attivi appartenenti anche a programmazioni molto distanti nel tempo. Può essere usato come esempio il caso di Catania e Venezia per cui sono attivi, nel 2007, progetti appartenenti alla programmazione del II triennio di attuazione della legge (2000/2002).

Il perché di questo fenomeno è rintracciabile in un'innumerabile quantità di fattori difficili da elencare completamente, ma per la maggior parte circoscritti alle difficoltà e criticità messe in evidenza nei singoli profili ricostruttivi dell'esperienza di lavoro decennale di ogni Città: il ritardo nei tempi di accreditamento dei fondi da parte dello Stato; la difficoltà di integrazione tra i tempi e le norme di gestione amministrativo/contabile dei Comuni e i tempi e le norme che regolano la contabilità dei fondi statali con la procedura del funzionario delegato; difficoltà di accordo tra la gestione della legge a livello di Città riservataria e Regione di appartenenza, la capacità di spesa e rendicontazione dei Comuni, le difficoltà amministrative e gestionali nell'affidamento dei servizi per la realizzazione dei progetti.

**Tabella 4.13 - Progetti finanziati con il fondo della legge 285/1997 in corso di realizzazione nel 2007 nelle Città riservatarie, per anno di programmazione di riferimento**

Città	Progetti in corso di realizzazione nel 2007	Scomposizione progetti in relazione alla programmazione di appartenenza	
BA	25	7	n.d.
BO	14	18	Programmazione 2007
		1	Programmazione 2006
BR	n.d.	13	Programmazione 2007
CA	50	n.d.	Programmazione 2005
		n.d.	Programmazione 2006
		n.d.	Programmazione 2007
CT	47	1	Programmazione II° triennio
		1	Programmazione 2004
		4	Programmazione 2005
		39	Programmazione 2006
		2	Programmazione 2007
FI	18	14	Programmazione 2005
		4	Programmazione 2006
<b>GE</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>Programmazione 2007</b>
MI	n.d.		
<b>NA</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>Programmazione 2007</b>
PA	n.d.		
RC	n.d.		
RO	102	10	Programmazione 2003
		8	Programmazione 2004/2005
		52	Programmazione 2006
		32	Programmazione 2007
TA	8	6	Programmazione II° triennio
		2	Programmazione 2005
TO	76	76	Programmazione 2007
VE	22	2	Programmazione II° triennio
		3	Programmazione 2003
		1	Programmazione 2004
		4	Programmazione 2005
		12	Programmazione 2006

Riprendendo il commento della tabella 4.11 si rende evidente che rispetto agli ambiti di progettazione, si può osservare una notevole differenziazione tra le Città<sup>11</sup>.

Si passa dal caso di Bologna per cui i progetti in corso di realizzazione insistono esclusivamente su due aree di intervento (promozione dei diritti come prevalente e sostegno alla genitorialità) e casi, come

<sup>11</sup> Le schede di riconoscimento ritenute valide ai fini della realizzazione della tabella di riepilogo 4.11, per il 2007, sono state 10 su 15. Le schede inviate non utilizzabili sono state quelle di Brindisi, Milano, Palermo, Reggio Calabria e Torino (per cui in tabella è stata inserita la voce "n.d." equivalente a dato non disponibile).

quello di Roma, che invece sviluppa una progettazione su tutte e 7 le aree individuate dalla scheda di ricognizione, o ancora, il caso di Firenze che ha richiesto di aggiungere la voce “Altro” per rappresentare quei progetti cosiddetti di sistema.

Una lettura trasversale per aree e numero di progetti approvati e in corso nelle Città sembra confermare l’orientamento progettuale delle precedenti annualità ma con una maggiore chiarezza del tipo di interventi finanziati. Le aree su cui insiste il maggior numero di progetti sono quella legata al sostegno alla genitorialità (comma a) dell’articolo 4 della legge 285) e quella legata al tempo libero (comma a) dell’articolo 6 della 285), con una quantità di progetti quasi equivalente tra i due ambiti.

Con una lettura ancora più precisa si può osservare che:

- le tre Città che hanno il maggior numero di progetti (rispetto al loro totale) che insistono sull’area del sostegno alla genitorialità sono Bari (con 21 progetti su 25), Genova (con 5 progetti su 15), Napoli (con 11 progetti su 29). Le rimanenti Città che investono su questo ambito sono 7. Questo conferma che l’area del sostegno alla genitorialità, come detto anche in precedenza, è l’area su cui tutte le Città che hanno risposto (10 su 10) hanno investito finanziamenti;
- la seconda area di intervento sia per numero di progetti finanziati (114) che per preferenza indicata dalle Città (9 su 10, Bologna non ha finanziato progetti su questa area di intervento) è l’area del gioco e del tempo libero (equivalente all’ex art. 6). In questo secondo caso le tre Città che hanno il maggior numero di progetti su quest’area rispetto al loro totale sono: Cagliari (con 16 progetti su 50), Catania (con 22 progetti su 47), Roma (con 60 progetti su 102);
- la terza preferenza per 7 Città su 10 si distribuisce su tre aree: l’area della promozione dei diritti, l’integrazione dei minori stranieri, l’abuso e maltrattamento. Le Città che hanno il maggior numero di progetti che ricadono nell’area della promozione dei diritti sono Bologna (con 11 progetti su 14) e Venezia (con 6 progetti su 22). L’area relativa all’integrazione dei minori stranieri è maggioritaria sul totale dei progetti finanziati con la 285 solo per la realtà fiorentina (con 5 progetti su 18). Mentre l’area dell’abuso e del maltrattamento ha il maggior numero di progetti finanziati e attivati per le realtà di Taranto (3 progetti su 8) e di Venezia (6 progetti su 22);
- le aree, infine, che hanno raccolto un numero di preferenze ridotto (6 Città su 10) sono state quella degli interventi socioeducativi per la prima infanzia, e quella dell’affidamento familiare.

