

RELAZIONE AL PARLAMENTO
SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 28 AGOSTO 1997, N. 285:
“DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE
DI DIRITTI E DI OPPORTUNITÀ
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA”

(ai sensi dell'art. 10 L. 285/97)

ANNI 1997-1999

Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1997/1999

(ai sensi dell'art.10 L.285/97)

Indice

<i>Presentazione</i> _____	
1. Quadro nazionale di sintesi: implementazione e primo impatto della L.285/97 ____	5
1.1. Il percorso _____	5
1.2. I livelli istituzionali _____	5
1.3. La diffusione delle idee _____	7
1.4. Tra Piani di intervento territoriali e Progetti esecutivi _____	8
1.5. Dai Progetti agli interventi _____	10
1.6. I punti critici e i nodi problematici _____	11
1.7. Primi risultati e prospettive _____	12
2. Le attività e gli adempimenti del Ministero per la solidarietà sociale per l'attuazione della L. 285/97 _____	15
2.1. Atti adottati e iniziative realizzate _____	15
2.2. Informazione e Promozione _____	23
2.3. Assistenza tecnica _____	26
3. Lo stato di attuazione della L. 285/97: dalla ricognizione periodica _____	29
3.1. Gli strumenti _____	29
3.2. Le Regioni e le Province autonome _____	29
3.3. Gli Ambiti territoriali _____	36
4. Lo stato di attuazione della L. 285/97: dalle relazioni di Regioni, Province autonome, Città riservatarie _____	61
4.1. Linee di intervento e procedure relative all'applicazione della L.285/97 nelle Regioni e nelle Province autonome _____	61
4.2. Riparto economico delle risorse ex L.285/97 _____	67
4.3. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla L.285/97 _____	70
4.4. Monitoraggio e valutazione degli interventi _____	77
4.5. Le Città riservatarie _____	83

<i>5. Lo stato di attuazione della L. 285/97: dai Piani territoriali catalogati nella Banca Dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promosse a livello locale</i>	92
5.1. La costruzione dei Piani territoriali	95
5.2. L'articolazione dei Piani territoriali	99
5.3. Le tipologie dei Piani territoriali	100

APPENDICE ALLA RELAZIONE:

La situazione nelle Regioni, nelle Province autonome, nelle Città riservatarie

- 1) Le Relazioni delle Regioni e delle Province autonome**
- 2) Le Relazioni delle Città riservatarie**

PRESENTAZIONE

La relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", rappresenta un atto doveroso che discende dalla legge stessa ed è al contempo un'occasione importante di verifica e di rilancio dei suoi contenuti.

La legge 285 credo che possa a ragione essere considerata una delle leggi più innovative degli ultimi anni sia per la scelta dei suoi destinatari - bambini e bambine, ragazzi e ragazze - sia per i meccanismi e le nuove relazioni che induce a livello territoriale. E' innovativa, inoltre, anche per la regia istituzionale che propone e per i servizi che offre sul piano della promozione, dell'assistenza e della verifica.

Nell'approvare la legge 285 il Parlamento, rispondendo alle attese degli operatori del settore e delle famiglie, ha inteso fare un importante investimento sull'infanzia e sull'adolescenza, nella consapevolezza che da una migliore qualità della vita delle generazioni più giovani dipende non solo la crescita delle persone, ma anche lo sviluppo sociale ed economico del paese.

La legge 285 è infatti figlia del primo Piano d'azione del Governo italiano per l'infanzia e l'adolescenza del 1997. Il suo presupposto è la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo cui si ispira negli scopi e di cui costituisce il principale strumento di applicazione. Gli interventi previsti dalla 285, infatti, pur mirati ad affrontare le situazioni di maggior disagio, sono orientati a garantire a tutti i cittadini di età minore, nuove e migliori opportunità di crescita.

Le Regioni, i Comuni e le Province italiani sono stati alleati intelligenti e preziosi e dovunque, anche se con differenze e talvolta con ritardi come si può capire dalla Relazione, si è promossa una stagione di nuovi progetti capaci di misurarsi con i bisogni del territorio.

Questa legge infatti finanzia piani territoriali di intervento elaborati con il concorso di tutte le istituzioni che si occupano dell'infanzia e delle organizzazioni non lucrative e di utilità sociale. Una novità significativa che risponde alla necessità di valorizzare tutte le risorse presenti sul territorio, di non frammentare le competenze e di favorire la comunicazione tra istituzioni e società civile.

La Relazione presentata in queste pagine rende conto del cammino intrapreso. Un percorso che sta facendo emergere un mondo che non aveva avuto, finora, cittadinanza politica e amministrativa e che ha saputo cogliere l'occasione offerta dalla legge per mettere a frutto esperienze e competenze a vantaggio dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ci sembra di poter dire che la legge ha reso più omogenei gli interventi sul territorio nazionale, ha favorito e accelerato processi di scambio e di formazione interregionale e ha così consentito la realizzazione di progetti di qualità.

Ma la legge 285 è anche una legge difficile che chiede una trasformazione della cultura istituzionale e un rapido ammodernamento dell'apparato amministrativo e burocratico. Non ci dobbiamo stupire quindi del persistere di ritardi e impacci anche

nella costruzione delle sinergie necessarie tra scuola, sanità, ambiente, giustizia e servizi sociali.

Ci sembra però che ci siano tutte le premesse perché le esperienze avviate possano essere sostenute e potenziate per dare continuità e mettere a regime il sistema di interventi per i bambini, le bambine e i ragazzi disegnato dalla legge, al fine di garantire a tutti diritti e opportunità.

Livia Turco

Ministro per la solidarietà sociale

1. Quadro nazionale di sintesi: implementazione e primo impatto della L.285/97

1.1. Il percorso

La L. 285/97, nel promuovere diritti e opportunità per i bambini e gli adolescenti, propone e dà l'avvio ad un ripensamento complessivo delle politiche sociali. La Legge, in consonanza con l'art. 2 della nostra Costituzione, delinea per bambini e adolescenti una cornice complessiva di condizioni di vivibilità e di sviluppo strettamente connessa alle condizioni che in realtà è necessario garantire a tutti i cittadini. Inoltre essa sollecita l'espressione di originalità e responsabilità dei cittadini medesimi, ai fini della costruzione di un contesto sociale connotato da relazioni di partecipazione, appartenenza e reciprocità, capace per sua stessa natura di arginare l'insorgenza di possibili fenomeni di esclusione.

La comunità sociale e i cittadini non vengono considerati solo come destinatari di interventi, ma anche come soggetti competenti, risorsa complementare e imprescindibile da affiancare alla risorsa costituita dai servizi istituzionali.

Le organizzazioni sociali, le realtà dell'associazionismo e della cooperazione vengono riconosciuti come interlocutori privilegiati, collaboratori paritetici e preziosi.

Attori diversi, pubblici e privati, sono stati chiamati a interagire tra loro in un percorso di attuazione della L. 285/97 atto anche a esprimere e realizzare questa istanza di cittadinanza piena che la legge fa propria.

L'analisi dell'implementazione e del primo impatto della L.285/97 implica un percorso che tenga insieme le diverse direttrici di sviluppo e di applicazione della legge stessa: dai diversi ambiti e livelli istituzionali coinvolti, alle dimensioni della comunicazione, dell'informazione e della mobilitazione sociale, al processo programmatico e alla sua applicazione pratica.

In questa prospettiva, che verrà sviluppata ed approfondita nei capitoli successivi, è indispensabile individuare con franchezza, sia i punti critici ed i nodi problematici - che solo l'effettiva applicazione della L. 285/97 poteva far emergere -, che gli aspetti positivi e gli obiettivi già raggiunti, soprattutto per delineare e favorire adeguate e coerenti prospettive di sviluppo delle azioni e degli interventi generati dalla legge.

1.2. I livelli istituzionali

Possiamo dire che la L. 285/97 prefigura quell'integrazione delle politiche e degli interventi che costituisce uno dei punti qualificanti della proposta di riforma dell'assistenza sociale in discussione al Parlamento.

Le relazioni tra i diversi livelli istituzionali attivate dall'implementazione della L. 285/97 sono state molteplici ed articolate.

Una prima dimensione riguarda il rapporto tra il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Regioni, con le Province autonome, da un lato e le Città riservatarie dall'altro. Le dinamiche che si sono attivate hanno riguardato prevalentemente gli aspetti amministrativo-finanziari connessi con l'applicazione della legge e, rispetto alle Regioni, la concessione delle autorizzazioni per l'utilizzo del servizio di supporto alla progettazione e alla gestione degli interventi previsto dall'art. 8 della L. 285/97.

Alcune difficoltà sono emerse nelle procedure di rendicontazione per le quali alcune Amministrazioni regionali hanno richiesto indicazioni al Dipartimento per gli Affari Sociali. In effetti per gli aspetti metodologici le relazioni, soprattutto con le Regioni, sono state mediate dall'Agenzia Aster-X e dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il livello dei rapporti tra Regioni e realtà locali è stato determinato dalle scelte delle Amministrazioni Regionali che, su indicazione della L. 285/97, hanno individuato gli ambiti di intervento, definito i budget, identificate le priorità, stabilito le procedure amministrative. La scelta di favorire il decentramento amministrativo e le autonomie ha, di fatto, creato una situazione molto eterogenea che ha tenuto conto delle peculiarità e dei contesti locali, ma che ha reso difficoltoso il raccordo unitario (anche in fase di relazione complessiva sullo stato di attuazione della legge).

Diverse configurazioni hanno assunto, a seconda del territorio, le collaborazioni tra Regioni e Città riservatarie, per le quali la L. 285/97 prevedeva un rapporto privilegiato con il Dipartimento per gli Affari Sociali.

In alcune situazioni locali c'è stato un pieno raccordo tra l'autonomia della Città riservataria e la funzione di programmazione complessiva tipica delle Regioni. In altre situazioni, i rapporti tra Amministrazione Regionale e Città riservataria sono stati più formali che sostanziali; in altre ancora non si sono rilevate relazioni significative tra questi due livelli istituzionali.

Un altro piano di relazioni istituzionali particolarmente delicato per l'attuazione della L. 285/97 è quello all'interno degli Ambiti territoriali, sia tra istituzioni pubbliche diverse chiamate, e vincolate, a collaborare attraverso l'Accordo di programma, nella progettazione degli interventi, che all'interno delle istituzioni pubbliche, cioè tra 'servizi' e 'servizi', con l'ampia questione dell'integrazione degli interventi.

Non è possibile tracciare un quadro di sintesi valido per tutti gli Ambiti territoriali, ma i dati a disposizione permettono di affermare come, forse per la prima volta grazie ad una legge nazionale, l'aver vincolato il finanziamento dei progetti ad una formale

collaborazione tra istituzioni diverse ha favorito, dove non c'erano esperienze consolidate, una modalità diversa di progettazione condivisa e di gestione partecipata.

In ultimo, ma non per ultimo, va rammentato il piano delle relazioni istituzionali tra Enti Locali e cittadini (e soprattutto con i cittadini di minore età) e, più in generale, tra istituzioni e società civile, tra 'pubblico' e 'terzo settore' o 'privato sociale'.

Va riconosciuto che, in generale, il coinvolgimento della cittadinanza in molti territori si è, fino ad ora, limitato all'informazione sugli obiettivi della L. 285/97 e all'utilizzo dei servizi e degli interventi che si stanno attivando. Ciò in molti casi è dovuto sia alla questione dei tempi da rispettare che ha condizionato la progettazione, che a 'resistenze' presenti nelle istituzioni e nei servizi pubblici. D'altra parte le occasioni offerte dalla L. 285/97 in molti territori sono state delle opportunità raccolte e rilanciate in una prospettiva complessiva di nuovo rapporto tra cittadino protagonista e istituzioni di servizio.

Invece, rispetto allo specifico del protagonismo dell'infanzia e dell'adolescenza, l'aspettativa è che il tempo e le opportunità perdute in fase di progettazione, si recuperino durante la gestione dei progetti.

1.3. La diffusione delle idee

La L. 285/97 ha permesso di focalizzare l'attenzione dei politici (a livello centrale e locale), degli operatori dei servizi, dei mass-media, sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, categorie sociali purtroppo spesso ai margini dei grandi processi di trasformazione delle nostre comunità. In particolare, la legge ha messo a disposizione di questi cittadini, parte integrante delle nostre comunità e portatori di diritti specifici, delle opportunità per assumere un ruolo centrale nello sviluppo del nostro Paese, già da oggi.

La circolazione di idee positive nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza, la diffusione di una cultura dei diritti anche per questa fascia di età, hanno costituito un obiettivo sostanzialmente già raggiunto dall'applicazione della L. 285/97.

Nonostante questi risultati, occorre continuare ed incrementare lo sforzo di un'elaborazione culturale in grado di uscire da un contesto di genericità nella percezione del tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le risorse attivate dalla L. 285/97 vanno spese per un obiettivo che va oltre la stessa realizzazione degli interventi: il diritto di cittadinanza garantito anche alla fascia di età inferiore ai 18 anni.

Oltre ad essere veicolo di informazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la L. 285/97 ha favorito la diffusione di una cultura innovativa nelle politiche sociali che è

stata definita della 'partecipazione condivisa' e della 'gestione partecipata'; ha reso possibile e praticabile un intervento generale mirato alla condizione dei cittadini più piccoli nel loro insieme, impegnando tutti gli enti e le agenzie responsabili di interventi di settore a confrontarsi, scegliere e agire insieme.

Anche in questo caso l'obiettivo non è ancora pienamente raggiunto, ma è stata imboccata una strada importante, da perseguire con costanza, anche attraverso un attento monitoraggio per sostenere le scelte operative già fatte da molti Ambiti territoriali e per stimolare quanti si attardano per resistenze comprensibili, ma non giustificabili nell'ottica di interventi e servizi sempre più adeguati ai bisogni specifici e trasversali dei destinatari e del territorio.

1.4. Tra Piani di intervento territoriali e Progetti esecutivi

La sintesi sullo stato di attuazione della L. 285/97, predisposta dall'Agenzia Aster-X, incaricata dal Dipartimento per gli Affari Sociali per le funzioni di consulenza e di assistenza tecnica per la L. 285/97, traccia molto bene una parte del percorso effettuato con questa legge, sia per gli aspetti positivi:

'L'esperienza più soddisfacente di questa fase è stato riportato essere quella del lavoro di équipe, di un'azione interdisciplinare che, forse in modo inedito, ha permesso a professionisti con background diversi di far confluire competenze, conoscenze e metodologie in comuni schemi di lettura di quella questione infanzia che insieme si predisponavano ad affrontare. Questo sembra rimanere il patrimonio da utilizzare ed arricchire nelle future azioni per i bambini/e e gli/le adolescenti. (...)

ma, sempre secondo Aster-X, anche per alcuni aspetti negativi:

'L'approccio metodologico adottato non ha dunque permesso, nella maggior parte delle situazioni, un incrocio dei dati settoriali ed un'analisi sufficientemente ampia che potessero fare da base allo sviluppo di un piano territoriale per l'infanzia che avesse un respiro commensurabile con la gamma di questioni relative ai diritti dell'infanzia cui la Legge richiama'.

Quello della metodologia della progettazione ha rappresentato un nodo critico per la definizione dei Piani territoriali di intervento previsti dalla L. 285/97. Se è vero che alcune difficoltà possono essere ricondotte alla brevità dei tempi a disposizione per percorrere l'intero iter progettuale, sono state spesso insormontabili le difficoltà a far coesistere soggetti con ruoli istituzionali e professionalità diverse per costruire un Piano concettualmente unitario e pensato come 'progettualità complessiva e trasversale' con una serie di progetti esecutivi che discendessero da esso in armonia e coerenza.

La novità dell'impegno, la carenza di un sistema organizzato a sostegno della programmazione locale ed i tempi ristretti hanno fatto sì che sia rimasta in ombra, nel passaggio dagli obiettivi ai progetti, la strategia che rappresenta la parte più significativa dei Piani, anche per la sua capacità di integrare azioni diverse e poi di misurare i risultati raggiunti ed i progressi fatti. Cosa questa estremamente difficoltosa a farsi partendo dai singoli progetti.

La complessità della progettazione è uno degli aspetti critici della L. 285/97, ma questa legge è stata (ed è) di non facile attuazione, anche in riferimento alle procedure amministrative richieste dalla legge - in particolare l'Accordo di programma - rivelatesi complesse, e la cui attuazione ha spesso prevalso sull'elaborazione ed ideazione dei contenuti progettuali.

Quest'ultimo aspetto non va colto in una dimensione restrittiva di resistenze burocratiche, ma di impegno per l'approccio 'per progetti' a tutti i livelli dell'azione sociale; in questo senso il forte livello di coordinamento e di capacità relazionali che è richiesto dall'implementazione della L. 285/97 non riguarda solo gli operatori impegnati nel settore, ma tutto l'apparato organizzativo, amministrativo e gestionale.

D'altra parte lo svolgimento delle attività formative curate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare quelle connesse all'area amministrativa, ha inteso favorire la cura delle procedure in un contesto di tipo progettuale.

La progettazione triennale prevista dalla L. 285/97 (anche se variamente interpretata a livello di Regioni e di Ambiti territoriali con Piani e progetti di durata diversa e con momenti di avvio sfalsati) ha permesso di dare sicurezza e un minimo di continuità agli interventi, evitando una gestione frettolosa di azioni, anche complesse, e di recuperare la logica di Piano che, a volte, è stata sacrificata dai tempi troppo stretti.

D'altra parte, una progettualità sui tre anni è una progettualità complessa, che impegna i soggetti chiamati a farla in una logica di previsione e di adeguamento delle risorse ai bisogni che non si può improvvisare; anche per questo qualche Regione ha previsto la possibilità di un 'aggiustamento di tiro' del Piano progettuale dopo la seconda annualità di implementazione.

L'innovatività dei progetti è un altro tema centrale per la L. 285/97.

In effetti, gli interventi progettati che si stanno realizzando si sono articolati tra una tendenza al mantenimento dell'esistente e la presenza di una progettualità di carattere innovativo.

È però necessario chiarire cosa intendere con il termine innovativo, in quanto non è possibile pensare che aprioristicamente esistano temi e progettualità innovative e

certamente l'innovazione non si misura in base alla scelta di alcune particolari aree tematiche d'intervento rispetto ad altre.

L'innovazione si misura sulla capacità di ideare e definire un preciso processo progettuale ove si riconoscono e valorizzano ruoli e competenze di ogni singolo attore coinvolto, ove si innesca un meccanismo decisionale che permetta non solo ad alcuni di essere protagonista, ma che offra la possibilità a ciascuno dei soggetti coinvolti, ed in particolare ai 'destinatari' dell'attività progettuale, di potere esprimere la propria valutazione.

Come viene ribadito da molte Relazioni delle Regioni, l'elemento di maggiore innovazione in questa prima fase di attuazione della L. 285/97 non sta tanto nelle 'cose' che si vogliono fare quanto nelle 'relazioni' tra i soggetti.

Indice di innovazione è inoltre la progettazione di iniziative che rispondano effettivamente ai bisogni di un territorio e che si basino sulla volontà di mettere in campo forme di sperimentazione ad ampio raggio, verificabili almeno nel medio periodo, che non si limitino a specifiche realtà.