#### **4.3 Azioni di supporto all'attuazione della legge**

##### **Informazione e sensibilizzazione**

Il trend che ha caratterizzato e tuttora caratterizza il processo di sostegno alla legge è di tipo evolutivo. 77

Il primo triennio, come si è visto in precedenza, ha significato innanzitutto comprendere e iniziare a gestire il nuovo modello di programmazione e di finanziamento. Ha pertanto preso avvio un insieme di azioni di supporto che hanno impiegato però qualche anno per entrare a regime. Azioni informative e di sensibilizzazione, di formazione, di coordinamento, di messa in rete, di documentazione, monitoraggio e valutazione sono state enunciate fin da subito come processi di sostegno all'applicazione della legge. Il loro completo manifestarsi è avvenuto solo dopo qualche anno.

Si può affermare che l'avvio completo di tali attività si collochi nella maggior parte dei casi tra il quarto e il quinto anno di implementazione della legge. Da quel momento, per ognuna delle aree di attività di sostegno alla legge, si assiste a un'evoluzione concettuale e procedurale.

Rispetto a questa prima area di attività, nell'arco di 10 anni si passa da una concezione dell'informazione esclusivamente circoscritta alle attività progettuali e rivolta agli utenti e alle famiglie degli utenti, alla realizzazione di veri e propri sistemi informativi che considerano destinatari diversi dell'informazione, contenuti diversi, funzionalità diverse.

Si estende così il target a cui l'informazione si rivolge: non ci sono più solo gli utenti e le famiglie, ma anche gli altri uffici, i settori atti-gui alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, il terzo settore, la cittadinanza, i politici, le circoscrizioni (municipalità o quartieri), le scuole e gli enti attuatori delle azioni finanziate dalla 285. Per questo l'informazione non passa più dai soli canali informali, ma utilizza anche veicoli pubblici di natura diversa: dai mass media, alle pagine dedicate dei siti Internet dei Comuni riservatari, alla realizzazione di convegni.

Si articolano anche gli obiettivi dell'informazione: non si informa più solo relativamente alle attività presenti nel territorio, ma si restituiscono i risultati degli interventi realizzati ad esempio attraverso l'organizzazione di convegni o la pubblicazione di testi. In maniera meno diffusa tra le Città si assiste anche alla realizzazione di campagne finalizzate a informare sul piano territoriale. L'informazione diventa funzionale alla comunicazione, alla legittimazione, al riconoscimento. Per tutte le Città, questi anni di uso sempre crescente e funzionale dell'informazione hanno permesso lo svilupparsi di un vero linguaggio comune.

La comunicazione sociale arriva a rappresentare uno strumento indispensabile per la garanzia dei diritti di cittadinanza e per lo sviluppo sociale della Città. Soprattutto per le grandi Città l'informazione e la comunicazione assumono un valore peculiare al fine di raggiungere il

cittadino che necessita di forme di ascolto e orientamento per poter utilizzare le informazioni e dunque trovare risposte alle proprie specifiche esigenze.

#### Formazione

Per quanto riguarda questa attività, nessuna delle relazioni analizzate mostra, nei 10 anni, una sua evoluzione secondo una logica di sistema. Ciò che si rileva in altre parole è che la formazione viene “realizzata dai Comuni” ma non “organizzata”.

Mentre per le altre azioni vi è un’assunzione a sé da parte dell’amministrazione che ne fa un progetto proprio, per la formazione questo non avviene: dalle relazioni non si afferra una visione ampia e organica, ma frammentata anche se attenta alle esigenze contingenti. Questo probabilmente in ragione di più fattori:

- a) le Città riescono sempre meno ad accantonare fondi da dedicare alla formazione;
- b) questa in genere è affidata all’amministrazione provinciale;
- c) oppure vi è un forte coinvolgimento della Regione e del livello nazionale.

I temi più frequenti su cui è stata fatta formazione a valere sui piani territoriali nelle Città riservatarie, in questi anni, sono stati di carattere trasversale e specifico. I primi afferiscono a competenze per gestire il piano territoriale e hanno riguardato:

- monitoraggio e valutazione dei progetti;
- problematiche amministrative e contabili relative all’attuazione del piano;
- modalità di progettazione con i fondi 285.

I secondi hanno avuto come riferimento specifici ambiti di intervento dei progetti:

- tematiche adolescenziali e gestione dei conflitti;
- nuove forme di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati;
- intercultura;
- abuso e maltrattamento;
- l’istituzione dell’affidamento familiare;
- sostegno precoce alla genitorialità.

#### Raccordo e coordinamento

Quest’area, assieme a quella relativa al monitoraggio e alla valutazione, è quella che evidenzia maggiori modifiche nel corso di questi 10 anni di attuazione della legge.

L'avvio della legge è caratterizzato da grosse difficoltà di relazione, comunicazione e coordinamento tra i soggetti coinvolti nella sua attuazione. Lo stesso strumento dell'accordo di programma assume all'inizio più una connotazione formale che sostanziale. Saranno poi le difficoltà successive, gli anni di esperienza, a dare a esso una connotazione e un valore diversi.

L'analisi delle prime relazioni sullo stato di attuazione della legge mostra che l'estensione del significato attribuito alla parola coordinamento è relativa ai soli progetti e all'azione dall'amministrazione comunale. Nel corso degli anni il significato si arricchisce per arrivare a comprendere tutti i soggetti che in vario modo sono coinvolti nell'attuazione della legge, i diversi organismi, i luoghi e le forme in cui questo coordinamento si esprime; fino, in alcuni casi, ad assumere carattere di sistema che distingue livelli, frequenze temporali, obiettivi ecc.

Nelle ultime relazioni si evidenziano **azioni di coordinamento** con:

- l'ente Regione. Non si parla quasi mai di vera e propria forma di coordinamento per le Città riservatarie nei primi due trienni di attuazione della legge, piuttosto di collaborazione e riconoscimento reciproco che si realizza essenzialmente con il trasferimento annuale, da parte del Comune, di informazioni e dati, sistematizzati e commentati sotto forma di Relazione annuale sullo stato di attuazione della 285. La relazione tra Comune e Regione muta in relazione all'attivazione del piano di zona che innesca una maggiore frequenza e strutturazione confluendo nelle attività dei diversi tavoli tecnico interistituzionali (che hanno assunto anche denominazioni diverse, ma che sostanzialmente rispondono all'esigenza di facilitare l'attuazione della legge 328/2000);
- l'Osservatorio regionale ai sensi della legge 451/1997. Laddove questa realtà è presente, il tipo di coordinamento è attivo e costante perché funzionale alla raccolta, gestione e restituzione di dati. Nella maggioranza dei casi la forma di coordinamento avviene tramite la realizzazione di riunioni periodiche per la condivisione degli strumenti di rilevazione;
- l'ente Provincia. Esso funge da sostituto delle funzioni di osservatorio regionale laddove questo non sia stato costituito o non abbia dati disaggregati per età o rispondenti ad altre caratteristiche peculiari della fascia di età 0-18. L'ente provinciale è inoltre referente sul territorio per l'attività di formazione. Sebbene questa istituzione svolga un importante ruolo di raccolta dei dati e formazione, riconosciuto dai Comuni, l'analisi delle relazioni non rende evidente una specifica forma di coordinamento tra le Città riservatarie e l'ente provinciale di riferimento;

- i diversi settori del Comune. Questo ambito ha avuto, nel tempo, una crescita esponenziale. Per tutte le Città però la svolta da azioni di coordinamento a sistema di coordinamento avviene con l'avvio della legge 328/2000. Con essa si assiste a un'articolazione delle forme di coordinamento, ma soprattutto a una loro maggiore strutturazione attraverso la costituzione di organismi finalizzati specificatamente a questa funzione. Ne è esempio, in molte Città riservatarie, la costituzione di un Ufficio di piano in materia di infanzia e adolescenza;
- le varie unità di offerta presenti sul territorio comunale, non direttamente realizzate con fondi 285. La necessità di realizzare una pianificazione serrata, coerente, che inoltre faccia interagire due leggi (285/1997 e 328/2000), induce con sempre maggior forza i Comuni a relazionarsi con tutte le esperienze presenti sul territorio: per questo, indicativamente a conclusione del secondo triennio e con l'avvio della legge 328/2000, vengono a costituirsì forme di coordinamento diretto come i comitati di coordinamento tecnico in relazione alle aree di intervento;
- le altre Città riservatarie. In molte relazioni più che di vere e proprie forme di coordinamento si parla di scambi informali funzionali soprattutto alla gestione delle criticità. Nel primo e secondo triennio, ad esempio, il confronto si è focalizzato intorno alla comprensione e gestione della normativa statale in materia di accreditamento e alla contabilità dei fondi. Dal secondo triennio in poi le criticità hanno caratterizzato le forme di integrazione tra legge 328 e legge 285. Sebbene questi scambi non abbiano assunto forme di coordinamento, sono particolarmente riconosciuti dai referenti tecnici della 285. Infine nel 2005 viene segnalato, da alcune Città, in sede di relazione sullo stato di attuazione della legge 285, il convegno nazionale *Città e politiche di educativa territoriale. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza: esperienze e prospettive*, svoltosi presso la Città della scienza di Napoli nel dicembre del 2005. Da questo momento si segnala l'attivazione di un processo comunicativo costante tra i responsabili della costruzione dei piani per l'infanzia e l'adolescenza volto ad acquisire esperienze e a riflettere insieme sui percorsi comuni da intraprendere per assicurare continuità a quanto realizzato fino ad allora;
- il terzo settore. L'inizio operativo dell'attuazione della legge ha reso evidente alle Città riservatarie la necessità di avere un confronto costante con la realtà del terzo settore. Così, indipendentemente dal livello di sussidiarietà raggiunto nel territorio, sono stati attivati rapporti con organismi come il Forum del terzo set-

tore; in altri casi sono stati utilizzati organismi di rappresentanza riconosciuta del terzo settore, preesistenti all'avvio della legge 285: per esempio a Milano con il Consiglio per il benessere dei minori (Co.BM), a Napoli con il Comitato cittadino di lotta all'esclusione sociale;

- il livello nazionale. Le forme di coordinamento con il livello nazionale sono state costanti nel tempo e sono state garantite con l'invio a cadenza annuale della scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della legge 285 (ad aprile di ogni anno, tranne il 2006) e corrispondente alla relazione sulle attività realizzate (a giugno di ogni anno). Nel 2007 è stato attivato un tavolo di lavoro Ministero del lavoro e politiche sociali - Città riservatarie che fa uso del metodo di coordinamento aperto e che ha come obiettivo l'analisi di buone pratiche progettuali.

Infine, per alcune amministrazioni comunali, l'esigenza di gestire i progetti e l'integrazione tra le leggi è maturata nella realizzazione di una profonda revisione strutturale e organizzativa interna all'amministrazione stessa (per questa parte si rimanda al par. 5.4).

#### Documentazione

L'area della documentazione mostra una crescita dell'estensione del concetto e dell'azione legata all'esperienza, che rivela come nel primo triennio con essa ci si riferisse solo ai documenti prodotti all'interno del progetto, fino ad arrivare negli anni successivi a comprendere tutti i diversi e molteplici materiali che documentano lo sviluppo del servizio o del progetto stesso. Manca tuttavia anche in questo caso lo sviluppo di una concezione di sistema per la documentazione che vada oltre l'archiviazione di tipologie documentali per farsi invece strumento a supporto della riflessività dell'azione educativa e sociale sviluppata nei progetti o del sapere e della cultura sull'infanzia con essi prodotta.