Ci possono essere interventi 'nuovi' in assoluto, tentati per la prima volta, per dare risposte più aderenti a nuovi bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza o a bisogni 'tradizionali' per i quali le risposte date fino ad ora non soddisfano più.

D'altra parte ci possono essere azioni di rinnovamento all'interno di servizi consolidati, che ridanno un futuro a motivazioni e professionalità 'esaurite', a strumenti e strutture logorati, a relazioni sociali ed educative stanche e non significative.

Innovazione è, ancora, realizzare in un territorio un servizio o un intervento non ancora attivato.

In tutte queste accezioni di innovazione diventa fondamentale la circolazione delle informazioni e delle idee; è indispensabile 'accorciare' l'Italia per favorire scambi di conoscenze e confronti tra gli operatori e gli altri protagonisti delle L. 285/97.

Vanno in questa direzione sia la messa a regime della Banca dati sulle esperienze della L. 285/97, che le iniziative formative, a livello nazionale e interregionale, avviate con la riserva prevista dall'art. 2 comma 3 della legge.

1.5. Dai Progetti agli interventi

Nel passare dalla progettazione alla gestione, cioè dalle difficoltà e dalle opportunità offerte dalla programmazione alla quotidiana operatività, il processo di attuazione della legge ha rischiato di perdersi nelle ambivalenze di una vita politica, anche a livello locale, sempre più divisa tra la volontà di perseguire grandi obiettivi e le difficoltà di conciliare questi con la gestione dell'esistente.

In qualche caso, si è sviluppata la tendenza ad utilizzare le risorse e le potenzialità messe a disposizione dalla L. 285/97 non come opportunità aggiuntive per innovare e qualificare l'esistente, ma per tamponare situazioni carenti nei servizi attivati precedentemente alla L. 285/97.

In altri casi nel passaggio dai 'Progetti' agli 'Interventi', si è rilevato come sia stato avviato un nuovo percorso, non privo di problemi e per il quale non tutte le risorse e le condizioni necessarie erano disponibili, soprattutto dal punto di vista dell'organizzazione. Il problema dell'organizzazione non si esaurisce nelle strutture della programmazione, ma riguarda anche la gestione dei progetti, dei servizi e delle prestazioni. Sulla base delle prime indicazioni emerse dalle Regioni, dagli Ambiti territoriali, dalle Città riservatarie, quella dei servizi e degli interventi attivati con la L. 285/97 in particolare, ma in generale di tutte le politiche sociali, è una organizzazione che necessita di essere consolidata e sostenuta anche con attività di formazione.

È la complessità dei bisogni e dei problemi che riguardano i minori e il sistema di relazioni in cui vivono che richiedono un'organizzazione e del personale specificamente dedicato e qualificato; le buone leggi hanno bisogno anche di buoni operatori per produrre i migliori risultati possibili.

La qualità delle professionalità impegnate riguarda in uguale misura il personale pubblico ed il personale impegnato dalle organizzazioni del terzo settore che si sono proposte per la gestione di progetti e servizi.

1.6. I punti critici e i nodi problematici

Gli elementi fin qui raccolti che saranno approfonditi nei successivi capitoli, possono essere sintetizzati rispetto alle prime criticità emerse nell'attuazione della L. 285/97 nei punti che seguono.

I tempi troppo stretti per la progettazione hanno determinato una concentrazione di attenzione sulle procedure e sulle scadenze, lasciando sullo sfondo i bisogni sociali a cui far fronte e un approccio complessivo agli interventi da attuare.

Le resistenze ed i timori sono emersi in relazione all'adozione di metodologie di pianificazione e di programmazione, soprattutto quando si richiedeva un coinvolgimento di soggetti istituzionali diversi per la definizione di 'cosa', 'come' e 'con chi' fare.

Si sono manifestate deboli competenze a livello di amministrazioni pubbliche locali, relativamente alla pianificazione complessiva delle azioni; per questo, a volte, si è

ripiegato sull'assemblaggio di progetti, senza connessioni ed integrazioni 'pensate', e sulla tendenza ad usare le risorse finanziarie messe a disposizione dalla L. 285/97 per rafforzare quanto già esistente piuttosto che ad innovare gli interventi.

Si evidenzia, in qualche caso, la difficoltà di attivare e coordinare relazioni 'istituzionali', 'amministrative', 'gestionali' su diversi versanti quali: le connessioni tra Regione e Ambito Territoriale, così come il raccordo tra questo e le Amministrazioni Comunali; la comunicazione reciproca tra il livello tecnico e quello politico; la debolezza del sistema di competenze trasversali rispetto all'amministrazione, all'organizzazione, al monitoraggio e alla valutazione.

In alcuni Ambiti Territoriali il terzo settore ha mostrato difficoltà a proporsi ed a essere accettato come risorsa della programmazione, rilevata anche nella sintesi sullo stato di attuazione della L. 285/97 predisposta da Aster-X in cui si afferma che *"in molti casi il terzo settore non è riuscito a proporsi all'ente locale impegnato nella programmazione relativa alla L.285/97 come interlocutore unitario rappresentativo delle anime che lo compongono: il volontariato, la cooperazione sociale e l'associazionismo. Lo scarso coordinamento al proprio interno ne ha penalizzato la presenza ai tavoli di concertazione e programmazione convocati"*. La tendenza, maggiormente presente, del terzo settore a ritagliarsi e ad avere delegato il solo ruolo di gestore degli interventi può essere controproducente anche perché, a volte, si evidenziano debolezze strutturali ed organizzative in relazione alle competenze sui contenuti e alla capacità di lavorare per progetti in modo integrato.

1.7. Primi risultati e prospettive

Al di là degli obiettivi generali che, sostanzialmente, si stanno perseguendo con successo in questa prima relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 vanno individuati in maniera specifica i risultati di questa legge, che ha permesso di sperimentare in molte città e comuni nuovi servizi, nuovi interventi per venire incontro alle molteplici esigenze dei bambini e, soprattutto per riconoscere i loro diritti.

La L. 285/97, infatti, è stata strumento importante per:

- incentivare le istituzioni ad impegnarsi e investire sui minori in una prospettiva di lungo periodo con l'invito al consolidamento dei servizi esistenti ed alla creazione di nuovi servizi ed interventi;
- costringere le istituzioni, laddove la concertazione istituzionale non era ancora una prassi, a mettersi attorno ad un tavolo per lavorare insieme nella prospettiva del coordinamento e di coinvolgimento della comunità locale;

- uscire dai vincoli posti da altre normative e di logiche progettuali puramente strumentali (progettare per accedere a finanziamenti) che hanno caratterizzato, in questi anni, l'applicazione di altre leggi;
- riconoscere l'importanza del ruolo che hanno assunto Enti quali Provincia e Comunità Montana, di promozione e coordinamento in quanto ambiti territoriali di riferimento individuati in molte regioni;
- promuovere e valorizzare l'esperienza di integrazione sovracomunale che ha permesso a molti comuni di piccole dimensioni di partecipare ugualmente allo sviluppo della legge e di sperimentare appieno la L.142/90, di ordinamento delle autonomie locali;
- consolidare il modello del lavoro per progetti e costruire progetti legati ai percorsi del territorio;
- sviluppare processi di integrazione fra istituzioni pubbliche e private;
- permettere il dialogo fra figure diverse, come ad esempio giuristi (deputati tradizionalmente all'adeguamento delle leggi statali alla normativa regionale) e tecnici ed operatori (deputati alla gestione diretta degli interventi), nella prospettiva di costruire un linguaggio comune.

Le prospettive della L. 285/97, anche in vista del suo rifinanziamento, si cominciano a delineare a partire dai contributi delle Relazioni delle Regioni e delle Città riservatarie e dalle prime riflessioni che emergono da diversi ambiti del settore pubblico e della società civile:

- sostenere e rafforzare la consapevolezza politica del ruolo rilevante degli enti locali a cui continuare ad aggiungere il forte contributo tecnico che, sino ad ora, si è già determinato;
- individuare strumenti per consolidare e stimolare la mobilitazione di tutte le risorse comunque organizzate sul territorio, sempre nel contesto delle responsabilità degli Enti Locali;
- dare continuità agli interventi avviati dalla prima attuazione della L. 285/97, perseguendo il miglioramento delle collaborazioni tra soggetti istituzionali diversi per quanto riguarda la pianificazione ed il lavoro di rete tra gli operatori per la progettazione e la gestione;
- costruire nuovi strumenti che accompagnino la nuova fase di progettazione, con il coinvolgimento delle esperienze realizzate a livello territoriale, ribadendo e specificando il percorso progettuale tratteggiato dal manuale predisposto dal Centro nazionale;
- trovare le forme per far confluire l'applicazione della L. 285/97, pur salvaguardando la sua globalità e peculiarità, nell'insieme più generale del processo di

programmazione e gestione dei servizi sociali proprio al fine di non isolarla nel concetto di provvedimento straordinario ed eccezionale;

- raccordare gli impegni, le iniziative ed i prodotti, tra i Centri di documentazione e analisi regionali e di questi con le attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, anche per sostenere l'individuazione delle priorità verso cui indirizzare l'azione;
- consolidare i processi formativi avviati, a livello nazionale ed interregionale, anche in relazione a nuove competenze da impegnare in interventi innovativi;
- individuare e sperimentare modelli di monitoraggio e di valutazione adeguati a qualificare gli interventi realizzati nell'ambito della L. 285/97 non per la giustificazione della spesa sostenuta ma per la validità dell'impatto sociale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulla società tutta.

2. Le attività e gli adempimenti del Ministero per la solidarietà sociale per l'attuazione della L. 285/97

2.1. Atti adottati e iniziative realizzate

Per dare immediata esecuzione alla legge 28 agosto 1997 n. 285, il Ministro per la Solidarietà Sociale ha emanato due decreti in data 2 dicembre 1997 pubblicati, rispettivamente, sulla G.U. n. 27 del 3.2.1998 e n. 29 del 5.2.1998, concernenti l'uno la ripartizione del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e l'altro l'organizzazione ed il funzionamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico.

Con il decreto "di ripartizione del fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e di quelle riservate ai Comuni, ai sensi dell'art. 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285" si è provveduto ad individuare l'entità di finanziamento spettante per il 70% alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano e per il 30% ai Comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.

In particolare, la ulteriore ripartizione dei finanziamenti e la contestuale determinazione delle singole quote, sia per quanto attiene le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano che le città suindicate, è stata effettuata in attuazione dell'art. 1 della legge 285/97, per il 50%, in base all'ultima rilevazione della popolazione minorile dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e, per il restante 50%, secondo i seguenti criteri indicati all'art. 1, co. 2 della legge:

“a) carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro Nazionale di documentazione e analisi della Presidenza del Consiglio;
numero di minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali in base all'ultima rilevazione dell'ISTAT;
percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo come accertata dal Ministero della Pubblica Istruzione;
percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT;
incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose come accertata dalla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'Interno, nonché dall'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile del Ministero di Grazia e Giustizia”.

La ripartizione delle somme stanziare per gli esercizi finanziari 1997, 1998 e 1999 pari a complessive lire 741.000.000.000, effettuata in base ai criteri di cui sopra è cenno, è stata riportata nelle tabelle A e B che di seguito si trascrivono insieme con la tabella C relativa al calcolo finanziario della ripartizione del fondo. Il trasferimento effettivo delle quote di finanziamento è stato attivato, per il 1997, con decreti del 22/12/1997, per il 1998, con decreti del 4/6/98 e, per il 1999, con decreti del 26/7/1999.

Tabella A - Dati di base e indicatori utilizzati per la ripartizione del fondo L. 285/97

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	Criterio demografico		Criteri sociali																	
	Popolazione minorile nel 1991		Criterio a: Carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del consiglio dei ministri										Criterio b: Minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali nel 1993		Criterio c: Dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo		Criterio d: Famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà nel 1996		Criterio e: Coinvolgimento di minori in attività criminose	
			Popolazione nel 1991				Bambini iscritti agli asili nido nel 1992		Bambini iscritti alle scuole materne nel 1994/95		indicatore %	Alunni non valutati nel 1994/95			Minori denunciati nel 1996					
	0-17 anni		0-2 anni		3-5 anni		numero %		numero %		%	numero %		numero %		ind. di povertà		numero %		
numero	indicatore %	numero	%	Numero	%	numero	%	numero	%		numero	indicatore %	numero	indicatore %	ind. di povertà	indicatore %	numero	indicatore %		
1 Piemonte	562.356	5,8%	78.308	5,6%	78.064	5,6%	7.713	10,7%	74.352	5,5%	3,4%	1.897	6,0%	334	2,8%	3,4%	1,4%	2.356	7,5%	
2 Valle d'Aosta	19.585	0,2%	2.904	0,2%	2.915	0,2%	281	0,4%	3.030	0,2%	0,1%	392	1,2%	10	0,1%	3,4%	1,4%	77	0,2%	
3 Lombardia	1.407.125	14,5%	198.578	14,3%	196.641	14,1%	16.766	23,3%	194.842	14,4%	8,6%	2.261	7,1%	616	5,2%	3,4%	1,4%	4.559	14,5%	
21 Bolzano	96.312	1,0%	15.597	1,1%	14.589	1,0%	482	0,7%	12.865	0,9%	0,9%	2.085	6,6%	11	0,1%	3,4%	1,4%	287	0,9%	
22 Trento	85.084	0,9%	12.901	0,9%	12.621	0,9%	1.670	2,3%	13.944	1,0%	0,5%	373	1,2%	29	0,2%	3,4%	1,4%	250	0,8%	
5 Veneto	764.381	7,9%	108.594	7,8%	105.458	7,6%	5.776	8,0%	112.281	8,3%	4,9%	2.444	7,7%	378	3,2%	3,4%	1,4%	2.371	7,6%	
6 Friuli-Venezia Giulia	185.495	1,9%	25.996	1,9%	24.975	1,8%	1.668	2,3%	26.900	2,0%	1,1%	1.004	3,2%	95	0,8%	3,4%	1,4%	1.172	3,7%	
7 Liguria	140.927	1,5%	20.239	1,5%	19.603	1,4%	1.285	1,8%	19.843	1,5%	0,9%	506	1,6%	78	0,7%	3,4%	1,4%	860	2,7%	
8 Emilia-Romagna	543.430	5,6%	75.563	5,4%	72.400	5,2%	13.168	18,3%	76.090	5,6%	2,7%	2.203	6,9%	309	2,6%	3,4%	1,4%	1.954	6,2%	
9 Toscana	514.205	5,3%	70.724	5,1%	70.680	5,1%	4.360	6,1%	71.277	5,3%	3,3%	583	1,8%	279	2,3%	6,6%	2,7%	2.169	6,9%	
10 Umbria	141.083	1,5%	19.393	1,4%	19.879	1,4%	1.557	2,2%	19.984	1,5%	0,8%	518	1,6%	36	0,3%	6,6%	2,7%	357	1,1%	
11 Marche	258.208	2,7%	36.141	2,6%	36.628	2,6%	3.302	4,6%	37.286	2,8%	1,5%	610	1,9%	122	1,0%	6,6%	2,7%	932	3,0%	
12 Lazio	528.126	5,4%	75.019	5,4%	76.512	5,5%	1.350	1,9%	84.623	6,2%	5,4%	1.189	3,7%	331	2,8%	6,6%	2,7%	1.935	6,2%	
13 Abruzzo	258.479	2,7%	36.363	2,6%	37.409	2,7%	1.592	2,2%	37.523	2,8%	1,9%	533	1,7%	174	1,5%	23,9%	9,6%	933	3,0%	
14 Molise	70.557	0,7%	10.051	0,7%	10.461	0,8%	163	0,2%	9.736	0,7%	0,8%	298	0,9%	50	0,4%	23,9%	9,6%	288	0,9%	
15 Campania	1.259.431	13,0%	191.599	13,8%	191.263	13,7%	1.100	1,5%	176.725	13,0%	31,1%	3.952	12,5%	1.844	15,5%	23,9%	9,6%	3.633	11,6%	
16 Puglia	877.195	9,1%	123.958	8,9%	126.816	9,1%	3.908	5,4%	121.687	9,0%	7,4%	2.422	7,6%	1.874	15,7%	23,9%	9,6%	1.879	6,0%	
17 Basilicata	146.662	1,5%	21.319	1,5%	21.816	1,6%	821	1,1%	21.056	1,6%	1,2%	397	1,3%	92	0,8%	23,9%	9,6%	541	1,7%	
18 Calabria	498.618	5,1%	72.140	5,2%	75.752	5,4%	585	0,8%	68.953	5,1%	9,2%	1.330	4,2%	1.410	11,8%	23,9%	9,6%	1.584	5,0%	
19 Sicilia	985.243	10,2%	148.526	10,7%	148.767	10,7%	2.938	4,1%	127.697	9,4%	11,4%	6.376	20,1%	3.181	26,7%	23,9%	9,6%	1.925	6,1%	
20 Sardegna	349.030	3,6%	45.711	3,3%	48.337	3,5%	1.450	2,0%	43.772	3,2%	2,9%	341	1,1%	660	5,5%	23,9%	9,6%	1.326	4,2%	
Totale	9.691.532	100,0%	1.389.624	100,0%	1.391.586	100,0%	71.935	100,0%	1.354.466	100,0%	100,0%	31.714	100,0%	11.913	100,0%	248,2%	100,0%	31.388	100,0%	
COMUNI RISERVATARI																				
27042 Venezia	43.247	2,4%	5.838	2,2%	5.739	2,3%	850	3,1%	6.256	2,7%	1,2%	465	6,7%	266	7,4%	3,4%	1,5%	162	1,2%	
15146 Milano	187.939	10,3%	27.314	10,5%	25.457	10,0%	4.419	16,1%	26.475	11,6%	5,6%	677	9,7%	103	2,8%	3,4%	1,5%	2.497	18,7%	
1272 Torino	146.791	8,0%	21.062	8,1%	20.223	7,9%	4.506	16,4%	20.653	9,1%	4,2%	400	5,7%	106	2,9%	3,4%	1,5%	1.246	9,3%	
10025 Genova	91.910	5,0%	13.074	5,0%	12.599	5,0%	1.218	4,4%	12.069	5,3%	3,4%	452	6,5%	52	1,4%	3,4%	1,5%	1.109	8,3%	
37006 Bologna	45.072	2,5%	6.698	2,6%	6.172	2,4%	2.638	9,6%	7.446	3,3%	1,0%	155	2,2%	17	0,5%	3,4%	1,5%	538	4,0%	
48017 Firenze	52.726	2,9%	7.641	2,9%	7.131	2,8%	1.691	6,2%	7.916	3,5%	1,4%	195	2,8%	37	1,0%	6,6%	3,0%	988	7,4%	
58091 Roma	483.708	26,5%	69.327	26,6%	66.889	26,3%	8.725	31,8%	55.765	24,4%	18,2%	1.370	19,7%	306	8,5%	6,6%	3,0%	2.732	20,5%	
63049 Napoli	264.925	14,5%	37.366	14,3%	37.047	14,6%	431	1,6%	32.013	14,0%	33,0%	1.051	15,1%	725	20,0%	23,9%	10,8%	1.558	11,7%	
72006 Bari	77.574	4,2%	10.146	3,9%	10.538	4,1%	382	1,4%	9.727	4,3%	4,1%	193	2,8%	171	4,7%	23,9%	10,8%	363	2,7%	
74001 Brindisi	24.862	1,4%	3.450	1,3%	3.491	1,4%	201	0,7%	3.627	1,6%	1,1%	58	0,8%	38	1,1%	23,9%	10,8%	115	0,9%	
73027 Taranto	57.455	3,1%	7.599	2,9%	7.967	3,1%	349	1,3%	7.791	3,4%	2,7%	12	0,2%	119	3,3%	23,9%	10,8%	760	5,7%	
80063 Reggio Calabria	43.541	2,4%	6.111	2,3%	6.422	2,5%	99	0,4%	4.277	1,9%	4,6%	137	2,0%	122	3,4%	23,9%	10,8%	217	1,6%	
87015 Catania	81.153	4,4%	12.071	4,6%	11.958	4,7%	617	2,3%	9.859	4,3%	4,4%	465	6,7%	532	14,7%	23,9%	10,8%	285	2,1%	
82053 Palermo	184.985	10,1%	27.982	10,7%	27.641	10,9%	867	3,2%	20.576	9,0%	13,5%	1.266	18,2%	923	25,5%	23,9%	10,8%	560	4,2%	
92009 Cagliari	40.924	2,2%	4.883	1,9%	5.133	2,0%	424	1,5%	3.640	1,6%	1,7%	72	1,0%	99	2,7%	23,9%	10,8%	217	1,6%	
Totale	1.826.812	100,0%	260.562	100,0%	254.407	100,0%	27.417	100,0%	228.090	100,0%	100,0%	6.968	100,0%	3.616	100,0%	221,4%	100,0%	13.347	100,0%	