Si è in presenza sostanzialmente di meri repertori, pur via via sempre più ricchi e articolati, di tipologie di documenti, quali:

- documentazione di progetto a uso interno, finalizzata cioè a rendere manifeste le caratteristiche e l'andamento del servizio e/o progetto. Essa si compone di report, relazioni periodiche, schede informative, schede utenti, griglie di osservazione e di valutazione dell'intervento, griglie di autovalutazione compilate dagli operatori, griglie di valutazione soddisfazione dei clienti, verbali d'équipe dei singoli servizi e interistituzionali;
- documentazione di progetto a uso esterno, finalizzata a far conoscere all'esterno il servizio o le attività in essere e costituita da dépliant, volantini, brochure, o finalizzata a far conoscere i risulta-

ti delle attività o servizi all'esterno tramite comunicati stampa, pubblicazioni, articoli su riviste, cd-rom, mostre;

- documentazione relativa agli aspetti amministrativo-contabili, incluse le determinate di impegno di spesa e liquidazione per ciascun progetto, le copie degli ordinativi di pagamento trasmessi alla tesoreria provinciale e per il pagamento delle spese;
- documentazione riguardante la predisposizione del piano e le sue modifiche.

### Monitoraggio e valutazione

Nel primo triennio l'attività di monitoraggio corrispondeva nella stragrande maggioranza dei casi in azioni di verifica, quando non di mero controllo sulla realizzazione dei progetti, tramite visite *in loco* e incontri periodici con i referenti del progetto.

Dal secondo triennio si assiste a un lento ma costante sviluppo teso alla realizzazione di un vero e proprio sistema di monitoraggio. Esso prevede:

- l'individuazione dei soggetti e/o organismi e/o strumenti oggetto di monitoraggio e valutazione;
- la definizione/costruzione condivisa degli strumenti di monitoraggio e valutazione;
- l'individuazione degli obiettivi del monitoraggio e/o valutazione;
- la definizione anch'essa condivisa di un metodologia;
- la definizione dei tempi;
- la definizione dei livelli di implementazione della legge soggetti a monitoraggio e valutazione;
- la definizione di quale soggetto, se interno o esterno, coordini l'azione di monitoraggio e/o valutazione.

L'andamento generale relativo alle azioni di sostegno alla legge, osservato lungo un arco di tempo di 10 anni, non mostra di aver subito restrizioni, quanto piuttosto di essere rimasto costante, modificandosi però in risposta a una contingenza che andava, a sua volta, modificandosi.

Le azioni di sostegno alla legge nel primo triennio sono state complessivamente poche e poco strutturate. L'avvio vero e proprio si ha con il secondo triennio, in cui ogni Città a suo modo inizia a dare un significato e quindi una propria operatività alle parole informazione, formazione, monitoraggio, valutazione ecc. Questo avviene, da un lato, grazie allo stimolo proveniente dal livello nazionale con la formazione a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dall'altro grazie alla formazione che le Città stesse avviano al proprio interno e dagli scambi informali che attivano tra di loro.

Dal secondo triennio in poi quest'area non si identifica più esclusivamente con il sostegno dell'avvio della legge, ma con il sostegno alla sua permanenza.

Le azioni di sostegno alla legge, in altre parole, non si sono affievolite con la messa a regime della legge stessa, ma hanno seguito il suo sviluppo, “accompagnandola” nella “crescita”.

Man mano che la legge 285 veniva realizzandosi, veniva a modificarsi intorno a essa il contesto normativo, organizzativo, culturale, economico che ha richiesto via via un supporto specifico affinché la legge non perdesse la propria “identità”. Così è stato per la 328, la modifica del titolo V della Costituzione, l'espansione del fenomeno migratorio, la modificazione dell'istituzione familiare, la nascita di nuovi bisogni, ecc.

In conseguenza di tutto questo e molto altro ancora la risposta da parte della maggioranza delle Città è stata quella di andare verso una strutturazione del sostegno alla legge, passando così dalla semplice somma di azioni (come si rileva nel primo triennio) a un sistema di azioni (processo avviato con la seconda triennalità ma ancora attualmente in essere) che comprende: senso, obiettivi, luoghi, tempi, metodologia, attori, strumenti, risorse.



## 5. L'eredità della legge 285/1997

5.1 Eredità culturale; 5.2 Eredità pratico-operativa; 5.3 Eredità metodologico-organizzativa; 5.4 Effetto volano; 5.5 L'innovatività

Le Città riservatarie riconoscono alla legge 285 molte eredità che si è cercato di suddividere in categorie. In ciascuna di esse sono state unite prospettive e livelli di consapevolezza diversi, cercando di creare un'unica voce capace di restituire il grande merito riconosciuto alla legge.

### 5.1 Eredità culturale

La tenuta nel tempo dell'innovazione culturale promossa dalla legge ha mostrato quanta forza contenesse in sé il messaggio espresso dalla stessa. Ciò che viene rappresentato dall'analisi delle relazioni nell'arco di un decennio è come la 285 sia passata da strumento di attuazione di politiche di settore a quadro di riferimento culturale capace di "illuminare" la trasformazione dell'intero settore sociale.

Gli ambiti, indicati negli anni, come "traguardi" di crescita culturale sono molteplici e diversi e spesso si esprimono in termini di "consapevolezze dichiarate".

- Le strade aperte dalla 285 hanno riguardato innanzitutto il modo con cui le istituzioni e gli adulti in generale hanno rivolto lo sguardo e hanno ricominciato a prendersi cura del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.
- La legge ha rappresentato il primo grande intervento di investimento a favore delle nuove generazioni, sia perché sceglie itinerari di crescita, di formazione e socializzazione delle persone come spazio di prevenzione del disagio, sia per le risorse finanziarie rese disponibili.
- La 285 ha rappresentato anche una metodologia nuova basata su una proposta di lavoro interistituzionale e intersetoriale, che ha sostenuto il concetto di integrazione ereditato e rafforzato poi dalla 328/2000 ma che si è sedimentato nelle prassi a partire dalla 285.
- L'approccio globale, non frammentato, delle politiche rivolte alle nuove generazioni è l'unico che produce cambiamenti culturali nei territori e nei diversi servizi.

- Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono uscite da una logica settoriale per assumere progressivamente la funzione di tratto distintivo delle politiche sociali in senso ampio e di vero e proprio effetto volano per la promozione dei diritti di cittadinanza.
- L'approccio globale, da solo, non è sufficiente: a esso deve affiancarsi l'attivazione di un decentramento delle attività sulle circoscrizioni o quartieri del territorio comunale. I quartieri/circoscrizioni, con l'implementazione della 285, sono divenuti un riferimento imprescindibile per la progettazione di percorsi integrati costruiti tramite l'attivazione di risorse proprie e la promozione di competenze, spazi, opportunità provenienti dal contesto territoriale e offerte dalla scuola, dalle associazioni e dai servizi socioeducativi.
- La famiglia secondo un unico modello familiare non esiste più, esistono tipologie di famiglie che oggi rappresentano un universo variegato e complesso, di non facile interpretazione. Esse esprimono risorse e potenzialità, in quanto soggetti educanti imprescindibili, il cui ruolo va valorizzato e sostenuto in tutte le forme possibili; ma al contempo esse esprimono anche bisogni e problemi nuovi che evidenziano elementi di dirompente novità rispetto al passato anche recente.
- Il terzo settore riconosciuto come soggetto. Con la legge 285 il terzo settore consolida il suo essere soggetto giuridicamente riconosciuto nel coadiuvare l'istituzione pubblica nella realizzazione delle politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza. Nell'arco del decennio, a quanto si legge nelle relazioni annuali sullo stato di attuazione della legge, si riscontra in questa realtà una maturazione, evoluzione e crescita in termini di qualità dell'azione sul territorio. Il terzo settore eredita dalla 285 l'impegno a costruire rapporti di collaborazione con le istituzioni, i quartieri e le scuole al fine di arricchire l'offerta formativa e del tempo libero per i ragazzi.
- La partecipazione del territorio alle scelte e alle attività dei servizi, prima tra tutte quella dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, rappresenta un'eredità culturale di enorme portata. Richiede un cambio di prospettiva radicale delle istituzioni stesse che non sono più detentrici del "punto di vista" o della "soluzione al problema": ma perché questi si nutrano di senso e quindi abbiano un'efficacia, hanno bisogno dell'apporto dei più piccoli e di tutti gli altri soggetti del territorio che contribuiscono alla realizzazione degli interventi e dei servizi. L'eredità relativa alla partecipazione si confronta con il potere, la capacità di cederlo per alcuni e la capacità di gestirlo per altri.

- La consapevolezza della forza, concretezza, fattibilità, visibilità e modificabilità dello strumento “piano territoriale”, che ha rappresentato una vera e propria “rivoluzione” nella programmazione e progettazione delle politiche sociali ed educative territoriali. Il riconoscimento, in particolare, della centralità della caratteristica di modificabilità/flessibilità (sostenuta dalla legge stessa grazie al monitoraggio e alla valutazione delle azioni, legata alla riprogettazione) ha rappresentato un salto culturale importante per tutto il settore sociale. Questa caratteristica, solo recentemente, anche in ambito non sociale, è riconosciuta come la qualità fondante il senso degli interventi.
- La riformulazione del ruolo dell’ente pubblico da ente gestore a ente titolare dell’intervento con funzioni di garanzia, controllo e coordinamento delle attività e dei servizi. L’ente pubblico diventa così soggetto garante del raggiungimento degli obiettivi, la verifica della qualità dei risultati conseguiti, l’aderenza delle azioni con gli obiettivi del piano, la complementarietà degli interventi.

### 5.2 Eredità pratico-operativa

Per le Città del Sud viene sottolineata la crescita dell’imprenditorialità sociale, fenomeno presente ma in misura assai scarsa fino all’arrivo della legge 285.

La 285 ha inoltre promosso e sostenuto una maggiore professionalizzazione del personale sia tecnico dell’ente locale, sia educativo del progetto e dei servizi, portando così gradualmente nella direzione di poter verificare, nella pratica, una maggiore coerenza e tenuta di tutti i livelli nell’azione di implementazione della legge.

Infine, la maggiore coerenza nelle azioni e la maggiore condivisione dei contenuti hanno prodotto servizi più innovativi e qualitativamente migliori.

### 5.3 Eredità metodologico-organizzativa

Promuovendo la concezione di programmazione integrata, coordinata e partecipata tra diverse istituzioni e le istanze del privato sociale, la 285 ha lanciato una grossa sfida gestionale e programmativa che ha indotto:

- l’attivazione, la gestione e l’allargamento di intese e di circuiti di rete, con raccordi sussidiari di natura verticale (verso e con la Regione e le circoscrizioni) e orizzontale (con i soggetti di terzo settore). Una rete di servizi che si estende all’area educativa, sociale e culturale;
- la costruzione di strumenti e modalità condivisi finalizzati alla conoscenza del territorio, delle caratteristiche dei progetti, del gra-

dimento e livello di partecipazione dell'utenza alle attività (questionari, gruppi di confronto tra servizi, ascolto individuale o di gruppo degli utenti, ecc.), verifica e valutazione dei progetti stessi. Tenuto conto che, comunque, i progetti *ex lege* 285/1997 hanno a base l'elemento della continuità e dovranno sempre più integrarsi con altri servizi del territorio;

- l'attivazione di un dialogo tra istituzioni, tra operatori con approcci professionali differenti e diverse provenienze (pubblico e privato-sociale);
- una notevole crescita professionale, riconosciuta nella necessità da parte di tutti i soggetti coinvolti nell'implementazione della legge di una totale rimessa in discussione delle modalità dei rapporti tra enti, istituzioni e professionalità. La metodologia richiesta per legge ha indotto tutti i soggetti a compiere uno sforzo per acquisire un approccio globale capace di superare atteggiamenti autoreferenziali correlati alla specificità professionale ed esperienziale;
- il coinvolgimento della comunità locale coerentemente con il dettato partecipativo della legge alla stesura del piano territoriale e alla presa di decisioni relative ai progetti e interventi da attivare.

#### 5.4 Effetto volano

L'effetto di forte ricaduta della metodologia della legge, sulle azioni poste in essere dalle Città riservatarie, appare più rilevante in seno alle funzioni di garanzia di qualità e di coordinamento.

Per ben 7 Città riservatarie<sup>1</sup> a un certo punto della gestione delle politiche per l'infanzia e quindi anche della legge 285 è stato necessario intraprendere uno specifico percorso per la definizione e il consolidamento di queste funzioni. Il suo inizio può essere identificato successivamente al primo triennio di implementazione della 328 (quindi tra il 2002 e il 2003, in alcuni casi anche prima) in cui il settore sociale è stato analizzato, reinterpretato e rivisto alla luce delle esperienze realizzate ai sensi della 285 e della 328, al fine di realizzare politiche sociali caratterizzate da una forte aderenza/coerenza al territorio in cui si realizzano.

Ciò che si evince dai documenti utilizzati a supporto della comprensione specifica di ogni realtà è un vero e proprio percorso evolutivo che ha condotto queste realtà a lanciare uno sguardo oltre i confini

---

<sup>1</sup> Genova, Napoli, Bologna, Firenze, Torino, Roma Venezia

delle leggi di provenienza nazionale, oltre l'idea che le politiche sociali siano rivolte ai soli soggetti portatori di disagio, oltre al concetto "sanitarizzato" di salute, verso il concetto di "integrazione" che non si limita a essere perseguita tra attori, servizi, azioni, istituzioni dipartimenti, ma primariamente viene agita tra norma e territorio, e tra livello politico e livello tecnico.

Questa ulteriore ricerca di integrazione passa attraverso l'evoluzione degli strumenti di programmazione, degli organismi che favoriscono l'implementazione e si realizza attraverso la costruzione di un riferimento legislativo unico di matrice comunale, che supera le leggi stesse perché le comprende. Tale struttura assume caratteristiche diverse che rispondono in vario modo ai "percorsi di crescita" delle istituzioni e delle forme di fare politica di cui ogni territorio è attore e testimone al contempo; per tutte le realtà, comunque, la scelta di definire uno scenario unico, svolge una funzione di filtro e di riferimento per le scelte, le azioni e la coerenza tra queste e il percorso storico che le ha condotte fino lì.

«Dare un senso "organico" alle tante linee di lavoro, inserendo il tutto in una prospettiva evolutiva di Città che si "prende carico" di se stessa, attraverso l'attivazione delle energie pubbliche, private della società civile e della cittadinanza»<sup>2</sup>.

Per questo Comune la riorganizzazione comporta «la spinta a un forte decentramento della macchina comunale per l'avvicinamento delle politiche e delle attività al cittadino e la costituzione della Direzione servizi alla persona con la quale sono stati unificati i servizi educativi e sociali. Quest'ultima operazione esprime nel nome e in concreto l'intenzione e la volontà che questo settore vada a impattare con le cittadine e i cittadini in maniera importante e integrata»<sup>3</sup>.

Per Bologna, invece, la riforma risponde all'espressione chiave di "progettazione secondo una logica di territorialità ristretta". «È sorta la necessità di rispondere con interventi diversi a seconda delle zone della Città, seguendo una logica di territorialità dei bisogni. La programmazione degli interventi avviene pertanto per microterritori. Questo ha a sua volta dato impulso al processo di decentramento, alla costituzione del Comitato di distretto che assume in sé le funzioni relative alle competenze comunali in materia sociosanitaria, socioassistenziale, educativa e scolastica.

---

<sup>2</sup> Comune di Genova, *Piano regolatore sociale per l'infanzia e l'adolescenza - PRIAS 2006-2012, I bricchi e i fossi* - Numero zero, p. 31.

<sup>3</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 2005- Città riservataria di Genova.

## 5.5 L'innovatività

Il carattere di innovatività viene riconosciuto in merito a:

- modalità di operare scelte politiche in accordo con altre istituzioni;
- modalità di coinvolgere tutte le realtà associative e del privato sociale al concorso progettuale;
- modalità organizzative richieste al fine di gestire il sistema di finanziamento della 285;
- modalità di sostegno, accompagnamento, formazione, monitoraggio e verifica sostenute dal livello nazionale. Il fatto che la legge prevedesse al proprio interno tempi, spazi, organismi di livello nazionale che ne coadiuvassero l'implementazione, ma anche il monitoraggio e la valutazione, la possibilità di avere un rimando continuativo nel tempo tra altre realtà e il livello locale e nazionale viene riconosciuto come uno stimolo costante alla riflessione sulle azioni.

Il carattere di innovatività promosso dalla legge è stato sperimentato prevalentemente nel primo e secondo triennio: nel primo triennio si è espresso nella vera e propria progettazione, mentre nel secondo il carattere di innovatività ha “colpito” maggiormente l'organizzazione e la metodologia tra i soggetti chiamati alla realizzazione della legge stessa.

La programmazione successiva è stata per tutte le Città riservatarie, pur con la possibilità di variazioni *in itinere*, fondamentalmente una conferma dei primi due trienni legata alla volontà di dare al territorio una rete stabile di servizi attraverso il consolidamento dei progetti targati 285.

L'avvio della messa a sistema delle opportunità riferite alla 285 all'interno della rete dei servizi sociali ed educativi ha comportato, però, la conseguenza della parziale perdita del carattere di innovatività dei progetti stessi. Tanto che nell'ultima relazione sullo stato di attuazione della legge 285 della Città di Roma si scrive: «È probabile che raggiunto il risultato di stabilità e continuità degli interventi nei prossimi anni si percepisca con maggiore evidenza la necessità di utilizzare le risorse della legge 285 anche per l'innovazione dei processi e dei contenuti dei progetti stessi, recuperando l'ispirazione originaria della stessa legge 285. A tal fine sarà importante creare un sistema permanente di valutazione, che aiuti a discernere la qualità, l'efficacia e l'utilità degli interventi finanziati»<sup>4</sup>.

L'innovatività legata alla riforma del sistema organizzativo/gestionale dei Comuni è, come si è visto, tuttora in evoluzione.