Tabella B - Ripartizione del fondo L. 285/97

	Criterio demografico	Criteri sociali					Totale criteri sociali	Totale generale	Quote di ripartizione del fondo	
		Criterio a	Criterio b	Criterio c	Criterio d	Criterio e				
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				(6)
REGIONI E PROVINCE AUTONOME										
1	Piemonte	2,90%	0,34%	0,60%	0,28%	0,14%	0,75%	2,11%	5,01%	3,51%
2	Valle d'Aosta	0,10%	0,01%	0,12%	0,01%	0,14%	0,02%	0,30%	0,41%	0,28%
3	Lombardia	7,26%	0,86%	0,71%	0,52%	0,14%	1,45%	3,68%	10,94%	7,66%
21	<i>Bozano</i>	0,50%	0,09%	0,66%	0,01%	0,14%	0,09%	0,99%	1,48%	1,04%
22	<i>Trento</i>	0,44%	0,05%	0,12%	0,02%	0,14%	0,08%	0,40%	0,84%	0,59%
5	Veneto	3,94%	0,49%	0,77%	0,32%	0,14%	0,76%	2,47%	6,41%	4,49%
6	Friuli-Venezia Giulia	0,96%	0,11%	0,32%	0,08%	0,14%	0,37%	1,02%	1,97%	1,38%
7	Liguria	0,73%	0,09%	0,16%	0,07%	0,14%	0,27%	0,73%	1,45%	1,02%
8	Emilia-Romagna	2,80%	0,27%	0,69%	0,26%	0,14%	0,62%	1,98%	4,79%	3,35%
9	Toscana	2,65%	0,33%	0,18%	0,23%	0,27%	0,69%	1,70%	4,35%	3,05%
10	Umbria	0,73%	0,08%	0,16%	0,03%	0,27%	0,11%	0,66%	1,39%	0,97%
11	Marche	1,33%	0,15%	0,19%	0,10%	0,27%	0,30%	1,01%	2,34%	1,64%
12	Lazio	2,72%	0,54%	0,37%	0,28%	0,27%	0,62%	2,07%	4,80%	3,36%
13	Abruzzo	1,33%	0,19%	0,17%	0,15%	0,96%	0,30%	1,76%	3,10%	2,17%
14	Molise	0,36%	0,08%	0,09%	0,04%	0,96%	0,09%	1,27%	1,64%	1,15%
15	Campania	6,50%	3,11%	1,25%	1,55%	0,96%	1,16%	8,03%	14,52%	10,17%
16	Puglia	4,53%	0,74%	0,76%	1,57%	0,96%	0,60%	4,64%	9,16%	6,41%
17	Basilicata	0,76%	0,12%	0,13%	0,08%	0,96%	0,17%	1,46%	2,21%	1,55%
18	Calabria	2,57%	0,92%	0,42%	1,18%	0,96%	0,50%	3,99%	6,56%	4,60%
19	Sicilia	5,08%	1,14%	2,01%	2,67%	0,96%	0,61%	7,40%	12,48%	8,73%
20	Sardegna	1,80%	0,29%	0,11%	0,55%	0,96%	0,42%	2,34%	4,14%	2,90%
	Totale	50%	10%	10%	10%	10%	10%	50%	100%	70%
COMUNI RISERVATARI										
27042	Venezia	1,18%	0,12%	0,67%	0,74%	0,15%	0,12%	1,80%	2,99%	0,90%
15146	Milano	5,14%	0,56%	0,97%	0,28%	0,15%	1,87%	3,84%	8,98%	2,69%
1272	Torino	4,02%	0,42%	0,57%	0,29%	0,15%	0,93%	2,37%	6,39%	1,92%
10025	Genova	2,52%	0,34%	0,65%	0,14%	0,15%	0,83%	2,12%	4,63%	1,39%
37006	Bologna	1,23%	0,10%	0,22%	0,05%	0,15%	0,40%	0,93%	2,16%	0,65%
48017	Firenze	1,44%	0,14%	0,28%	0,10%	0,30%	0,74%	1,56%	3,00%	0,90%
58091	Roma	13,24%	1,82%	1,97%	0,85%	0,30%	2,05%	6,98%	20,22%	6,07%
63049	Napoli	7,25%	3,30%	1,51%	2,00%	1,08%	1,17%	9,06%	16,31%	4,89%
72006	Bari	2,12%	0,41%	0,28%	0,47%	1,08%	0,27%	2,51%	4,63%	1,39%
74001	Brindisi	0,68%	0,11%	0,08%	0,11%	1,08%	0,09%	1,46%	2,14%	0,64%
73027	Taranto	1,57%	0,27%	0,02%	0,33%	1,08%	0,57%	2,26%	3,84%	1,15%
80063	Reggio Calabria	1,19%	0,46%	0,20%	0,34%	1,08%	0,16%	2,23%	3,42%	1,03%
87015	Catania	2,22%	0,44%	0,67%	1,47%	1,08%	0,21%	3,87%	6,09%	1,83%
82053	Palermo	5,06%	1,35%	1,82%	2,55%	1,08%	0,42%	7,22%	12,29%	3,69%
92009	Cagliari	1,12%	0,17%	0,10%	0,27%	1,08%	0,16%	1,79%	2,91%	0,87%
	Totale	50%	10%	10%	10%	10%	10%	50%	100%	30%

Tabella C - Calcolo finanziario della ripartizione del fondo L. 285/97

	Quote di ripartizione del fondo	Ammontare finanziario del fondo			
		1997	1998	1999	
		117.000.000.000	312.000.000.000	312.000.000.000	
REGIONI E PROVINCE AUTONOME					
1	Piemonte	3,51%	4.102.115.789	10.938.975.438	10.938.975.438
2	Valle d'Aosta	0,28%	332.456.536	886.550.762	886.550.762
3	Lombardia	7,66%	8.956.941.191	23.885.176.511	23.885.176.511
21	<i>Bolzano</i>	1,04%	1.213.903.499	3.237.075.996	3.237.075.996
22	<i>Trento</i>	0,59%	691.161.623	1.843.097.661	1.843.097.661
5	Veneto	4,49%	5.253.760.587	14.010.028.232	14.010.028.232
6	Friuli-Venezia Giulia	1,38%	1.616.683.238	4.311.155.302	4.311.155.302
7	Liguria	1,02%	1.190.393.613	3.174.382.968	3.174.382.968
8	Emilia-Romagna	3,35%	3.919.466.344	10.451.910.250	10.451.910.250
9	Toscana	3,05%	3.566.207.073	9.509.885.527	9.509.885.527
10	Umbria	0,97%	1.134.994.072	3.026.650.858	3.026.650.858
11	Marche	1,64%	1.917.838.107	5.114.234.952	5.114.234.952
12	Lazio	3,36%	3.929.019.682	10.477.385.820	10.477.385.820
13	Abruzzo	2,17%	2.536.454.552	6.763.878.804	6.763.878.804
14	Molise	1,15%	1.342.254.171	3.579.344.457	3.579.344.457
15	Campania	10,17%	11.894.041.047	31.717.442.792	31.717.442.792
16	Puglia	6,41%	7.504.486.616	20.011.964.309	20.011.964.309
17	Basilicata	1,55%	1.812.630.963	4.833.682.568	4.833.682.568
18	Calabria	4,60%	5.376.617.554	14.337.646.811	14.337.646.811
19	Sicilia	8,73%	10.219.651.068	27.252.402.849	27.252.402.849
20	Sardegna	2,90%	3.388.922.675	9.037.127.135	9.037.127.135
	Totale	70%	81.900.000.000	218.400.000.000	218.400.000.000
COMUNI RISERVATARI					
	27042 Venezia	0,90%	1.047.904.116	2.794.410.976	2.794.410.976
	15146 Milano	2,69%	3.152.573.332	8.406.862.218	8.406.862.218
	1272 Torino	1,92%	2.243.118.152	5.981.648.404	5.981.648.404
	10025 Genova	1,39%	1.625.976.670	4.335.937.787	4.335.937.787
	37006 Bologna	0,65%	758.457.077	2.022.552.204	2.022.552.204
	48017 Firenze	0,90%	1.053.598.985	2.809.597.294	2.809.597.294
	58091 Roma	6,07%	7.097.347.147	18.926.259.059	18.926.259.059
	63049 Napoli	4,89%	5.724.532.234	15.265.419.290	15.265.419.290
	72006 Bari	1,39%	1.626.242.659	4.336.647.091	4.336.647.091
	74001 Brindisi	0,64%	751.065.872	2.002.842.326	2.002.842.326
	73027 Taranto	1,15%	1.346.917.324	3.591.779.532	3.591.779.532
	80063 Reggio Calabria	1,03%	1.202.039.500	3.205.438.666	3.205.438.666
	87015 Catania	1,83%	2.137.168.663	5.699.116.435	5.699.116.435
	82053 Palermo	3,69%	4.312.177.459	11.499.139.892	11.499.139.892
	92009 Cagliari	0,87%	1.020.880.810	2.722.348.827	2.722.348.827
	Totale	30%	35.100.000.000	93.600.000.000	93.600.000.000
Totale Regioni e Province		100%	117.000.000.000	312.000.000.000	312.000.000.000

Con il decreto concernente “Modalità organizzative e di funzionamento per l’attuazione del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico, ai sensi dell’art.8 della legge 28 agosto 1997, n.285” il Ministro per la Solidarietà Sociale – sentite le competenti commissioni parlamentari – ha provveduto ad attivare e coordinare l’esercizio delle funzioni ascritte al servizio avvalendosi della collaborazione del Centro nazionale di documentazione e di analisi sull’infanzia e l’adolescenza, già istituito presso il Dipartimento per gli Affari Sociali con decreto 28 maggio 1995 del Ministro per la Famiglia e Solidarietà Sociale, e della Agenzia per il terzo settore Aster-X individuata, ai sensi del co. 3 dell’art. 8 della legge, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici di servizi.

Al Centro Nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, le cui funzioni sono state assegnate all’ente pubblico di assistenza e beneficenza “Istituto degli Innocenti” di Firenze, competono le attività di informazione e promozione che si sostanziano: “nella realizzazione di una banca dati degli interventi più significativi già realizzati, nonché di tutti i progetti e gli interventi attuati in applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285; nello svolgimento di tutte le attività di informazione sulla legge e di promozione della applicazione della stessa, nonché nella redazione, sulla base delle relazioni regionali pervenute al Dipartimento per gli Affari Sociali, di un rapporto annuale sullo stato di applicazione della legge sull’intero territorio nazionale; nell’offerta di moduli di formazione finalizzati ad un’adeguata conoscenza dei bisogni dell’infanzia e dell’adolescenza rivolte ad amministratori locali ed operatori dei servizi pubblici e privati al fine di migliorare la qualità degli interventi di loro competenza”¹

Per lo svolgimento di tali compiti, il Dipartimento per gli Affari Sociali ha stipulato con l’Istituto degli Innocenti convenzioni in data 23 dicembre 1997, 7 agosto 1998 e, da ultimo, in data 28 luglio 1999.

Per valutare l’efficacia del servizio reso dal Centro (banca dati, informazione e formazione sulla legge 285) e la corrispondenza di esso a quanto previsto dall’art. 8, comma 2 della legge, dall’art. 2 del Decreto del Ministro per la Solidarietà Sociale 2 dicembre 1997 e, conseguentemente, dalle convenzioni succitate, è stato costituito apposito Comitato di valutazione che, nelle riunioni effettuate, ha espresso parere positivo sui risultati delle attività svolte, documentate da ampia e dettagliata relazione.

All’Agenzia Aster-X, formata da grandi associazioni nazionali no profit e del volontariato, è stata affidata l’attività di assistenza tecnica consistente: “nelle funzioni di sostegno alla progettazione e alla realizzazione dei Piani territoriali di intervento e degli interventi che devono realizzarsi nel rispetto dei seguenti principi: a) l’attività deve

¹ D.M. 2 dicembre 1997, n. 29, art. 2, pubblicato sulla G.U. del 5/2/1998

svilupparsi su richiesta e gratuitamente, previa autorizzazione espressa del Dipartimento per gli Affari Sociali da emettersi sulla base di una scheda presentata dal richiedente, corredata degli elementi relativi alla localizzazione dell'intervento, alla sua qualità, durata e natura specificando se si tratti di progettazione e/o di sostegno alla realizzazione; b) ai sensi dell'art. 8, co. 2 lettera c) della legge 28 agosto 1997, n. 285 sono considerati prioritari gli interventi richiesti nelle aree di cui all'obiettivo 1 del Regolamento Cee n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, così come definite dalla Commissione della Comunità europea ed, all'interno di queste, l'attività si orienterà verso i territori con più elevato disagio sociale e minore presenza di servizi; c) l'intervento di assistenza è finalizzato a favorire: c1) il corretto espletamento di tutte le procedure amministrative necessarie alla utilizzazione delle risorse finanziarie assegnate ai singoli ambiti territoriali; c2) lo sviluppo di corrette metodologie di progettazione che abbiano come presupposto la conoscenza dei bisogni della popolazione minorile nei singoli territori e la valutazione dell'efficacia degli interventi promossi".²

Nei commi 2 e 3 dell'art. 3 del decreto in esame viene previsto, inoltre, che per lo svolgimento delle funzioni di assistenza tecnica debbano essere utilizzati operatori con specifica, comprovata competenza tecnica ed adeguata conoscenza delle aree territoriali di intervento e che, sull'attività di assistenza tecnica svolta, debba essere inviata al Dipartimento per gli Affari Sociali dettagliata relazione su ogni intervento di supporto effettuato, sulle funzioni di sviluppo del progetto sostenuto e sulle eventuali difficoltà tecniche riscontrate.

Per lo svolgimento delle azioni elencate, il Dipartimento per gli Affari Sociali ha stipulato convenzioni con la Società Aster-X in data 29/12/1997, 23/12/1998 e 2/8/1999.

Sulle attività svolte è stata fornita ampia e dettagliata relazione il cui esame ha consentito al Comitato di valutazione, costituito presso il Dipartimento per gli Affari Sociali, di esprimere giudizio favorevole sul servizio reso e sulla corrispondenza di esso alle caratteristiche delle attività proprie dell'assistenza tecnica delineata nell'art. 3 del decreto in esame.

Gli artt. 2 e 3 della legge, - rispettivamente dedicati a "Ambiti territoriali di intervento" e "Finalità dei progetti" - si indirizzano direttamente agli attori istituzionali destinatari di finanziamenti, indicando loro le peculiari procedure e azioni amministrative propedeutiche al corretto e proficuo utilizzo delle risorse ed opportunità offerte dalla legge.

² D.M. 2 dicembre 1997, n. 29, art. 3, pubblicato sulla G.U. del 5/2/1998

La presenza e l'intervento statale, in questa fase, si articola e si snoda in un'azione di promozione della piena attuazione della legge nel rispetto del decentramento amministrativo delle competenze regionali e locali. È una presenza induttivamente prevista e richiesta, che viene esercitata in modo costante e come supporto alle scelte degli Enti territoriali, delle altre istituzioni e delle società non lucrative di utilità sociale coinvolte sinergicamente nella attuazione delle norme.

Il nuovo metodo di lavoro indicato dalla legge n. 285 richiede, infatti, l'incontro ed il colloquio costante dei soggetti summenzionati, in uno scambio osmotico di progettazione, esperienze e saperi, ognuno secondo il ruolo predefinito dalle norme.

Per favorire, incrementare ed ottimizzare questo lavoro concertato, il Dipartimento per gli Affari Sociali, oltre ad offrire piena collaborazione avvalendosi della propria competenza, ha promosso un protocollo d'intesa tra Stato e Regioni, siglato a Roma in sede di Conferenza Stato Regioni l'11 dicembre 1997 ed ha, inoltre, indetto ed agevolato incontri e riunioni tra Comuni e Regioni, come si evince dal documento siglato a Roma il 28/1/1998 tra il rappresentante del Coordinamento degli Assessori regionali alle politiche sociali ed il rappresentante dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI).

Particolare attenzione è stata riservata dal Dipartimento per gli Affari Sociali ad illustrare, esplicitare, dibattere e diffondere sul territorio le finalità della legge sottese alla progettazione degli interventi, essendo, da subito, ben chiaro che la realizzazione concreta e l'efficacia degli obiettivi prefissati nella legge fossero e sono direttamente connessi alla qualità dei progetti. All'uopo è stata anche realizzata dal Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'infanzia e l'adolescenza una pubblicazione – "Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97" – distribuita in tutti gli ambiti territoriali definiti dalle Regioni in base all'art. 2 della legge.

Il coordinamento delle attività dei soggetti istituzionali coinvolti nella gestione della legge è stato esercitato, anche, richiamando le Regioni e le città riservatarie al rispetto degli obblighi inerenti l'assunzione dell'impegno contabile delle quote di competenza del Fondo e la redazione e l'inoltro delle relazioni annuali sullo stato di attuazione della legge, nei termini di scadenza previsti dall'art. 9 della legge di cui trattasi.

Promozione, impulso, riflessione, comunicazione, testimonianza e verifica su tutte le attività messe in campo, sulle problematiche e sulle eventuali difficoltà emerse nel dare esecuzione sinergica al dettato normativo sull'intero territorio, sono stati tra gli obiettivi prefissati dal Ministro per la Solidarietà Sociale nel convocare la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, tenutasi a Firenze nei giorni 18-21 novembre 1998.