---

<sup>4</sup> Testo tratto dalla Relazione sullo stato di attuazione della legge 285/1997 - Anno 2006 - Città riservataria di Roma.

## 6. Prospettive

### *6.1 Temi prioritari a livello di sistema; 6.2 Temi prioritari a livello di ambito di interventi*

Il quadro rappresentativo che emerge rispetto alle prospettive future della legge 285 dal 2007 in poi evidenzia una cornice interpretativa di senso che vede la realizzazione delle azioni a favore di bambini e adolescenti come parte del contenitore più ampio rappresentato dalle politiche sociali.

Nodo centrale delle sfide sistemiche per il futuro risulta essere la capacità di mantenere una connotazione pubblica ai servizi, unita alla capacità di produrre un miglioramento della qualità della vita attraverso uno sviluppo delle strategie di collegamento e di intersettorialità.

Le politiche sociali debbono in sostanza legarsi alle altre politiche territoriali – salute, casa, studio, lavoro – per poter trovare effettive soluzioni strutturali ai problemi che derivano dagli ostacoli dovuti alla complessità degli assetti istituzionali e dalle mutate esigenze e sfide che i cambiamenti socioculturali impongono. Ciò significa che la tutela e la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza può essere realizzata solo attraverso un'interazione sinergica fra le politiche per la famiglia, le politiche educative e scolastiche, urbanistiche e di contrasto alla povertà.

Al di là delle differenze che ci è sembrato utile rilevare, si è evidenziata anche una linea comune che attraversa tutte le esperienze e che risponde in maniera esauriente alla domanda quali strategie sono rilevabili per il futuro? Tale *fil rouge* è rappresentato da alcune consapevolezze non facili da realizzare, e tuttavia divenute focalizzazioni importanti sulla cui base fondare il prosieguo della 285 e più in generale delle politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza:

- 1.** necessità di costruire una cornice teorico/pratica di riferimento entro cui inserire interventi e politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
- 2.** necessità di raggiungere livelli di integrazione che vanno oltre quelli indicati dalla 328. Oltre l'integrazione tra istituzioni, settori e professionalità è sempre più necessaria l'integrazione dei tempi, delle metodologie, delle politiche. Vedere e poter valutare l'efficacia di certe politiche è possibile solo se esse agiscono e sono effettive allo stesso tempo. Il sincronismo delle politiche

rafforza la possibilità di riuscita dell'intervento. Promuovere politiche integrate (politiche urbanistiche, infrastrutturali e lavorative) a favore di bambini, adolescenti e delle famiglie produce un maggior impatto sul benessere dei territori;

3. tentativo di far stare insieme logiche economiche, culturali e sociali. Si veda ad esempio la ricchezza dei documenti normativi e programmatici che fanno da riferimento alla gestione e produzione delle politiche sociali: non poche sono le realtà in cui accanto al piano di zona per la 328 e il piano territoriale ai sensi della 285 vengono indicati altri strumenti di riferimento più ampi. Ne è esempio l'esperienza di Venezia con il suo piano strategico della Città e il bilancio socioambientale prodotto con la partecipazione dei cittadini. Questi testi documentano un sociale non separato ma fortemente legato e non subordinato alla programmazione economica;
4. ridefinizione urgente a livello organizzativo in modo da facilitare e da sostenere la comunicazione, la condivisione, la cooperazione tra settori diversi. Si evidenzia cioè la necessità di impostare stili professionali e modelli organizzativi che non tendono a rafforzare la burocrazia ma che, piuttosto, agevolano e facilitano stili di azione prosociale, cioè tese a essere condivise e comprese da tutti i soggetti coinvolti, volti a superare routine cognitive e di trattamento dei problemi a compartimenti stagni;
5. garanzia della continuità delle azioni accanto a una tenace costanza nel perseguitamento degli obiettivi. Più volte è stato ribadito quanto sia importante, per cogliere l'impatto di politiche sociali, avere la possibilità di agire con la garanzia di vedere svilupparsi una programmazione o un progetto in un arco di tempo congruo, tale da poter raccogliere i cambiamenti sociali. Questa consapevolezza non è lasciata a se stessa come semplice indicazione aperta e poco strutturata, ma è affiancata da un forte impegno a individuare indicatori di impatto e di processo;
6. riprendere il lascito della 285 ed estenderlo a tutte le politiche sociali affinché queste non si compongano solo di azioni volte al buon governo e alla buona gestione per la tutela e la promozione dei diritti, ma siano anche strumenti adatti alla creazione di circuiti virtuosi che producono e riproducono capitale sociale.

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza devono rappresentare un contenitore sempre più ampio, una rete forte e flessibile, in grado di rispondere, in una logica di continuità e di non separatezza, a bisogni sempre più diversificati che richiedono un'ampia gamma di interven-

ti: dalla promozione del benessere alla presa in carico del disagio, al sostegno e ai percorsi di accompagnamento verso l'autonomia dei soggetti e dei nuclei familiari più fragili. Per quanto detto i temi prioritari che scaturiscono dall'analisi delle relazioni circa l'azione politica e programmatica che le Città riservatarie si propongono di realizzare nel futuro si suddividono su due livelli: uno di sistema e uno di servizi.

## 6.1 Temi prioritari a livello di sistema

A fronte della contrazione delle risorse complessivamente disponibili tutte le Città riservatarie esprimono:

- come primo impegno per il futuro quello di riuscire a garantire a livello sia quantitativo che qualitativo l'offerta dei servizi finora sviluppata;
- la creazione di un sistema di raccordo permanente fra i programmi sociali rivolti ai bambini (programma territoriale 285, programma immigrati, programma prevenzione abuso, ecc.) per delineare un piano cittadino infanzia da gestire in rete con le altre istituzioni (scolastiche, giudiziarie, sanitarie, ecc.);
- la promozione di luoghi e tempi di informazione, consultazione e partecipazione dei bambini e dei ragazzi alle scelte di piano e alle altre scelte amministrative (cittadinanza attiva dei bambini);
- la predisposizione di analisi sperimentali sull'impatto sociale che le politiche comunali generano sui bambini e i ragazzi e sul miglioramento della qualità della loro vita, affinché tutti i programmi comunali siano compatibili con l'infanzia e la sua tutela;
- la formazione e l'aggiornamento degli operatori sugli strumenti di partecipazione dei bambini, di integrazione fra servizi e metodologie, di promozione di nuovi professionisti per la famiglia.