2.2. Informazione e Promozione

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato le attività di informazione e promozione collegate all'attuazione della L. 285/97, secondo le indicazioni del Decreto Ministeriale di attuazione dell'art. 8 della legge.

In relazione alle attività di informazione sulla legge e di promozione della sua applicazione, su indicazione del Dipartimento per gli Affari Sociali, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha predisposto un 'manuale' di orientamento alla progettazione degli interventi previsti dalla L. 285/97. Con il contributo di una trentina di esperti di livello nazionale è stato predisposto uno strumento di lavoro per incoraggiare e favorire l'applicazione della Legge 285/97 e per fornire una guida alle molteplici possibilità di azione ed intervento in favore di infanzia e adolescenza previste dalla legge stessa.

Sono due le caratteristiche principali della pubblicazione:

- la 'logica innovativa' in quanto per una legge di politica sociale si è offerto un contributo di riflessione e di idee orientato alla 'cultura della progettazione';
- l'approccio complessivo e integrato riferito alla L. 285/97 ma non solo, in quanto era previsto il collegamento al Piano di azione, ad altre leggi, alle competenze di altri Ministeri, all'Unione europea; una logica 'trasversale' da esportare in altri ambiti delle politiche sociali.

La pubblicazione è anche una raccolta di 'buone prassi' in grado di aiutare a progettare azioni ed interventi adeguati ai diversi contesti culturali e territoriali e un 'itinerario', culturale e pratico, che suggerisce piste di elaborazioni originali ed innovative a sostegno di infanzia e adolescenza.

Sono stati particolarmente curati sia l'aspetto metodologico - con un'impostazione modulare per cui ogni capitolo ha una 'scansione' che definisce chiaramente i contenuti delle diverse parti e con una coerenza per tutte le varie sezioni del manuale - che quello grafico, con colori e bei disegni che offrono un'impostazione gradevole per favorire l'avvicinamento alla lettura, una 'riconoscibilità' delle diverse parti per aiutare la consultazione.

La pubblicazione è stata stampata, in due edizioni, e distribuita complessivamente in 35.000 copie.

Tra le attività di promozione della L. 285/97 può essere, almeno in parte, compresa anche la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza che si è tenuta a Firenze dal 19 al 21 novembre 1998.

Alla Conferenza hanno partecipato poco meno di 5.000 persone provenienti da tutta Italia. Nell'ambito della Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza è stato distribuito diverso materiale ai partecipanti tra cui un volume, predisposto dal Centro nazionale, con 'Documenti di lavoro' riguardanti i cinque ambiti di approfondimento della Conferenza e un Cd-rom contenente tutte le pubblicazioni curate dal Centro e il relativo software di lettura.

Tra le attività di informazione sulla L. 285/97 e di promozione dell'applicazione della stessa va ricompresa anche la progettazione di materiali informativi sui contenuti della legge e sui diritti dei bambini da essa sostenuti.

A sostegno della L. 285/97 sono stati progettati depliant informativi, in quadricromia, sui diritti dell'infanzia, destinati al grande pubblico ed attinenti ai temi della legge e ai temi della Convenzione internazionale dell'ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

Sono stati realizzati:

- un depliant sui contenuti della L. 285/97;
- un depliant per i genitori sui contenuti della Convenzione ONU;
- un depliant per i bambini e le bambine sui contenuti della Convenzione ONU;
- un depliant per i ragazzi e le ragazze sui contenuti della Convenzione ONU.

Rispetto al punto del Decreto Ministeriale che prevedeva 'l'offerta di moduli di formazione finalizzati ad un'adeguata conoscenza dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza rivolta ad amministratori locali ed operatori dei servizi pubblici e privati al fine di migliorare la qualità degli interventi di loro competenza', sono state realizzate due distinte azioni.

Il Centro nazionale, il Coordinamento degli Assessori Regionali alle Politiche Sociali ed il Gruppo Tecnico Interregionale Politiche minori – Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile - hanno organizzato a Bologna, nel luglio 1998, due edizioni di un Seminario Formativo Interregionale sulla progettazione nell'ambito della L. 285/97 dal titolo 'Coordinare i progetti, progettare il coordinamento'.

Il seminario formativo interregionale, con 339 funzionari e dirigenti locali coinvolti nella realizzazione della legge, ha rappresentato una consistente iniziativa volta a realizzare programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Le attività seminariali di Bologna, compatibilmente con i tempi ristretti di progettazione e di realizzazione, hanno inteso assicurare una consistente attenzione non solo ai bisogni oggettivi connessi al contesto istituzionale di attuazione della L. 285/97, ma anche ai bisogni soggettivi dei partecipanti in un'ottica orientata alla qualità.

Successivamente, a Firenze nel primo semestre del 1999 si è realizzato un percorso formativo articolato che è stato fin dall'inizio coprogettato dal Gruppo Tecnico delle regioni, dal Centro Nazionale e dall'Istituto degli Innocenti in accordo con il Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I programmi di formazione interregionale si sono posti l'obiettivo di far acquisire ad operatori pubblici, dipendenti regionali, provinciali e di comuni singoli o associati, operatori scolastici o giudiziari, o di altre amministrazioni periferiche dello Stato, le conoscenze amministrative, tecniche, progettuali e gestionali necessarie per la promozione, la programmazione, la realizzazione e la verifica dei piani territoriali, dei progetti di rete e degli interventi.

Sono stati realizzati 3 seminari in 12 edizioni a cui hanno partecipato complessivamente circa 600 persone provenienti da 15 Regioni.

I titoli dei seminari sono stati:

- Pianificazione e programmazione nelle politiche sociali - *Metodi e strumenti per la promozione e il coordinamento dei progetti;*
- Gestire e valutare - *Azioni e progetti per l'infanzia e l'adolescenza;*
- Finalità progettuali e procedure amministrative per l'attuazione della L. 285/97 - *Ruoli istituzionali e partnership in funzione della qualità dei servizi.*

Le due azioni formative realizzate, proposte e organizzate dal Centro nazionale in stretto raccordo con le Regioni, rientrano in una finalità di carattere generale ritenuta prioritaria: mettere in grado tutti gli operatori pubblici coinvolti a diverso titolo nell'attuazione della L. 285/97 - dipendenti regionali, di Enti Locali singoli o associati, di altre Amministrazioni centrali o periferiche dello Stato - e con diversi incarichi funzionali - responsabili e/o referenti di ambito territoriale, componenti di gruppi interassessorili e/o interistituzionali e/o di progetto - di acquisire e perfezionare le conoscenze amministrative, tecniche e progettuali necessarie per la promozione, la programmazione, la realizzazione e la verifica dei piani territoriali e dei progetti di rete.

Il Decreto Ministeriale prevedeva 'la realizzazione di una banca dati degli interventi più significativi già realizzati nonché di tutti i progetti e gli interventi attuati in applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285'.

La 'Banca dati' predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze è in fase operativa. Grazie anche alla fattiva collaborazione con il Gruppo Tecnico Interregionale 'Politiche minorili - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile' sono stati raccolti e catalogati i Piani di intervento territoriali, compresi quelli delle 15 Città riservatarie, completi di Progetti esecutivi e di Delibere degli accordi di programma nell'ambito della L. 285/97.

Le schede catalogate sono disponibili sulle pagine WEB del Centro nazionale.

L'attività continuerà con la raccolta e la catalogazione dei materiali relativi agli Interventi realizzati con i fondi della L. 285/97.

2.3. Assistenza tecnica

Nell'attivare il servizio di cui al comma 1° dell'art.8 della legge 28 agosto 1997 n.285 il Dipartimento per gli Affari Sociali ha stabilito, in conformità alle indicazioni del Decreto ministeriale di attuazione dell'art.8, di affidare le funzioni di sostegno alla progettazione ed alla realizzazione dei Piani territoriali di intervento e degli interventi all'Agenzia Aster-X.

Gli interventi di Aster-X sono stati diretti ai Comuni, alle Province, alle Associazioni, alle Regioni, che sono state autorizzate dal Dipartimento per gli Affari Sociali a ricevere l'assistenza tecnica, per favorire la corretta applicazione delle norme contenute nella L.285/97, sia dal punto di vista tecnico-amministrativo, che progettuale. In aggiunta agli interventi sul campo, Aster-X ha attivato un Servizio di *Pronto Intervento a Distanza* su questioni minori, accessibile per via telematica, per fax e per telefono, che fornisce celermente risposta alle informazioni richieste.

Queste ultime riguardano particolarmente:

- Aspetti concernenti l'affidamento del servizio e le procedure per le gare di appalto;
- Aspetti relativi al monitoraggio e alla valutazione degli interventi;
- Aspetti relativi alle normative sul Terzo Settore (IVA, rapporti convenzionali, imposte di bollo e di registro, criteri di rendicontazione);
- Aspetti relativi al personale coinvolto (sia ente pubblico che ente gestore);
- Aspetti relativi ai rapporti convenzionali fra amministrazioni e fra pubblico e privato per la gestione di servizi di cui alla L. 285/97;

L'assistenza tecnica svolta presso le sedi degli Enti autorizzati dal Dipartimento per gli Affari Sociali ha riguardato prevalentemente:

- Modalità di stesura degli Accordi di Programma e procedure connesse;
- Assistenza nella predisposizione dei Piani Territoriali e delle tabelle sui criteri di ripartizione;
- Procedure riguardanti la ricerca dei fornitori di servizi e beni strumentali;
- Consulenza nella formulazione dei bandi;
- Consulenza nelle procedure del Funzionario Delegato;
- Assistenza nel convenzionamento con il Terzo Settore;
- Consulenza sulla strutturazione delle procedure di affidamento;
- Revisione dei materiali prodotti;
- Elaborazione del piano finanziario;

- Sostegno alla progettazione, elaborando in termini progettuali idee e proposte;
- Impostazione dei progetti e dei piani;
- Revisione tecnica dei progetti;
- Redazione di schede-guida con le indicazioni dei parametri per l'attività di progettazione conforme ai dettami normativi nazionali e regionali;
- Seminari di assistenza tecnica alla progettazione degli interventi;
- Predisposizione di Progetti di Valutazione, come strumenti di comunicazione, di regolazione e di miglioramento della qualità dei servizi;

Nel biennio 1998-1999 l'assistenza tecnica di Aster-X ha coinvolto le seguenti amministrazioni pubbliche, sulla base dell'autorizzazione del Dipartimento per gli Affari Sociali:

PUGLIA	Comune di Bari Comune di Brindisi Provincia di Foggia Comune di S. Severo (FG) Comune di Trinitapoli (FG) Comune di San Marco in Lamis (FG) Comune di Rodi Garganico (FG) Comune di Vieste (FG) Comune di Ischitella (FG) Comune di Apricena (FG) Comune di Valenzano (BA) Comune di San Michele Salentino (BR) Città di Bisceglie (BA) Comune di Minervino Murge (BA) Comune di Noicàtaro (BA) Comune di Giovinazzo (BA) Comune di Canosa di Puglia (BA) Comune di San Pietro Vernotico (BR) Comune di Molfetta (BA) Comune di Ruvo di Puglia (BA) Comune di Terlizzi (BA) Comune di Capurso (BA) Comune di Palo del Colle (BA) Comune di Castellana - Grotte (BA) Comune di Alberobello (BA) Città di Andria (BA) Comune di Mesagne (BR) Comune di Brindisi (BR) Città di San Vito dei Normanni (BR) Città di Barletta (BA) Comune di Corato (BA) Comune di Carovigno (BR) Comune di Crispiano (TA) Città di Martina Franca (TA)	CAMPANIA Comune di Vico Equense (NA) Comune di Sorrento (NA) Comune di Castelammare di Stabia Comune di Quarto (NA) Comune di Amalfi (SA) Comune di Santa Maria Capuavetere (CE) Comune di Cava De' Tirreni (SA) Parrocchia S.Giuseppe di Cascano di Sessa Aurunca (CE) Provincia di Salerno Comune di Ercolano (NA) Comune di Pimonte (NA) Casa Famiglia "La Zattera" Parolise (AV) Provincia di Napoli Comune di Bacoli (NA) Comune di Sessa Aurunca (CE) Comune di Ischia (NA) Comune di S.Antimo (NA) Comune di Pontecagnano Faiano (SA) Comune di Colliano (SA) Comune di Pozzuoli (NA) Comune di Villaricca (NA)
	BASILICATA Comune di Potenza Comune di Calvello (PZ) Comune di Montalbano Jonico (MT) Comune di Montescaglioso (MT) Comune di Venosa (PZ) Comune di Barile (PZ) Comune di Matera	

SARDEGNA	Comune di Nuoro	SICILIA	Comune di Monreale (PA)
ABRUZZO	Regione Abruzzo Provincia di L'Aquila Provincia di Teramo Provincia di Pescara Provincia di Chieti		Comune di Gela (CL) Comune di Belmonte Mezzagno (PA) Comune di Caltavuturo (PA) Comune di Camporeale (PA) Provincia regionale di Ragusa Comune di San Pietro Patti (ME) Comune di Vita (TP) Comune di Petralia Soprana (PA) Comune di Valverde (CT) Comune di Tortorici (ME) Comune di Avola (SR) Comune di Caltanissetta Provincia di Caltanissetta Comune di Termini Imerese (PA) Comune di Scordia (CT) Comune di Misterbianco (CT) Comune di Prizzi (PA) Comune di Gangi (PA) Comune di Blufi (PA) Comune di Castellana (PA) Comune di Salemi (TP) Comune di Vittoria (RG) Comune di Sommatino (CL)
LOMBARDIA	Comune di Villanova sul Clisi (BS) Provincia di Como Comune di Vigevano (PV) Comune di Siziano (PV) Comune di Voghera (PV) Comune di Corteolona (PV)		
CALABRIA	Comune di Reggio Calabria Comune di Locri (RC) Provincia di Vibo Valentia Comune di Cittanova (RC) Comune di Cirò Marina (KR) Comune di Villa S.Giovanni (RC) Comune di Soverato (CZ) Comune di S.Giorgio Morgeto (RC) Comune di Palmi (RC) Comune di Cosenza		
LAZIO	Comune di Latina - Servizi Sociali Comune di Roma - Comitato Tecnico-Politico Interassessorile		
VENETO	Comune di Venezia	LIGURIA	Comune di Genova

3. Lo stato di attuazione della L. 285/97: dalla ricognizione periodica

3.1. Gli strumenti

Il Gruppo Tecnico Interregionale 'Politiche minorili - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile', che ha svolto una notevole mole di lavoro nella prospettiva della comunicazione e del raccordo tra le Regioni impegnate nell'attuazione della L. 285/97, ha elaborato, con il supporto del Centro nazionale, una serie di schede per la rilevazione dello stato di attuazione della legge: a livello regionale e di ogni ambito territoriale, sia con una 'scheda base' che con una 'scheda periodica' (con rilevazione semestrale al 31.10 e al 30.4 secondo le decisioni del Gruppo Tecnico Interregionale stesso).

Anche se non tutte le Regioni e le Province autonome hanno fino ad oggi compilato ed inviato al Centro nazionale queste schede, la copertura della ricognizione è notevole. Inoltre anche alcune città riservatarie hanno aderito a questa attività di ricognizione compilando a loro volta le schede di rilevazione.

Il commento e le tavole che seguono riguardano l'elaborazione dei dati raccolti relativamente alla 'scheda base', a livello di Regione e di Ambito territoriale, alla data del 30.6.99.

3.2. Le Regioni e le Province autonome

Le Regioni che hanno compilato la 'scheda base' del Livello regionale sono 19; mancano soltanto le due Province autonome di Trento e Bolzano che non hanno ritenuto opportuno adottare questo strumento, probabilmente in considerazione della particolare situazione di autonomia legislativa e gestionale anche rispetto alla L. 285/97.

Il prospetto allegato nelle pagine successive illustra la situazione dei singoli quesiti proposti nella scheda di rilevazione.

Quasi nella metà delle Regioni la Giunta Regionale ha adottato atti propedeutici alla delibera di attuazione della L. 285/97; in genere si è trattato di delibere, circolari o comunicazioni che attivavano la costituzione di un gruppo tecnico interassessorile regionale per l'applicazione della L. 285/97 o che avviavano la definizione degli Ambiti territoriali di intervento.

In effetti un gruppo di lavoro interassessorile è stato costituito da quasi la metà delle Regioni. In qualche caso, per la valutazione di progetti innovativi, è stato previsto il coinvolgimento di altri settori regionali oltre quello specificamente incaricato per le procedure relative all'applicazione della L. 285/97; una Regione segnala che pur essendo stato previsto in delibera dalla Giunta Regionale non è stato, di fatto, operante.

In base alle schede di ricognizione solo un terzo delle Regioni ha formalmente costituito il Fondo Regionale di cui all'art.2 comma 3 della L. 285/97 che doveva integrare con fondi propri della Regione gli stanziamenti previsti dalla legge nazionale.

Quasi tutte le Regioni hanno effettuato, a livello regionale, iniziative informative sui principi e sulle indicazioni della L. 285/97: tutte le Regioni hanno utilizzato interventi su stampa, radio e TV locali; quasi due terzi hanno promosso convegni, seminari, assemblee; due sono state le amministrazioni che hanno realizzato pubblicazioni a stampa da diffondere a livello regionale.

Gli incontri programmati hanno coinvolto i diversi soggetti potenzialmente interessati direttamente dalla legge quali i Centri per la Giustizia Minorile, i Tribunali per i Minorenni, le Aziende Sanitarie Locali, i Provveditorati agli Studi, ma anche il terzo settore (cooperative sociali, associazionismo di base, volontariato, sindacati...).

A volte è stata utilizzata anche la Conferenza di servizi mentre una Regione ha organizzato una Conferenza regionale ed un'altra, un Consiglio Regionale sui Minori che è stato occasione di informativa sulle tematiche della legge.

A fianco di eventi regionali sono state effettuate iniziative informative sulla legge a livello locale da quasi tutte le Regioni.

In due terzi di esse sono state realizzate riunioni di lavoro in ogni ambito territoriale mentre nelle restanti realtà queste riunioni hanno riguardato solo qualche ambito territoriale; in circa la metà sono stati utilizzati interventi su stampa, Radio e TV locali; circa un terzo ha organizzato incontri pubblici in ogni ambito territoriale.

Altre modalità utilizzate da diverse Regioni sono consistite in incontri specifici con realtà istituzionali quali le Province, le Comunità Montane e da momenti di lavoro congiunto con assessori provinciali, direttori sociali ASL, associazioni degli Enti Locali, Provveditorati, Centro Giustizia minorile. Segnalata anche la partecipazione di molte Regioni a momenti informativi organizzati da diversi enti, pubblici o del terzo settore.

Gli Ambiti territoriali di intervento sono stati definiti con deliberazione di Consiglio Regionale da 10 Regioni, in altre 6 è stata utilizzata una Deliberazione di Giunta Regionale; per i restanti tre casi in uno si è fatto diretto riferimento ad una delimitazione territoriale già in atto e operante a livello territoriale, in un altro è stato predisposto un decreto dell'Assessore competente per gli Affari sociali, in un altro - la Regione Puglia - è stata approvata una specifica Legge regionale.

Nell'individuazione di quali dovessero essere gli Enti Locali compresi nell'Ambito territoriale quasi tutte le Regioni hanno adottato più di un criterio.

Il livello del 'singolo Comune e di Comuni associati' è stato indicato da 8 Regioni a cui si possono aggiungere altre 4 Regioni che hanno individuato ambiti costituiti unicamente da 'Comuni associati'.

L'ente intermedio delle Comunità Montane è stato indicato come Ambito territoriale di intervento da 6 Regioni, quasi quante hanno individuato la Provincia come riferimento adeguato per l'applicazione della L. 285/97 nel contesto territoriale regionale.

Buona parte delle Regioni ha utilizzato nell'individuazione degli Ambiti territoriali i confini previsti per la gestione dei servizi sanitari; ciò probabilmente per poter favorire una più adeguata integrazione degli interventi e per poter utilizzare possibili collegamenti, circuiti di comunicazione e sinergie di programmazione già in atto.

Complessivamente, sono quasi la metà le Regioni che individuano questo criterio, spesso a fianco di altri: in 3 Regioni l'Ambito territoriale è coincidente con il territorio del Distretto sanitario, in altre 3 Regioni la coincidenza avviene a livello di ambito di Azienda Sanitaria Locale, in 2 Regioni si fa riferimento al Distretto socio-sanitario mentre in una Regione l'Ambito di intervento della L. 285/97 è coincidente con l'ambito di azione del Distretto sociale.

Nel caso della Valle d'Aosta l'Ambito territoriale di intervento coincide con il territorio regionale.

Tutte le Regioni che hanno riempito la 'scheda di ricognizione' hanno individuato la Deliberazione di Consiglio Regionale come atto adottato per l'approvazione dei Piani territoriali; in oltre il 70% dei casi tale atto è stato preceduto da una Deliberazione di Giunta Regionale; altri atti propedeutici alla Deliberazione di Consiglio Regionale adottati da alcune Regioni sono stati la Determinazione Dirigenziale (4) ed il Decreto assessoriale.

All'istruttoria regionale di analisi e approvazione dei Piani territoriali in oltre la metà delle Regioni ha provveduto un gruppo di funzionari regionali; in un quarto delle Regioni si è costituito un gruppo misto con rappresentanti degli ambiti territoriali; due Regioni hanno optato per l'utilizzo di un gruppo misto di funzionari regionali e di esperti esterni.

In nessun caso l'istruttoria per l'approvazione dei piani è stata delegata ad una commissione di esperti esterni nominata dalla Regione, mentre vengono segnalate alcune 'specificazioni' sulla composizione dei Gruppi di analisi e approvazione dei Piani e sulle procedure adottate: in qualche caso il Gruppo interistituzionale era costituito da funzionari regionali degli assessorati istruzione e cultura, sanità, salute e politiche sociali, e da funzionari delle Aziende USL e degli Enti Locali; in un'altra

situazione i funzionari regionali hanno svolto l'analisi mentre il gruppo misto coi rappresentanti degli ambiti ha approvato i Piani; in un'altra Regione una prima istruttoria è stata effettuata dai Gruppi Tecnici Territoriali (composti dai rappresentanti di Provincia, Comunità Montane, Comuni, ASL, Centro Giustizia Minorile, Provveditorato agli studi, Terzo Settore, Diocesi, Associazionismo) a cui è seguita l'istruttoria regionale e la relativa approvazione dei Piani.

Rispetto alla modalità di approvazione dei Piani territoriali, circa il 60% delle Regioni ha scelto di approvare i singoli progetti entro ciascun Piano territoriale; per l'approvazione dei Piani complessivi si è orientato il restante 40% circa.

Le procedure diverse adottate dalle Regioni per l'analisi dei Piani territoriali di intervento hanno determinato una diversità anche nel tempo intercorso dalla data di scadenza di presentazione dei Piani (fissata dalla legge, anche se poi la Conferenza Stato-Regioni ha permesso un lieve slittamento a causa della coincidenza della fase di progettazione con i mesi estivi) alla loro approvazione dagli organi regionali.

In sostanza, dai dati risulta che dalla scadenza di presentazione all'atto ufficiale di approvazione, sono passati mediamente meno di 3 mesi; un tempo che può essere variamente interpretato, ma che rende ragione da un lato della difficoltà di analizzare prodotti complessi e articolati come i Piani territoriali di intervento previsti dalla L. 285/97 e, dall'altro della fatica ancora maggiore di quanti, quei Piani, hanno dovuto costruirli e progettarli, spesso con una metodologia partecipativa già di per sé molto impegnativa.

Anche nell'individuazione delle modalità di finanziamento dei Piani territoriali le Regioni si sono comportate in maniera abbastanza diversa; la maggioranza (circa il 60%) ha optato per un'assegnazione del budget per singolo ambito territoriale definita a priori su parametri di base fissati a livello regionale indipendentemente dal Piano; in 6 Regioni il finanziamento all'ambito è stato definito considerando i Progetti esecutivi del Piano approvati; modalità in qualche modo 'miste' sono state indicate da 2 Regioni. In qualche caso la mancata conoscenza del budget (almeno potenziale) destinato dalla Regione agli ambiti territoriali ha condizionato negativamente la progettazione, in quanto la 'quantificazione' degli interventi non ha potuto tener conto delle risorse finanziarie disponibili andando a definire richieste eccessive.

Questo inconveniente non si è determinato in alcune Regioni dove la selezione dei Piani e tra i Piani è stata rigida e dove è stato scelto di finanziare solo i progetti meritevoli e/o ammissibili, ma questa opzione ha lasciato 'scoperti' molti ambiti territoriali che non hanno avuto accesso ai finanziamenti messi a disposizione dalla L. 285/97.

Tra le modalità di assegnazione dei contributi decise a livello regionale l'erogazione suddivisa in tre quote annuali è quella scelta dal maggior numero di Regioni (10); il riparto/assegnazione dell'intera quota relativa al triennio è stato scelto da 7 Regioni, ma diverse sono le Regioni che hanno introdotto varianti e aggiustamenti a questi orientamenti generali. L'elemento più frequente è l'erogazione articolata variamente tra anticipazione e saldo (ad esempio: il 50% all'approvazione e il 50% ad avvenuta rendicontazione dell'utilizzo e/o ad avvenuta realizzazione del progetto o il 50% di anticipazione, il 30% dopo l'avvio delle attività ed il saldo del 20% a rendicontazione avvenuta); in un caso la quota della 3^a annualità sarà erogata sulla base delle rendicontazione del fondo già erogato e della relazione dell'attività realizzata. In genere il riparto è vincolato all'accreditamento del fondo statale; allo stato attuale quasi tutte le Regioni hanno già accreditato le annualità 1997 e 1998 (cfr. avanti).

La forte opzione per il decentramento amministrativo e per la valorizzazione delle autonomie locali manifestata dalla L. 285/97 si riflette anche nelle diverse modalità di rendicontazione della spesa a livello regionale individuate dalle Amministrazioni Regionali.

L'autocertificazione o dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa dai legali rappresentanti degli enti beneficiari è una modalità scelta da 5 Regioni mentre sono 4 quelle che hanno stabilito l'invio in Regione di tutta la documentazione contabile giustificativa; pure 4 sono le Amministrazioni che, alla data di compilazione della 'scheda di base' non hanno ancora definito queste modalità. Per il resto le scelte sono abbastanza diversificate: c'è chi affida il controllo contabile alle ASL e chi prevede la trasmissione dalle Province del consuntivo dei progetti avviati, con una relazione sull'efficacia degli interventi e sugli obiettivi conseguiti; altri stanno effettuando il monitoraggio continuo attraverso schede e rapporti costanti con gli Ambiti territoriali; altri ancora, oltre all'autocertificazione o dichiarazione sostitutiva, prevedono l'invio in Regione di tutta la documentazione contabile giustificativa solo da parte di alcuni enti estratti a campione.

Le ultime domande della 'scheda base' regionale erano orientate a cogliere la situazione del fondo Regionale ex L.285/97 relativo alle tre annualità previste, con riferimento alle cifre impegnate e trasferite.

Sintetizzando le tabelle riassuntive si coglie come il fondo 1997 è stato impegnato da tutte le Regioni e in massima parte già trasferito agli Ambiti territoriali o agli Enti Locali gestori dei Progetti secondo le diverse modalità previste dai vari orientamenti regionali.

Anche il fondo relativo al 1998 è stato in gran parte impegnato anche se non ancora trasferito da tutte le Regioni (c'è chi ha operato un trasferimento con l'esclusione di una

quota del 30% per progetti di interesse regionale e chi trasferirà l'importo dopo l'approvazione dei progetti relativi al 2° anno del Piano di intervento).

Quasi tutte le Regioni hanno trattenuto la quota del 5% destinata alla realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza, come previsti dalla L. 285/97 all'art.2 comma 3.

Il fondo relativo all'annualità, non essendo ancora accreditato dall'Amministrazione Centrale dello Stato, è stato impegnato, formalmente, solo da poche Regioni anche se alcune lo hanno già assegnato in base ai criteri adottati.

***Riepilogo dati delle Schede di ricognizione
 sullo stato di attuazione per Regioni***

*Regioni che hanno riempito la Scheda base del Livello regionale:
 19 tutte tranne le Province Autonome di Trento e Bolzano
 N.B. I codici fanno riferimento alle domande della scheda*

A.1. Dalla Giunta Regionale sono stati adottati atti propedeutici alla delibera di attuazione della L. 285/97?

SI	42,1
NO	57,9

A.2. È stato costituito il Fondo Regionale di cui all'art.2 comma 3?

SI	31,6
NO	63,2
Altro	5,3

A.3. È stato costituito un gruppo di lavoro interassessorile?

SI	47,4
NO	42,1
Altro	10,5

A.4. Inizialmente sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?

SI	89,5
NO	10,5
<i>Se SI. Quali?</i>	
Convegni, seminari, assemblee	38,5
Pubblicazioni a stampa	5,1
Interventi su stampa, Radio e TV locali	48,7
Altro	7,7

A.5. Sono state effettuate iniziative informative a livello locale?

SI	94,7
NO	5,3
<i>Se SI. Quali?</i>	
Riunioni di lavoro in ogni ambito territoriale	27,9
Incontri pubblici in ogni ambito territoriale	14,0
Riunioni di lavoro in qualche ambito territoriale	11,6
Incontri pubblici in qualche ambito territoriale	14,0
Interventi su stampa, Radio e TV locali	20,9
Altro	11,6

A.6. Tipo di atto adottato per la definizione degli Ambiti territoriali di intervento:

Deliberazione di Consiglio Regionale	52,6
Deliberazione di Giunta Regionale	31,6
Determinazione Dirigenziale	0,0
Altro	15,8

<i>A.7. Gli Enti Locali compresi nell'Ambito territoriale sono a livello:</i>	
di singolo Comune e di Comuni associati	42,1
di Comuni associati	21,1
coincidente con ambito di Distretto sanitario	15,8
coincidente con ambito di Distretto sociale	5,3
coincidente con ambito di Distretto socio-sanitario	10,5
coincidente con ambito di Azienda Sanitaria Locale	15,8
delle Comunità Montane	31,6
Provinciale	26,3
Altro	10,5
di specifica normativa regionale di riferimento	10,5
<i>A.8. Tipo di atto adottato per l'approvazione dei Piani territoriali:</i>	
Deliberazione di Consiglio Regionale	100,0
Deliberazione di Giunta Regionale	73,7
Determinazione Dirigenziale	21,1
Altro	10,5
<i>A.9. Chi ha provveduto all'istruttoria regionale di analisi e approvazione dei Piani territoriali?</i>	
Una commissione di esperti esterni nominata dalla Regione	0,0
Un gruppo di funzionari regionali	52,6
Un gruppo misto di funzionari regionali e di esperti esterni	10,5
Un gruppo misto con rappresentanti degli ambiti territoriali	26,3
Altro	10,5
<i>A.10. Quanto tempo è passato dalla data di scadenza di presentazione dei Piani alla loro approvazione dagli organi regionali? (in giorni)</i>	
Dalla scadenza di presentazione all'inizio dell'istruttoria per l'approvazione	16,5
Dall'inizio alla fine dei lavori per l'istruttoria di approvazione	47,5
Dalla fine dell'istruttoria all'atto ufficiale di approvazione	17,2
<i>n. 3 Regioni non hanno risposto</i>	
<i>A.11. Modalità di approvazione dei Piani territoriali:</i>	
Approvazione dei Piani complessivi	42,1
Approvazione dei singoli progetti entro ciascun Piano territoriale	57,9
<i>A.12. Modalità di finanziamento dei Piani territoriali:</i>	
Il finanziamento all'ambito è stato definito indipendentemente dal Piano	55,6
Il finanziamento all'ambito è stato definito considerando i Progetti esecutivi del Piano approvati	33,3
Altro	11,1
<i>A.13. Modalità di assegnazione dei contributi decise a livello regionale:</i>	
Riparto/assegnazione dell'intera quota relativa al triennio	36,8
Erogazione suddivisa in tre quote annuali	52,6
Erogazione di anticipazione e saldo (es. 50% all'approvazione/50% ad avvenuta rendicontazione dell'utilizzo e/o ad avvenuta realizzazione del progetto)	21,1
Altro	15,8
<i>A.14. Modalità di rendicontazione della spesa a livello regionale:</i>	
Autocertificazione o dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa dai legali rappresentanti degli enti beneficiari	25,0
Invio in Regione di tutta la documentazione contabile giustificativa	20,0
Altro	35,0
Non definite	20,0
<i>A.15. Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1997 è stato impegnato:</i>	
Totalmente	100,0
Solo in parte	0,0
Altro	0,0
Non è stato impegnato	0,0

<i>A.16. Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1997 è stato trasferito:</i>	
Totalmente agli Ambiti territoriali	20,0
Solo in parte agli Ambiti territoriali	13,3
Con l'esclusione di quota	43,3
Altro	16,7
Non è stato trasferito	6,7
<i>A.17. Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1998 è stato impegnato:</i>	
Totalmente	70,6
Solo in parte	17,6
Altro	0,0
Non è stato impegnato	11,8
<i>A.18. Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1998 è stato trasferito:</i>	
Totalmente agli Ambiti territoriali	18,5
Solo in parte agli Ambiti territoriali	7,4
Con l'esclusione di quota	37,0
Altro	7,4
Non è stato trasferito	29,6
<i>A.19. Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1999 è stato impegnato:</i>	
Totalmente	11,1
Solo in parte	0,0
Altro	16,7
Non è stato impegnato	72,2
<i>A.20. Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1999 è stato trasferito:</i>	
Totalmente agli Ambiti territoriali	5,9
Solo in parte agli Ambiti territoriali	0,0
Con l'esclusione di quota	0,0
Altro	5,9
Non è stato trasferito	88,2

3.3. Gli Ambiti territoriali

Le Regioni che hanno compilato la scheda base del livello regionale sono 18: Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Romagna; Friuli Venezia Giulia; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto.

Il prospetto allegato nelle pagine successive illustra la situazione dei singoli quesiti proposti nella scheda base di rilevazione riferita agli Ambiti.

Per la corretta interpretazione del commento ai dati raccolti tramite la scheda di ricognizione vanno fatte alcune importanti precisazioni:

- alcune Regioni non hanno compilato una scheda per ogni ambito (rispetto al totale mancano ad oggi 19 ambiti e 11 Città riservatarie);
- alcune Regioni hanno riempito un numero di 'schede base' di ricognizione più alto del numero degli Ambiti territoriali formalmente istituiti, questo perché in Campania, Molise e Basilicata sono operativi dei sub-ambiti, in genere coincidenti con i territori in cui sono operativi specifici e delimitati accordi di programma

(questo avviene anche in altre Regioni che però hanno inviato una scheda per ogni Ambito);

- i dati vengono presentati in percentuale perché fanno riferimento a dei valori assoluti che non sono esaustivi della totalità dei casi, ma i valori sono comunque espressione di una tendenza abbastanza generalizzabile (mancano solo 19 ambiti su 242, meno dell'8%) a livello di Ambiti territoriali (un po' meno di Città riservatarie in quanto sono presenti le schede relative a 4 su 15, ma il dato complessivo è comunque attendibile).

In oltre il 50% degli Ambiti territoriali l'Ente responsabile del Piano di intervento territoriale è il Comune, seguito dalla Associazione di Comuni (18,7%) e dalla Provincia (16,1%); con valori sensibilmente più bassi si trovano la Conferenza dei Sindaci, la Comunità Montana, l'Azienda Sanitaria Locale ed il Consorzio di Comuni. Questa tendenza è in linea con la scelta della L. 285/97, ribadita e rinforzata dalle indicazioni delle Amministrazioni Regionali, di valorizzare le Autonomie locali - e fra queste il Comune rimane l'ente territoriale più vicino al cittadino, quindi anche a quello di minore età, favorendo l'aggregazione tra gli Enti Locali.

In oltre l'80% degli Ambiti territoriali è stato costituito un gruppo di coordinamento per predisporre il Piano territoriale, in genere molto composito e partecipato.

La tipologia prevalente in questi Gruppi è costituita da 'tecnici', sia Dirigenti/Funzionari dei Comuni dell'ambito territoriali (nel 65,9% dei Gruppi costituiti) che Dirigenti/Funzionari di altri Enti dell'ambito territoriale (59,5%), la presenza di Professionisti esperti incaricati dagli Enti pubblici coinvolti è abbastanza circoscritta (23,0%); attorno al 50% si attesta la partecipazione di politici dell'Ambito territoriale quali Sindaci (43,3%) e Assessori (46,8%) e circa in un quarto di questi Gruppi sono presenti anche Amministratori di altri Enti dell'ambito territoriale (27,0%); i Responsabili di associazionismo/ONLUS dell'ambito costituiscono una presenza marginale in quanto riguarda solo il 6,7% del totale.

Abbastanza diffuso ed articolato è stato il coinvolgimento di altri soggetti pubblici nella preparazione del Piano territoriale oltre all'Ente capofila.

Più dell'86% delle risposte alle 'schede di ricognizione' risponde positivamente, indicando, tra le tipologie prevalenti soprattutto le Aziende Sanitarie Locali (nelle persone di Dirigenti o Funzionari) nella quasi totalità dei casi (96,6%) e i Sindaci, Assessori, Consiglieri dei Comuni appartenenti all'Ambito territoriale in quasi 4 casi su 5 (78,3%). L'area sanitaria è completata dalla presenza di aziende ospedaliere (soprattutto di Ospedali pediatrici) e da qualche Istituto di Ricovero e Cura a Carattere

Scientifico (IRCCS) con competenze specifiche nell'ambito dell'infanzia e dell'adolescenza.