## 6.2 Temi prioritari a livello di ambito di interventi

L'ambito intorno a cui si raccoglie il più diffuso interesse riguarda le forme di sostegno alle famiglie, alla genitorialità, alla maternità/paternità. Include, ad esempio, sostegni economici, strutture di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori o in stato di gravidanza, mediazione familiare, consulenza, interventi che facilitano l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità, realizzando un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento, ecc.

Occorre elaborare una strategia di sostegno e *counseling* familiare integrata che accorpi l'educazione e la formazione alle competenze ge-

nitoriali con l'assistenza nei casi di crisi, attraverso l'attivazione di centri integrati per le famiglie. Questo implica il potenziamento dei servizi di sostegno nei confronti della famiglia, con programmi mirati alle figure genitoriali (attività conoscitive, informative e formative) e con iniziative finalizzate a sostenere le famiglie nei momenti di maggiore difficoltà. Un particolare stato di fragilità caratterizza le famiglie monogenitoriali, ne consegue l'importanza di un sistema di servizi e opportunità articolato e differenziato capace di rispondere a bisogni diversi ma intrecciati in grado di offrire:

- sostegni economici differenziati per i diversi bisogni;
- supporto alle attività di cura ed educazione delle famiglie mediante lo sviluppo di nuove figure professionali (tagesmutter, baby sitter, educatrice familiare ecc.);
- risorse per consentire ai genitori di fare percorsi di condivisione delle esperienze e di arricchimento delle competenze educative e relazionali, nonché sostegni di mediazione e consulenza (mediazione familiare, consulenza legale nei casi di separazione ecc.).

Altri ambiti prioritari di intervento futuro sono costituiti da:

- l'istituto dell'affidamento familiare attraverso la sua diffusione e il suo supporto, sia esso diurno o residenziale con interventi relativi ai servizi residenziali e semiresidenziali per minori, le comunità familiari, la deistituzionalizzazione, l'allontanamento dalle famiglie, la riunificazione familiare, ecc.;
- abuso e maltrattamenti sui bambini e gli adolescenti: interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento fisico e psicologico e di violenza sui minori;
- interventi socioeducativi per la prima infanzia (0-3 anni) alternativi e/o integrativi all'asilo nido o sperimentazione di servizi innovativi nell'area educativa per la prima infanzia con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione e non sostitutivi di esso (ad esempio centri per bambini e genitori, servizi educativi in un contesto domiciliare, ecc.). Questo sottolineato soprattutto dalle Città del Sud;
- tempo libero e gioco: interventi ricreativi ed educativi volti a promuovere la partecipazione e la socializzazione dei bambini attraverso il gioco e le attività culturali;
- promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: ad esempio sui temi dell'uso del tempo, degli spazi urbani e naturali, della conoscenza dei diritti;

- integrazione di minori stranieri: ad esempio interventi relativi all'integrazione sociale e scolastica, ai minori non accompagnati, alle famiglie immigrate, ecc.;
- preadolescenza e adolescenza, con particolare attenzione agli aspetti legati all'accompagnamento educativo, promuovendo percorsi di ricerca di identità a partire dal momento della scelta scolastica.

A questi indirizzi generali si aggiunge come prospettiva futura per la Città di Bologna, definire i livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia garantendo un'adeguata presenza e distribuzione territoriale nei diversi quartieri di nuovi servizi educativi per la prima infanzia, di centri diurni e aggregativi pomeridiani per i bambini nella fascia della scuola primaria e secondaria, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche, di assistenza domiciliare per bambini, di comunità alloggio familiari innovative per i bambini che vivano fuori dalla propria famiglia.

Ciò che le Città riservatarie, infine, ritengono necessario per dare un futuro alla legge è la prefigurazione di un'evoluzione della legge 285 non in termini di obiettivi, valori e cultura, ma di strumenti metodologici. L'accento è caduto su due aspetti: la desuetudine di strumenti quali l'accordo di programma e il gruppo territoriale<sup>1</sup>; le forme e i tempi dell'accreditamento dei fondi statali. Ogni istituzione è portatrice di una propria cultura amministrativa e le delibere di rendiconto di bilancio ne sono un esempio. Le istituzioni e i relativi uffici sono portatori di modi di gestione diversi, di linguaggi e terminologie diverse.

Qualunque sia la direzione che la legge prenderà in futuro, ciò che è sentito come urgente, inoltre, è una riflessione profondamente ampia e condivisa del senso attuale della legge alla luce dei grandi cambiamenti intercorsi in questi anni, dall'autonomia scolastica alla modifica del titolo V della Costituzione, passando attraverso tutti i cambiamenti di natura sociale, economica, culturale che hanno coinvolto l'Italia dal 1997 a oggi.

---

<sup>1</sup> L'accordo di programma ha subito nel tempo un graduale ma inesorabile declino. Il fattore scatenante che viene apportato a giustificazione di ciò riguarda la modifica dell'affidamento dei fondi: da quando il finanziamento non è stato più triennale ma annuale, l'accordo di programma è stato sostituito, nella maggioranza dei casi, in un rinnovo dell'accordo tra gli enti contestualmente alla delibera di assunzione del piano territoriale di intervento ai sensi della 285. In altri casi, invece, esso è stato sostituito dall'accordo di programma da realizzarsi ai sensi della 328 al fine della realizzazione del piano di zona. Stessa cosa dicasì del gruppo tecnico territoriale quasi completamente sostituito o dal tavolo tecnico per area specifica infanzia adolescenza e famiglia finalizzato sempre alla realizzazione del piano di zona.



*Finito di stampare nel mese di ottobre 2009  
presso la Litografia IP, Firenze*