Pare significativa la presenza della Magistratura minorile, soprattutto con i Centri per la giustizia minorile (nel 54,4% dei casi) a cui va aggiunta la quota dei Tribunali per i Minorenni (17,5%); molto buona anche la partecipazione di altri soggetti pubblici quali Presidenti, Assessori, Consiglieri delle Province (53,6%) e i Presidenti, Consiglieri delle Comunità Montane (20,2% che è quota significativa perché si riferisce al dato complessivo mentre, naturalmente, questo ente intermedio è presente solo in alcuni territori).

Nella preparazione dei Piani territoriali è stata coinvolta in maniera abbastanza diffusa anche la Scuola, soprattutto attraverso i Provveditorati agli Studi, ma anche singoli istituti scolastici e qualche Università.

In poco più del 10% dei casi il coinvolgimento si è allargato alle Prefetture e alle Questure; percentuali minori, dovute alla natura locale degli Enti o alla particolarità dei Piani, si rilevano per realtà tipo Consorzi Socio Assistenziali, Consorzi Servizi Sociali, Progetti Giovani.

Nel 75% dei casi sono stati coinvolti nella preparazione del Piano territoriale le associazioni, il volontariato. Un dato sorprendente e da sottolineare anche se, ovviamente, rimane un dato solo di tipo quantitativo.

Rispetto alla modalità di partecipazione dei soggetti del terzo settore sono prevalenti gli 'Incontri collegiali con i loro rappresentanti' (nel 51,3% dei casi) e gli 'Incontri con alcuni esponenti' (47,4%); più basso il coinvolgimento tramite la partecipazione ad un gruppo di coordinamento (30,3%), che solo in qualche caso coincideva con quello 'generale' dell'Ambito territoriale, come è stato già sottolineato precedentemente.

In diverse situazioni sono state promosse Assemblee pubbliche di coinvolgimento o sono stati utilizzati strumenti quali gli Avvisi pubblici, le Conferenze dei Servizi allargate, Tavoli di concertazione con il privato sociale, Partecipazione a gruppi di lavoro di sub ambito

Poco significativo è stato il coinvolgimento della popolazione nella preparazione del Piano territoriale. Solo il 20% degli Ambiti territoriali che hanno compilato la 'scheda di ricognizione' ha risposto positivamente, mentre una quota analoga ha preferito non rispondere.

Le due modalità prevalenti utilizzate in quei territori dove il coinvolgimento della popolazione è stato attivato sono state le Conferenze/Convegni di presentazione della L.285 e gli Incontri con alcune realtà del territorio.

Le modalità di informazione adottate dai vari Ambiti sono state diverse e variamente orientate: da quelle più 'istituzionali', tipo interventi nei Consigli comunali e istruttorie pubbliche, fino ad arrivare ad Assemblee pubbliche per presentare il Piano (20,6%); a quelli meno 'formalizzati' come gruppi di lavoro locali, iniziative informative sulla realizzazione del piano, gruppi spontanei; all'uso di vari strumenti della comunicazione quali manifesti, volantini, depliant (25,4%), articoli sulla stampa locale, conferenze stampa, organi informativi pubblici inviati a tutte le famiglie.

La conferma della positiva partecipazione del mondo della Scuola nella preparazione del Piano territoriale viene dalle risposte ad una specifica richiesta della 'scheda base' compilata da quasi tutti gli Ambiti territoriali di intervento.

La percentuale delle risposte positive (73,8%) è analoga a quella relativa al volontariato e all'associazionismo; le modalità prevalentemente utilizzate riguardano 'Incontri con i Provveditorati agli Studi' del territorio (nel 66,7% dei casi in cui c'è stato il coinvolgimento della Scuola) e gli 'Incontri con i Dirigenti scolastici' dell'ambito territoriale (48,9%); a questo proposito c'è chi sottolinea il coinvolgimento di dirigenti scolastici nell'ambito della progettazione e realizzazione di interventi. A seguire vengono segnalati i contatti con i Distretti Scolastici dell'ambito territoriale (30,7%) e con i Docenti dell'ambito territoriale (24,4%); valori sensibilmente più bassi si rilevano per gli incontri con gli Studenti dell'ambito territoriale (3,1%) o per gli incontri con i genitori. In qualche caso vengono indicate utili collaborazioni con l'Osservatorio di area per la dispersione scolastica, con le Scuole del territorio riunite, a volte, in un gruppo di elaborazione distrettuale.

Lo scarso coinvolgimento della popolazione minorile nella preparazione del Piano territoriale rappresenta una lacuna abbastanza diffusa rispetto alla programmazione degli interventi previsti dalla L. 285/97, tanto che l'Agenzia Aster-X, incaricata dal Dipartimento per gli Affari Sociali per le funzioni di consulenza e di assistenza tecnica finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della L. 285/97, nella sua sintesi sullo Stato di attuazione della L. 285/97 lo afferma in più parti:

“In particolare, i bambini e le bambine non hanno avuto la possibilità di esprimere una propria analisi della situazione, né di suggerire rimedi. La presenza degli sporadici interventi a favore della partecipazione della comunità e dell'infanzia rappresenta una preziosa opportunità per avviare processi di auto-analisi e di coinvolgimento dei destinatari della Legge in futuro. (...) Anche in sede di progettazione, la comunità - e particolarmente le bambine ed i bambini - non hanno giocato un ruolo significativo, situazione che si è riscontrata praticamente sull'intero territorio nazionale.”

Un indicatore della partecipazione e del coinvolgimento della popolazione nell'implementazione della L. 285/97 è il numero di Ambiti che hanno pubblicato o riprodotto il Piano territoriale per la sua diffusione. Poco meno della metà degli Ambiti ha fatto circolare copie del Piano territoriale, ma probabilmente più fra gli addetti ai lavori che fra la popolazione (poco meno di 100 copie, in media, per ognuno degli Ambiti che lo hanno fatto).

Una questione importante e articolata, che riguarda l'analisi dello stato di attuazione della L. 285/97 è quella dei Progetti esecutivi dei Piani territoriali approvati.

Un primo aspetto è relativo all'individuazione del numero dei Progetti esecutivi. Dalle relazioni delle Regioni e delle Città riservatarie, dalle 'schede di ricognizione' compilate e da altre fonti quali la Banca Dati (cfr. 2.4) sulle attività realizzate nell'ambito della L. 285/97 è possibile raccogliere solo un'informazione parziale per almeno due motivi. Il primo riguarda la possibilità, prevista da molte Regioni, di predisporre un Piano triennale costituito da Progetti esecutivi di diversa durata, annuale, biennale o triennale, o di elaborare Piani annuali con progetti esecutivi che possono proseguire anche per i Piani degli anni successivi o possono essere sostituiti da altri. Per questo motivo i 'numeri' raccolti esprimono la situazione delle Regioni e delle Città riservatarie al 30.6.99 e le Relazioni sullo stato di attuazione della L. 285/97 del prossimo anno conterranno sicuramente numeri diversi (basti pensare al fatto che la Puglia risulta, al momento di raccogliere i dati dalle Regioni, ancora senza alcun Progetto approvato).

Il secondo motivo riguarda il diverso comportamento di Ambiti Territoriali e Città riservatarie nella 'classificazione' delle attività di coordinamento, documentazione, monitoraggio, ricerca, formazione, comunicazione e informazione connesse con l'implementazione della L. 285/97.

In qualche caso queste attività importanti non sono state considerate e configurate nella forma di progetti, pur se assorbono risorse finanziarie stanziata dalla legge ed energie umane, per cui non appaiono nei riepiloghi 'totali', in altri casi sono state concepite ed esplicitate come progetti per cui vanno a contribuire al numero complessivo di 'Progetti esecutivi' approvati.

Con questa premessa, al momento attuale, il numero di Progetti esecutivi approvati nell'ambito della L. 285/97 si attesta al valore di 2.361 Progetti esecutivi per i 242 Ambiti territoriali di intervento ufficialmente formalizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, a cui vanno aggiunti i 458 progetti per le 15 Città riservatarie.

Il totale di 2.819 Progetti esecutivi per 257 territori esprime compiutamente la notevole mole di risorse e di iniziative attivate dalla L. 285/97.

Se si pensa che ogni Progetto esecutivo è, in genere, costituito da più azioni ed interventi si può intuire lo sforzo che si sta realizzando a livello di Ambiti territoriali e di Città riservatarie per dare seguito concreto alle indicazioni della legge. In media si hanno 11 Progetti esecutivi per ogni Ambito territoriale/Città riservataria.

Il valore si differenzia in quanto è più basso per gli Ambiti (9,8) e molto più alto per le Città riservatarie (31,9) per le quali c'è anche una maggiore, relativa, omogeneità in quanto si va dal minimo di 10 Progetti esecutivi approvati nella città di Brindisi al massimo della città di Roma (86); il dato medio degli Ambiti territoriali risente dei valori bassi (a parte la Puglia) della Sardegna e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che sono controbilanciati soprattutto dalla Campania (54,4), ma anche dal Piemonte (23,4), dalla Sicilia (22,2) e dalla Lombardia (22,0); in valori assoluti la Regione con il maggior numero di Progetti esecutivi è la Toscana (339), mentre nel primo Piano territoriale approvato dalla Valle d'Aosta (attualmente ce n'è un altro in corso) i Progetti approvati sono 3.

Tra i diversi fattori che influenzano il numero di Progetti esecutivi approvati dalle Regioni e nelle Città riservatarie vanno ricordati sia il livello di 'rigidità' dei criteri stabiliti per la progettazione che l'estensione degli Ambiti territoriali (in genere a più Ambiti o sub-ambiti corrispondono più Progetti esecutivi), ma anche la diversa entità dei finanziamenti.

Un secondo aspetto nella questione dei Progetti esecutivi approvati, concerne l'analisi della tipologia dei Progetti.

Gli articoli 4, 5, 6 e 7 della L. 285/97 individuano le direttrici di intervento che dovevano essere considerate nella progettazione degli interventi.

L'art. 4 si occupa dei 'Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali'.

L'art. 5 riguarda 'Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia'.

L'art. 6 è relativo ai 'Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero'.

L'art. 7 permette di sviluppare 'Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza'.

I Piani territoriali di intervento coprono in maniera trasversale tutto il fronte delle attività ammissibili al finanziamento del Fondo stanziato dalla L. 285/97, proprio perché hanno la caratteristica di 'Piano', ma anche molti Progetti esecutivi, in base all'indicazione di molte Regioni, perseguono finalità riconducibili a più filoni di azione.

Questi quattro articoli della L. 285/97 individuano anche una serie di attività specifiche che possono essere realizzate e che hanno trovato un'esemplificazione, non esaustiva ma anzi propositiva, nel 'manuale' di Orientamento alla progettazione degli interventi previsti dalla L. 285/97.

Le tipologie degli interventi previste nel 'manuale' si riferiscono principalmente alle singole azioni all'interno dei Progetti esecutivi che, a loro volta, possono essere ricondotti a più articoli della legge, ma che si possono caratterizzare per il riferimento prevalente ad uno solo dei quattro articoli della L. 285/97 che delinea le attività finanziabili.

In questo senso se è sicuramente utile avere delle indicazioni su quali sono, tra le quattro grandi direttrici offerte dall'articolato della L. 285/97, i filoni prevalenti di investimento realizzati negli Ambiti territoriali e nelle Città riservatarie, è arduo avere delle indicazioni univoche, in quanto, spesso, l'assegnazione a questo o quell'articolo come dimensione 'prevalente' di un Progetto esecutivo potrebbe essere abbastanza arbitraria. Questa difficoltà è ancor più sottolineata dal fatto che solo alcune Regioni, dopo aver indicato le linee programmatiche prioritarie e gli obiettivi più urgenti per il proprio territorio traendoli dall'articolato della L. 285/97, hanno valutato opportuno 'classificare' i progetti in base all'articolo della legge che li caratterizzasse in maniera prevalente.

Il prospetto presentato, pur essendo parziale perché non riguarda la totalità degli Ambiti e dei Progetti esecutivi approvati in questa prima fase di attuazione della L. 285/97, tratteggia una tendenza generale che trova riscontro nella maggior parte delle Regioni e delle Città riservatarie, anche se con qualche significativa eccezione.

	Articolato L. 285/97				
	<i>Art. 4</i>	<i>Art. 5</i>	<i>Art. 6</i>	<i>Art. 7</i>	Totali
Analisi e stima sul 86% degli Ambiti territoriali per una quota del 82% dei Progetti esecutivi approvati					
<i>Percentuale di Progetti negli Ambiti territoriali</i>	41,0	11,8	30,6	16,6	100,0
<i>Media di Progetti per Ambito territoriale</i>	3,8	1,1	2,8	1,5	9,3
Analisi e stima sul 100% delle Città riservatarie per una quota del 100% dei Progetti esecutivi approvati					
<i>Percentuale di Progetti nelle Città riservatarie</i>	52,5	7,5	23,8	16,2	100,0
<i>Media di Progetti per Città riservataria</i>	16,7	2,4	7,6	5,1	31,9

Circa il 40% dei Progetti esecutivi finanziati negli Ambiti territoriali (delle 17 tra Regioni e Province autonome per cui è stato possibile raccogliere questa informazione) ed il 52,5% dei Progetti delle Città riservatarie (tutte) riguarda principalmente l'art. 4 della L. 285/97, quello orientato alla 'realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché

di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri’.

Anche la media di numero di Progetti esecutivi per territorio, sia per gli Ambiti che per le Città, evidenzia la preminenza di questi interventi.

A questo proposito va rilevato che rispetto alle Città riservatarie la media del numero di progetti per ogni Città (31,9) coincide con il dato generale delle Città per effetto di una ponderazione che ha permesso di uniformare i riferimenti agli articoli ‘prioritari’ mentre, a causa della quota relativamente più bassa di Progetti esecutivi considerati (82%), il valore medio del numero di progetti per Ambito territoriale (9,3) è leggermente più basso del dato complessivo (9,8), per cui ci potrebbero essere delle variazioni nel considerare tutti i Progetti esecutivi degli Ambiti territoriali.

Al ‘secondo’ posto si collocano, per valore percentuale sul totale dei progetti e per media per ambito, le iniziative che si collegano prevalentemente all’art. 6 della L. 285/97, finalizzato alla ‘realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche’.

In questo caso però le posizioni tra Ambiti e Città riservatarie si invertono in quanto il valore percentuale degli Ambiti territoriali (30,6%) supera di 7 punti quello delle Città (23,8%).

Le quote percentuali minori si riferiscono agli altri due articoli della L. 285/97, in cui si presentano scarti minori tra Ambiti territoriali e Città riservatarie: l’art. 7 con valori che si differenziano di meno di un punto percentuale in quanto vanno dal 16,2% delle Città al 16,6% degli Ambiti e l’art. 5 con valori, rispettivamente, tra il 7,5% e l’11,8%.

Tra le Regioni, per le quali si dispone questo tipo di informazione, si rileva una ‘distribuzione’ leggermente diversa da quella generale per il Veneto, l’Umbria, il Friuli Venezia Giulia e la Lombardia; tra le Città riservatarie sono Bari, Milano, Catania e Cagliari che si differenziano dalla tendenza complessiva.

Un terzo aspetto che si riferisce ai Progetti esecutivi è relativo al rapporto tra quelli presentati e quelli effettivamente approvati nel Piano territoriale.

I dati che emergono dalle ‘schede di ricognizione’, anche se non sono esaustivi indicano come la quota dei Progetti non approvati si attesti attorno al 6%; una percentuale contenuta, tenendo anche presente la diversità accentuata tra le Regioni nel recepire integralmente o selezionare in maniera notevole le proposte avanzate dagli Ambiti territoriali.

Tra i motivi per cui Progetti esecutivi sono stati esclusi dal Piano territoriale, quelli più frequenti riguardano la mancanza di fondi (44,3% dei non approvati) sufficienti alla loro

copertura finanziaria (e questo è, probabilmente, successo in quelle Regioni che non avevano definito 'a priori' il budget per ogni Ambito territoriale.

Non rientrava nelle priorità regionali circa il 25% dei progetti esclusi. Altre motivazioni, con percentuali decrescenti dal 13% circa, sono state: 'Non pertinenti', 'Non c'erano fondi sufficienti', 'Già finanziati con altri fondi', 'Non sufficientemente sviluppati gli obiettivi progettuali', 'Carenze progettuali diverse'.

In relazione ai *costi complessivi dei Piani territoriali*, dalle 'schede di ricognizione' compilate da Ambiti territoriali e Città riservatarie, risulta come alcune Regioni abbiano costituito il Fondo Regionale di cui all'art. 2, comma 3 della L. 285/97 (cfr. singole Relazioni Regionali per il dettaglio), mentre i finanziamenti aggiuntivi erogati complessivamente da altri Enti Locali (Province, Comunità Montane, Comuni, Aziende Sanitarie Locali...), anche in forza delle indicazioni prescrittive di alcune Regioni, ammontano ad una quota percentuale che, per diversi Ambiti territoriali, si avvicina al 20% del finanziamento statale della Legge; uno sforzo notevole degli Enti Locali, nella direzione della responsabilizzazione, che hanno compreso le opportunità e le implicazioni della L. 285/97.

Tra gli Enti stipulanti gli Accordi di Programma la presenza di altri organismi oltre quelli espressamente previsti dalla L. 285/97 è indicativa di un'interpretazione 'estensiva' sostanzialmente corretta delle indicazioni legislative in quanto viene allargata la partecipazione istituzionale alla progettazione e alla gestione degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza. I Comuni singoli o associati sono entrati, praticamente, in tutti gli Accordi di programma e costituiscono il 24% degli Enti che hanno firmato; la conferma che Sanità e Scuola sono state profondamente coinvolte nell'avvio della legge è data dal fatto che le Aziende Sanitarie Locali raggiungono quasi il 22% del totale dei firmatari, ed una quota sostanzialmente analoga è rappresentata dai Provveditorati agli Studi. I Centri per la Giustizia Minorile hanno partecipato al nel 15% degli Accordi di programma; seguono, come valore percentuale, le Province (10%) ed altri Enti, sia pubblici che privati: per la Scuola si trovano Università, Distretti scolastici, Organismi e strutture scolastiche; per la Magistratura e le Forze dell'Ordine hanno firmato anche i Tribunali per i Minorenni, le Procure per i minorenni, le Prefetture e le Questure; sul versante istituzionale oltre alle Comunità Montane hanno firmato delle IPAB e dei Consorzi pubblici, ma anche organismi come sezioni territoriali del CONI; per la sanità oltre alle ASL anche singoli Distretti sanitari unitamente a Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS), e Aziende Ospedaliere; il Privato Sociale è rappresentato in maniera variegata, da Enti tipo l'UNICEF, i Sindacati, la Caritas e da varie espressioni dell'Associazionismo di base e delle Associazioni di Volontariato.

Per quel che riguarda le *priorità individuate degli interventi da attuare* gli Ambiti territoriali hanno, in massima parte, confermato quelle stabilite dalle indicazioni regionali (74%); solo nel 17% dei casi sono state individuate alcune specifiche priorità per l'ambito territoriale e quote ancora minori hanno riguardato ulteriori specificazioni.

All'interno dei Progetti esecutivi finanziati coesistono elementi e orientamenti diversi. Rispetto alla 'tipologia' la categoria della 'novità' riguarda circa il 60% dei Progetti esecutivi in quanto i Progetti volti alla sperimentazione di servizi innovativi sono il 37% del totale, ma ad essi vanno aggiunti i Progetti volti all'avvio di servizi "di base" non esistenti sul territorio (che arrivano quasi al 24%); circa un progetto su quattro è volto al mantenimento e/o sviluppo di interventi già avviati (26,4%).

In relazione ai soggetti coinvolti la prospettiva dei Progetti esecutivi approvati è molto ampia; al primo posto delle indicazioni emerse dalle 'schede di ricognizione' si trovano i Progetti che prevedono il coinvolgimento attivo delle famiglie (33%) con una percentuale sostanzialmente analoga ai Progetti che prevedono il coinvolgimento attivo della scuola (32%); il coinvolgimento attivo dell'associazionismo è previsto da una quota pari al 24% dei Progetti esecutivi mentre la partecipazione attiva del privato sociale è obiettivo fondamentale per circa il 20%.

Da queste percentuali si coglie come, al di là dei dati che tendono a semplificare, probabilmente i Piani territoriali di intervento operano a 360 gradi nel tessuto sociale, orientando i diversi Progetti esecutivi verso le varie componenti che agiscono nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tra le categorie di soggetti coinvolti viene sottolineato da molti l'orientamento verso le categorie professionali ed economiche più diverse, comunque vicine all'infanzia e all'adolescenza, in un'ottica di azione sulla quotidianità della 'gente comune' che rappresenta una delle linee portanti della L. 285/97; quindi si vedono coinvolte le Università accanto alle Parrocchie e agli Ordini Professionali; sono chiamati ad essere parte attiva negli interventi i Commercianti, come i Vigili Urbani ed il 'quartiere' nella sua globalità.

Un altro elemento di varietà tra gli Ambiti territoriali, che va colto come positiva valorizzazione delle differenze, riguarda le *modalità di attuazione dei Progetti esecutivi finanziati*. È evidente che oltre alle opzioni determinate da legittime scelte di tipo politico, la diversità delle modalità di gestione indicate dagli Ambiti territoriali dipende dalla specifica tipologia dei progetti, che privilegia un modo piuttosto che un altro.

La modalità di realizzazione più utilizzata è quella diretta da parte degli enti locali proponenti/coinvolti con una quota che arriva al 34,5% del totale; con una percentuale leggermente inferiore al 30% segue la realizzazione tramite affidamento/convenzione

alla cooperazione sociale, mentre l'affidamento/convenzione al volontariato è utilizzato per circa il 17%; risulta essere meno frequente la realizzazione tramite affidamento/convenzione a liberi professionisti (attorno al 12%); forme miste di realizzazione riguardano una quota minima (6%) di Progetti esecutivi.

Questi dati sembrano evidenziare una positiva imprenditorialità gestionale delle istituzioni pubbliche a cui si affianca, opportunamente, la presenza di un terzo settore che si qualifica sia nel senso della cooperazione sociale che in quello del volontariato; la quota degli 'specialisti' individuali sembra essere 'circonscritta' (almeno a considerare questi dati quantitativi) ai necessari supporti professionali per interventi specifici.

Iniziative di raccordo tra i Progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale sono state attivate da oltre il 70% degli Ambiti territoriali; tra questi le modalità utilizzate più frequentemente sono state una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale (nell'85% dei casi in cui si attuano iniziative di raccordo), seguite, con la stessa percentuale leggermente superiore al 50%, una o più riunioni politiche nell'ambito territoriale e una o più riunioni dei responsabili dei progetti; in circa un terzo degli ambiti si realizzano una o più riunioni in Regione.

Da questi dati emerge come la dimensione 'tecnico-operativa' a livello dell'Ambito territoriale è quella centrale per il raccordo tra le iniziative ed i Progetti esecutivi del Piano; appare evidente e corretto il collegamento con altre due dimensioni 'equipollenti', quella politica dell'Ambito territoriale e quella 'gestionale' dei Progetti, sulla base di relazioni meno frequenti (una volta che si è entrati nella fase attiva) con l'amministrazione regionale.

In poco più del 40% degli Ambiti territoriali *sono state effettuate iniziative informative* a livello locale. Riunioni di lavoro aperte nei Comuni dell'ambito territoriale sono state utilizzate dal 52% di quanti hanno promosso attività informative; esattamente la stessa percentuale corrisponde anche a quanti hanno effettuato interventi su stampa, Radio e TV locali. Un'altra modalità utilizzata spesso è la riunione di lavoro in qualche Comune dell'ambito territoriale (40%); percentualmente meno incisivi sono stati gli incontri pubblici in qualche (25% circa) o in ogni (10% circa) Comune dell'ambito territoriale.

Può essere interessante segnalare altre iniziative informative realizzate da diversi ambiti (coprono oltre il 20% del totale delle risposte) come, ad esempio: workshop, volantaggio, la costituzione di un Ufficio-Osservatorio per l'attuazione della L. 285/97, seminari informativi a carattere provinciale e regionale, realizzazione di CD Rom e realizzazione pagine WEB, opuscoli, manifesti, locandine, depliant, inviti, lettere alle famiglie, interventi nei Consigli comunali, iniziative di incontro destinate a fasce particolari di destinatari e con il 'target' dei Progetti.

La difficoltà di sviluppare una cultura dell'osservazione, della documentazione e del monitoraggio dei progetti è testimoniata dai dati relativi alle *iniziative di monitoraggio/verifica sui Progetti esecutivi, attivate e coordinate a livello di ambito territoriale*.

Circa il 40% delle 'schede di ricognizione' afferma che sono state promosse iniziative di questo tipo; il 30% si esprime in maniera negativa ed una percentuale leggermente inferiore non da risposta.

Le modalità utilizzate sono per lo più 'tradizionali' e si riferiscono a Rapporti intermedi, a riunioni periodiche tra responsabili dei Progetti (ognuno di questi strumenti viene realizzato da circa il 56% degli Ambiti territoriali che hanno avviato verifica e monitoraggio); altro strumento abbastanza utilizzato (circa il 50%) è il Questionario; meno frequenti sono le Riunioni periodiche tra amministratori (circa un Ambito su quattro le usa). Modalità diverse e orientate a ricercare forme adeguate di monitoraggio sono indicate da poco più del 40% degli Ambiti territoriali; fra queste: supervisione, individuazione di indicatori comuni, raccolta dati sistematica attraverso una modulistica comune da usare per ogni intervento, mappatura.

Ancora meno sono gli Ambiti territoriali che hanno attivato *iniziative di valutazione 'in itinere' sui Progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale*, in quanto si stanno realizzando in poco più del 30% degli Ambiti territoriali. In effetti si tratta di interventi di 'autovalutazione' come testimonia il fatto che la modalità più frequente è l'affidamento ai funzionari dell'Ente gestore (in quasi tre casi su quattro), a cui va aggiunta la quota dell'8% di funzioni di valutazione affidate ai funzionari di un altro Ente dell'ambito; rispetto alle modalità di risposta codificate seguono le attività di valutazione affidate (nel 16,5% dei casi) ad un professionista o ditta specializzata e ad una commissione di esperti (10%). Come per il monitoraggio, anche la valutazione, è oggetto di 'sperimentazione' per un discreto numero di Ambiti territoriali, infatti risponde 'Altro' una quota superiore al 40%, indicando, tra l'altro: un ufficio di segreteria-coordinamento; la supervisione/consulenza del gruppo di coordinamento; gruppi di lavoro: tecnici, ristretti, di osservatorio, interistituzionali, misti pubblico privato, di coordinamento previa formazione; la consulenza affidata ad esperti della Provincia o dell'Università.

La formazione caratterizza molti aspetti dell'implementazione della L. 285/97. I livelli nazionale ed interregionale sono sicuramente quelli più evidenti anche per la riserva del 5% prevista dal comma 2 dell'art. 2 della legge che viene destinata a queste iniziative. Minore dal punto di vista quantitativo, ma significativa è la *realizzazione di iniziative formative a livello di ambito territoriale*.

La partecipazione ad attività interregionali finanziate con il 5% (art.2, comma 2) è stata realizzata (fino al momento della compilazione della 'scheda di ricognizione') coinvolge quasi il 50% degli Ambiti territoriali. Circa il 12% ha organizzato attività specifiche per l'ambito territoriale mentre percentuali minori hanno partecipato ad attività regionali o ad altre occasioni di formazione e aggiornamento.

Complessivamente, un ambito su quattro non ha realizzato eventi formativi a livello territoriale.

Rispetto alle informazioni raccolte attraverso la 'scheda base' per ogni Ambito territoriale a cui ha risposto circa il 92% degli Ambiti in cui è stato diviso il territorio nazionale per l'attuazione della L. 285/97, la *quota di Progetti esecutivi avviati dall'inizio* corrisponde a circa il 75% del totale, anche se, probabilmente, il riferimento è ai Progetti esecutivi della prima annualità prevista dalla L. 285/97 (naturalmente non sono stati avviati quei progetti il cui inizio era previsto per la seconda o la terza annualità). La percentuale è alta e testimonia come, oltre le difficoltà di implementazione generali e qualche ostacolo particolare in determinati e circoscritti Ambiti territoriali, la L. 285/97 si sia, sostanzialmente, positivamente avviata.

In questa prospettiva va sottolineato come a giugno 1999, cioè al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale, i Progetti attivati si trovano per quasi il 30% in piena fase operativa e per circa il 20% in fase conclusiva, mentre poco più della metà è nella fase di avvio o nella fase iniziale.

L'articolazione dei Progetti esecutivi è un altro elemento che può caratterizzare la diffusione capillare della L. 285/97 sul territorio nazionale; per questo è importante stimare *da quanti interventi/azioni sono formati i Progetti esecutivi previsti nel Piano territoriale*.

In valore assoluto il maggior numero di Progetti esecutivi è quello che prevede una sola azione, ma quasi il 28% del totale degli interventi è compreso nella quota di Progetti esecutivi formati da sei a dieci interventi/azioni (e costituisce la percentuale maggiore); complessivamente il 50% circa degli interventi che si stanno realizzando nell'ambito della L. 285/97 sono raccolti in Progetti esecutivi formati da un minimo di cinque ad un massimo di quindici interventi/azioni.

È possibile stimare in 3,6 interventi/azioni per ogni Progetto esecutivo la media relativa a quanti hanno compilato la scheda base dell'Ambito territoriale.

Anche la ricognizione svolta a livello di Ambito territoriale prevedeva una rilevazione sullo stato di attuazione in questa prima fase dell'implementazione della L. 285/97. Per questo sono state individuate quattro dimensioni che illustrano, in termini di percentuale

rispetto al numero complessivo di Progetti attivati e non in relazione a tutta la progettualità complessiva della legge, l'andamento complessivo:

- quota di interventi/azioni avviate;
- quota di coinvolgimento dei fruitori/destinatari;
- quota di coinvolgimento delle risorse umane;
- quota di risorse finanziarie impegnate.

Rispetto al numero di interventi/azioni previsti dai Progetti esecutivi del Piano territoriale, al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale oltre il 55% degli Ambiti territoriali ha attivato fino al 50% degli interventi/azioni previsti (di questi poco meno della metà ha attivato meno del 25% degli interventi che fanno parte dei Progetti esecutivi).

Questo dato testimonia che al 30.6.99 non solo molti dei Progetti esecutivi sono partiti, ma anche che il livello di attivazione è abbastanza positivo, soprattutto perché in più di un Ambito territoriale su quattro è già stata avviata una quota tra il 75% ed il 100% degli interventi/azioni previste.

Probabilmente una quota consistente delle azioni e degli interventi che sono stati avviati in questa prima fase dell'attuazione della L. 285/97 si riferiscono ad attività organizzative di base e, comunque, propedeutiche ad attività più direttamente orientate a coinvolgere i destinatari primi della legge, i minori.

In effetti al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale, la percentuale più alta (poco meno del 40%) è relativa ai Progetti attivati che hanno coinvolto in minima parte i fruitori/destinatari degli interventi; d'altra parte è significativa anche la percentuale degli Ambiti territoriali in cui sono stati coinvolti i destinatari delle azioni nella misura prevista dal Progetto esecutivo (oltre il 30%).

In questa fase è ancora poco evidente l'effetto trainante della L. 285/97 sui destinatari perché è fissata attorno al 6% la quota degli Ambiti territoriali in cui il coinvolgimento dei destinatari è avvenuto in misura superiore rispetto a quanto previsto dal Progetto esecutivo.

D'altra parte i Progetti avviati hanno messo in moto una macchina complessa e articolata, costituita soprattutto dalle risorse umane (operatori, volontari...); al momento della compilazione della scheda per Ambito territoriale, i Progetti attivati che hanno coinvolto le figure professionali e i supporti operativi direttamente impegnati nella gestione delle attività nella misura prevista dal Progetto esecutivo sono stati la percentuale maggiore, che si attesta al 53%. L'impegno degli enti gestori e la complessità degli interventi sembrano essere sottolineati (almeno come indizio) dal fatto che in circa il 3% degli Ambiti territoriali ha coinvolto gli operatori in misura superiore rispetto a quanto previsto dal Progetto esecutivo.

L'impegno delle risorse finanziarie nei progetti dipende da diversi fattori e, in genere, pur essendo formalmente contestuale all'attivazione degli interventi, nella sostanza si assiste ad un avvio dei Progetti a cui segue l'impiego effettivo dei finanziamenti (anche se per le due prime annualità della L. 285/97 il trasferimento dal Ministero alle Regioni è stato sostanzialmente tempestivo). Questa sembra essere la situazione prevalente dell'impegno delle risorse finanziarie da parte dei Progetti attivati hanno impegnato le risorse finanziarie al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale. Oltre il 64% ha impegnato le risorse finanziarie fino al 50% del totale finanziato dei Progetti avviati, ma una quota pari al 35% non ha ancora raggiunto l'impegno del 25% del totale. Sull'altro versante non sembra però da minimizzare, in quanto denota una buona capacità di spesa, la percentuale del 23% degli ambiti territoriali in cui è stata già impegnata una quota tra il 75% ed il 100% del totale finanziato.

Riepilogo dati delle Schede di ricognizione sullo stato di attuazione per Ambiti territoriali

*Alcune Regioni non hanno compilato una scheda per ogni ambito
 (mancano 19 ambiti e 11 Città riservatarie)
 N.B. I codici fanno riferimento alle domande della scheda*

<i>Regione e Provincia Autonoma</i>	<i>Compilati</i>	<i>Effettivi</i>
Abruzzo	4	4
Basilicata	5	* Formalmente 2
Prov. Bolzano	0	9
Calabria	14	14 + 1
Campania	91	* Formalmente 5 + 1
Emilia Romagna	9 + 1	9 + 1
Friuli Venezia Giulia	19	19
Lazio	0	5 + 1
Liguria	15 + 1	15 + 1
Lombardia	11 + 1	11 + 1
Marche	24	24
Molise	12	* Formalmente 2
Piemonte	8	8 + 1
Puglia	5	5 + 3
Sardegna	20	21 + 1
Sicilia	2	9 + 2
Toscana	33 + 1	33 + 1
Prov. Trento	0	13
Umbria	12	12
Valle d'Aosta	1	1
Veneto	16	21 + 1
Totale complessivo	301 + 4	* Formalmente 242 + 15

* Il termine 'Formalmente' si riferisce alla normativa regionale che ha definito il numero degli ambiti; in effetti qualche Regione ha compilato la scheda per ogni sub-ambito.

N.B. Il + N è relativo alle 15 Città riservatarie

<i>B.4. Qual è l'Ente responsabile del Piano di intervento territoriale?</i>	
Comune	52,1
Associazione di Comuni	18,7
Consorzio di Comuni	0,3
Conferenza dei Sindaci	5,2
Provincia	16,1
Comunità Montana	4,3
Azienda Sanitaria Locale	0,7
Altro	2,6
<i>B.8. È stato costituito un gruppo di coordinamento per predisporre il Piano territoriale?</i>	
SI	82,6
NO	4,6
Non risposto	12,8
<i>Se SI. Chi ne faceva parte?</i>	
Sindaco/Sindaci dei Comuni dell'ambito territoriale	43,3
Assessore/Assessori dei Comuni dell'ambito territoriale	46,8
Dirigenti/Funzionari dei Comuni dell'ambito territoriali	65,9
Amministratori di altri Enti dell'ambito territoriale	27,0
Dirigenti/Funzionari di altri Enti dell'ambito territoriale	59,5
Professionisti esperti incaricati dagli Enti pubblici coinvolti	23,0
Responsabili di associazionismo/ONLUS dell'ambito	6,7
Altro	15,9
<i>B.9. Nella preparazione del Piano territoriale sono stati coinvolti altri soggetti pubblici?</i>	
SI	86,2
NO	4,3
Non risposto	9,5
<i>se SI, indicare quali:</i>	
Sindaci, Assessori, Consiglieri dei Comuni	78,3
Presidenti, Assessori, Consiglieri delle Province	53,6
Presidente, Consiglieri delle Comunità Montane	20,2
Prefetture/Questure	11,4
Dirigenti/Funzionari delle Aziende Sanitarie Locali	96,6
Centri per la giustizia minorile	54,4
Tribunale per i Minorenni	17,5
Altro	27,4
<i>B.10. Nella preparazione del Piano territoriale sono state coinvolte le associazioni, il volontariato, il terzo settore?</i>	
SI	74,8
NO	15,1
Non risposto	10,2
<i>Se SI. Con quali modalità prevalenti?</i>	
Assemblee pubbliche	22,8
Incontri collegiali con i loro rappresentanti	51,3
Incontri con alcuni esponenti	47,4
Avvisi pubblici	4,4
Partecipazione ad un gruppo di coordinamento	30,3
Altro	5,7
<i>B.11. Nella preparazione del Piano territoriale è stata coinvolta la popolazione?</i>	
SI	20,6
NO	59,4
Non risposto	20,0
<i>Se SI. Con quali modalità prevalenti?</i>	
Conferenze/Convegni di presentazione della L.285	54,0
Assemblee pubbliche per presentare il Piano	20,6
Incontri con alcune realtà del territorio	54,0
Manifesti, volantini, depliant	25,4
Altro	39,7

<i>B.12. Nella preparazione del Piano territoriale è stato coinvolto il mondo della Scuola?</i>		
SI		73,8
NO		17,4
Non risposto		8,8
<i>Se SI. Con quali modalità prevalenti?</i>		
Incontri con i Provveditorati agli Studi del territorio		66,7
Incontri con i Distretti Scolastici dell'ambito territoriale		30,7
Incontri con i Dirigenti scolastici dell'ambito territoriale		48,9
Incontri con i Docenti dell'ambito territoriale		24,4
Incontri con gli Studenti dell'ambito territoriale		3,1
Altro		5,8
<hr/>		
<i>B.13. Il Piano territoriale è stato riprodotto per la sua diffusione?</i>		
SI		43,6
NO		35,1
Non risposto		21,3
Se SI. In quante copie?		12.637
<hr/>		
<i>B.14. Progetti esecutivi presentati nel Piano territoriale?</i>		2.277
<hr/>		
<i>B.15. Progetti esecutivi del Piano territoriale approvati? (dalle schede di riepilogo)</i>		2.129
<hr/>		
<i>B.15.bis Progetti esecutivi del Piano territoriale approvati (dalle Relazioni Regionali)</i>		
<i>Regione e Provincia Autonoma</i>	<i>Ambiti</i>	<i>Progetti</i>
Abruzzo	4	50
Basilicata	2	28
Prov. Bolzano	9	8
Calabria	14	171
Campania	5	272
Emilia Romagna	9	42
Friuli Venezia Giulia	19	198
Lazio	5	76
Liguria	15	74
Lombardia	11	242
Marche	24	168
Molise	2	15
Piemonte	8	187
Puglia	5	0
Sardegna	21	11
Sicilia	9	200
Toscana	33	339
Prov. Trento	13	4
Umbria	12	38
Valle d'Aosta	1	3
Veneto	21	235
<i>Totale Ambiti territoriali</i>	<i>242</i>	<i>2361</i>
<hr/>		
<i>B.15.ter Progetti esecutivi delle Città Riservatarie (dalle Relazioni e Banca dati CNDM)</i>		
<i>Città Riservataria</i>	<i>Ambiti</i>	<i>Progetti</i>
Bari	1	19
Bologna	1	39
Brindisi	1	10
Cagliari	1	12
Catania	1	39
Firenze	1	26
Genova	1	14
Milano	1	66
Napoli	1	28
Palermo	1	20
Reggio Calabria	1	20
Roma	1	86
Taranto	1	15
Torino	1	70
Venezia	1	14
<i>Totali Città</i>	<i>15</i>	<i>478</i>

<i>B.15. quater Progetti esecutivi degli Ambiti territoriali e delle Città Riservatarie (dalle Relazioni e Banca dati CNDM)</i>		
Totali generali	Ambiti 257	Progetti 2839
<i>B.16. Se ci sono stati Progetti esecutivi che sono stati esclusi dal Piano, indicare per quali motivi:</i>		
Non pertinenti		13,0
Non rientravano nelle priorità regionali		25,2
Non c'erano fondi sufficienti		44,3
Già finanziati con altri fondi		9,6
Altro		7,8
<i>B.17. Componenti del costo complessivo del Piano</i>		
Finanziamenti statali		100,0
Finanziamenti regionali aggiuntivi		0,6
Totale complessivo altri enti (dato per alcuni Ambiti territoriali)		18,1
<i>B.18. Enti stipulanti gli Accordi di Programma:</i>		
Comuni singoli o associati		24,0
Provincia		10,4
Provveditorato agli Studi		21,5
Centro per la Giustizia Minorile		15,8
Aziende Sanitarie Locali		21,9
Altri enti		6,4
<i>B.19. Priorità individuate degli interventi da attuare nell'ambito territoriale:</i>		
Quelle stabilite dalle indicazioni regionali		74,0
Un'ulteriore specificazione di quelle indicate dalla Regione		6,1
Alcune specifiche per l'ambito territoriale		17,4
Altro		2,4
<i>B.20. Caratteristiche fondamentali dei Progetti esecutivi finanziati:</i>		
Progetti volti alla sperimentazione di servizi innovativi		37,5
Progetti volti all'avvio di servizi "di base" non esistenti sul territorio		23,8
Progetti volti al mantenimento e/o sviluppo di interventi già avviati		26,4
Progetti che prevedono il coinvolgimento attivo della scuola		32,0
Progetti che prevedono il coinvolgimento attivo delle famiglie		33,3
Progetti che prevedono il coinvolgimento attivo dell'associazionismo		23,9
Progetti che prevedono il coinvolgimento attivo del privato sociale		20,1
Altro		7,1
<i>B.21. Modalità di attuazione dei Progetti esecutivi finanziati:</i>		
Realizzazione diretta da parte degli enti locali proponenti/coinvolti		34,5
Realizzazione tramite affidamento/convenzione al volontariato		16,9
Realizzazione tramite affidamento/convenzione alla cooperazione sociale		29,8
Realizzazione tramite affidamento/convenzione a liberi professionisti		12,4
Altro		6,3
<i>B.22. Sono state attivate iniziative di raccordo tra i Progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?</i>		
SI		70,2
NO		11,5
Non risposto		18,4
<i>Se SI. Con quali modalità?</i>		
Una o più riunioni in Regione		34,6
Una o più riunioni politiche nell'ambito territoriale		55,1
Una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale		85,0
Una o più riunioni dei responsabili dei progetti		55,1
Altro		8,4

<i>B.23. Sono state effettuate iniziative informative a livello di ambito territoriale?</i>	
SI	51,5
NO	21,3
Non risposto	27,2
<i>Se SI. Quali?</i>	
Riunioni di lavoro aperte nei Comuni dell'ambito territoriale	52,2
Incontri pubblici in ogni Comune dell'ambito territoriale	9,6
Riunioni di lavoro in qualche Comune dell'ambito territoriale	40,8
Incontri pubblici in qualche Comune dell'ambito territoriale	24,8
Interventi su stampa, Radio e TV locali	52,2
Altro	23,6
<i>B.24. Sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica sui Progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?</i>	
SI	41,3
NO	30,8
Non risposto	27,9
<i>Se SI. Con quali modalità?</i>	
Questionari da riempire	53,2
Rapporti intermedi, progress	56,3
Riunioni periodiche tra amministratori	25,4
Riunioni periodiche tra responsabili dei Progetti	55,6
Altro	42,9
<i>B.25. Sono state attivate iniziative di valutazione 'in itinere' sui Progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?</i>	
SI	31,8
NO	36,4
Non risposto	31,8
<i>Se SI. Con quali modalità?</i>	
Affidate ai funzionari dell'Ente gestore	74,2
Affidate ai funzionari di un altro Ente dell'ambito	8,2
Affidate ad una commissione di esperti	10,3
Affidate ad un professionista o ditta specializzata	16,5
Altro	42,3
<i>B.26. Sono state realizzate iniziative formative a livello di ambito territoriale?</i>	
SI, partecipazione ad attività interregionali finanziate con il 5% (art.2, comma 2)	47,8
SI, partecipazione ad attività regionali	6,8
SI, organizzazione attività specifiche per l'ambito territoriale	11,9
Altro	8,9
NO	24,6
<i>B.27. Numero di Progetti esecutivi avviati dall'inizio?</i>	
su un totale di	100,0
<i>B.28. Al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale, i Progetti attivati si trovano:</i>	
In fase di avvio	35,3
In fase iniziale	17,1
In fase operativa (meno della metà del tempo previsto per l'attuazione)	17,1
In fase operativa avanzata (oltre la metà del tempo previsto per l'attuazione)	11,3
In fase finale	17,1
Conclusi	2,1
<i>B.29. I Progetti esecutivi previsti nel Piano territoriale da quanti interventi/azioni sono formati?</i>	
Progetti esecutivi sono formati da un intervento/azione	6,2
Progetti esecutivi sono formati da due interventi/azioni	5,4
Progetti esecutivi sono formati da tre interventi/azioni	10,2
Progetti esecutivi sono formati da quattro interventi/azioni	9,7
Progetti esecutivi sono formati da cinque interventi/azioni	11,4
Progetti esecutivi sono formati da sei a dieci interventi/azioni	27,9
Progetti esecutivi sono formati da undici a quindici interventi/azioni	10,1
Progetti esecutivi sono formati da sedici a venti interventi/azioni	3,8
Progetti esecutivi sono formati da più di venti interventi/azioni	15,4
Stima	7.610

<i>B.30. Rapportando a 100 il numero di interventi/azioni previsti dai Progetti esecutivi del Piano territoriale, al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale, ne sono stati attivati:</i>	
Meno del 25% degli interventi/azioni previste	27,3
Tra il 25% ed il 50% degli interventi/azioni previste	28,8
Tra il 50% ed il 75% degli interventi/azioni previste	17,1
Tra il 75% ed il 100% degli interventi/azioni previste	26,8
<i>B.31. Al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale, i Progetti attivati hanno coinvolto i fruitori/destinatari degli interventi:</i>	
In minima parte	37,3
Quasi nella misura prevista dal Progetto esecutivo	23,1
Nella misura prevista dal Progetto esecutivo	33,2
In misura superiore rispetto a quanto previsto dal Progetto esecutivo	6,3
<i>B.32. Al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale, i Progetti attivati hanno coinvolto le risorse umane (operatori, volontari...):</i>	
In minima parte	22,1
Quasi nella misura prevista dal Progetto esecutivo	21,5
Nella misura prevista dal Progetto esecutivo	53,0
In misura superiore rispetto a quanto previsto dal Progetto esecutivo	3,4
<i>B.33. Al momento della compilazione della scheda per ambito territoriale, i Progetti attivati hanno impegnato le risorse finanziarie:</i>	
Per una quota inferiore al 25% del totale finanziato	34,8
Per una quota tra il 25% ed il 50% del totale finanziato	29,6
Per una quota tra il 50% ed il 75% del totale finanziato	12,3
Per una quota tra il 75% ed il 100% del totale finanziato	23,3

Dettaglio dati delle Schede di ricognizione sullo stato di attuazione per Regioni

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
<i>Dalla Giunta Regionale sono stati adottati atti propedeutici alla delibera di attuazione della L. 285/97?</i>	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO
<i>È stato costituito il Fondo Regionale di cui all'art.2 comma 3?</i>	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI
<i>È stato costituito un gruppo di lavoro interassessoriale?</i>	SI	NO	Altro	SI	NO	SI	SI	SI	Altro	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali
Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1999
 (ai sensi dell'art.10 L.285/97)

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
<i>Inizialmente sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?</i>	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Convegni, seminari, assemblee	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI
Publicazioni a stampa	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Interventi su stampa radio e tv locali	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
<i>Sono state effettuate iniziative informative a livello locale?</i>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
Riunioni di lavoro in ogni ambito territoriale	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI
Incontri pubblici in ogni ambito territoriale	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI
Riunioni di lavoro in qualche ambito territoriale	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
Incontri pubblici in qualche ambito territoriale	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
Interventi su stampa radio e tv locali	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
Altro	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Tipo di atto adottato per la definizione degli Ambiti territoriali di intervento:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Deliberazione di Consiglio Regionale	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO
Deliberazione di Giunta Regionale	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI
Determinazione dirigenziale	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali
Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1999
 (ai sensi dell'art.10 L.285/97)

Gli Enti Locali compresi nell'Ambito territoriale sono a livello:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
Di singolo Comune o Comuni associati	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Di Comuni associati	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Coincidente con ambito di Distretto Sanitario	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Coincidente con ambito di Distretto Sociale	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Coincidente con ambito di Distretto Socio-sanitario	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
Coincidente con ambito di Azienda Sanitaria Locale	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
Delle Comunità Montane Provinciali	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Specifica normativa regionale di riferimento	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Tipo di atto adottato per l'approvazione dei Piani territoriali:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
Deliberazione di Consiglio Regionale	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Deliberazione di Giunta Regionale	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Determinazione dirigenziale	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO

Chi ha provveduto all'istruttoria regionale di analisi e approvazione dei Piani territoriali?

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
Una commissione di esperti esterni nominata dalla Regione	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Un gruppo di funzionari regionali	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Un gruppo misto di funzionari regionali e di esperti esterni	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
Un gruppo misto con rappresentanti degli ambiti territoriali	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali
Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1999
 (ai sensi dell'art.10 L.285/97)

Modalità di approvazione dei Piani territoriali:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Approvazione dei Piani complessivi	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI
Approvazione dei singoli progetti entro ciascun Piano territoriale	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Modalità di finanziamento dei Piani territoriali:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Il finanziamento del Piano è stato definito indipendentemente dal Piano	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Il finanziamento del Piano è stato definito considerando i Progetti esecutivi del Piano approvati	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Modalità di assegnazione dei contributi decise a livello regionale:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Riparto assegnazione dell'intera quota relativa al triennio	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI
Erogazione suddivisa in tre quote annuali	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO
Erogazione di anticipazione e saldo	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Altro	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Non definite	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Modalità di rendicontazione della spesa a livello regionale:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Autocertificazione o dichiarazione sostitutiva	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI
Invio in regione di tutta la documentazione contabile giustificativa	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Altro	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Non ancora definite	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali
Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1999
 (ai sensi dell'art.10 L.285/97)

Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1997 è stato impegnato:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Totalmente	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Solo in parte	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Non è stato impegnato	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1997 è stato trasferito:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Totalmente agli ambiti territoriali	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Solo in parte agli ambiti territoriali	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO
Con l'esclusione di quota del ...	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Percentuale																			
Basilicata: 5% per formazione e scambi interregionali																			
Calabria: 5% per programmi di formazione																			
Campania: 5% per formazione																			
Lazio: 5% per attività di formazione																			
Liguria: 5% per attività di formazione																			
Marche: 5% per formazione art.2 comma 3 L. 285/97																			
Piemonte:30% che verrà erogata previa rendicontazione dell'utilizzo del primo 70% dei contributi																			
Sicilia: 3% formazione interregionale																			
Toscana: 5% per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione																			
Umbria: 40%																			
Valle d'Aosta: 5% per formazione																			
Veneto: 5 % per formazione																			
Con l'esclusione di quota del ...	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Percentuale - Piemonte: 5% destinata alle attività formative ex art. L.285/97																			
Altro	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO
Specificazione																			
Abruzzo: totalmente a 2 ambiti e per 70% rimanenti ambiti																			
Campania: liquidata prima tranche: 50% del 95%																			
Emilia-Romagna: il finanziamento è stato trasferito totalmente non agli ambiti territoriali (Province) ma ai Comuni																			
Marche: già liquidato																			
Sardegna: totalmente agli ambiti territoriali destinatari del finanziamento dei progetti attuativi del piano																			
Valle d'Aosta: per il finanziamento dei progetti approvati																			
Non è stato trasferito	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1998 è stato impegnato:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Totalmente	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI
Solo in parte	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Specificazione																			
Piemonte: con l'esclusione della quota riservata all'ambito provinciale del Verbano-Cusio-Ossola																			
Non è stato impegnato	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali
Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1999
 (ai sensi dell'art.10 L.285/97)

Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1998 è stato trasferito:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Totalmente agli ambiti territoriali	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Solo in parte agli ambiti territoriali	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Con l'esclusione di quota del ... Percentuale	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI
Basilicata: 5% per formazione e scambi interregionali																			
Calabria: 5% per programmi di formazione																			
Lazio: 5% per attività di formazione																			
Liguria: 5% per attività di formazione																			
Marche: 5% per formazione art.2 comma 3																			
Piemonte: 5% destinata alle attività formative ex art. 2 L.285																			
Sicilia: 3% formazione interregionale																			
Toscana: 5% per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione																			
Valle d'Aosta: 5% per formazione																			
Veneto: 5% per formazione																			
Con l'esclusione di quota del ... Percentuale - Valle d'Aosta: 30% per altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Specificazione																			
Emilia-Romagna: a comuni e comunità montane																			
Valle d'Aosta: sarà trasferito dopo l'approvazione dei progetti relativi al 2° piano di intervento;																			
Non è stato trasferito	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO

Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1999 è stato impegnato:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Totalmente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Solo in parte	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO
Specificazione																			
Abruzzo: sarà impegnato al momento dell'accreditamento dell'importo alla Regione																			
Sicilia: non ancora accreditato																			
Valle d'Aosta: non è ancora stato assegnato alla Regione																			
Non è stato impegnato	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI

Il fondo Regionale ex L.285/97 relativo all'annualità 1999 è stato trasferito:

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli - V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Totalmente agli ambiti territoriali	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Solo in parte agli ambiti territoriali	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Con l'esclusione di quota del ...	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Con l'esclusione di quota del ...	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Altro	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Specificazione - Valle d'Aosta: non è ancora stato assegnato alla Regione																			
Non è stato trasferito	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI

4. Lo stato di attuazione della L. 285/97: dalle relazioni di Regioni, Province autonome, Città riservatarie

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, su richiesta ed indicazione del Gruppo Tecnico Interregionale 'Politiche minorili - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile', ha elaborato una bozza di indice comune a tutte le Regioni per estendere la Relazione sullo stato di attuazione della Legge n.285/97 – Anno 1999, ai sensi dell'art.9, comma 1 L.285/97.

Il testo è stato discusso, modificato e approvato in sede di Gruppo Tecnico Interregionale e proposto alle Regioni e alle le Province autonome.

Quasi tutte le Relazioni sullo stato di attuazione della Legge n.285/97 pervenute al Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno seguito, del tutto o in parte, lo schema proposto e questo permette un utile raffronto in sede di Relazione nazionale.

Anche se non tutte nei tempi previsti, sono pervenute al Dipartimento per gli Affari Sociali le Relazioni di tutte le Regioni e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

Dalla lettura e dal confronto tra le Relazioni pervenute è stato elaborato il seguente 'compendio' che non rappresenta affatto una sintesi delle Relazioni regionali in quanto l'autonomia locale ed il decentramento amministrativo, punti cardine della L. 285/97, hanno determinato notevoli diversità nelle scelte operative che non è utile e corretto uniformare.

Il percorso proposto nei successivi paragrafi segue l'indice delle Relazioni delle Regioni ed evidenzia le 'costanti' e le 'variabili' in esse espresse, segnalando aspetti specifici e dimensioni comuni nei diversi ambiti territoriali in cui la L. 285/97 si sta implementando.

4.1. Linee di intervento e procedure relative all'applicazione della L.285/97 nelle Regioni e nelle Province autonome

Una prima diversità tra le Regioni rispetto alle linee di intervento e procedure relative all'applicazione della L. 285/97 si rileva già dall'analisi degli 'atti adottati' per attuare la legge. I provvedimenti attuativi sono diversi in quanto 4 Regioni hanno avviato la legge con Delibera del Consiglio Regionale; in 12 Regioni è stata utilizzata una Delibera di Giunta Regionale, in altre una Circolare o un Decreto del Presidente Giunta Regionale, o ancora una Legge Provinciale o una Legge Regionale.

Anche il livello e la delimitazione degli ambiti territoriali rispecchiano la scelta della L. 285/97 di valorizzare le autonomie locali in quanto solo a livello Regionale, e dopo confronto a livello di Enti Locali, è possibile definire l'ampiezza più adeguata e l'organizzazione amministrativa del territorio in cui doveva essere sviluppata l'operatività della legge.

Diverse sono le Amministrazioni Regionali che hanno utilizzato un criterio multiplo per la definizione degli ambiti territoriali, proprio per rispettare le diversità infraregionali.

Alcune Regioni, sia 'grandi' (Sicilia, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia, Campania) che 'piccole' (Basilicata, Molise) hanno individuato la Provincia come territorio, e soggetto istituzionale, adeguati alla gestione della L. 285/97.

In qualche caso, dove il territorio provinciale era molto vasto e diversificato è stato scelto di individuare dei sub-ambiti, costituiti da Comuni limitrofi con caratteristiche di maggiore 'omogeneità', ai quali corrispondessero specifici accordi di programma per vincolare le istituzioni locali ad una progettualità più localizzata. A volte è stato individuato l'ambito Provinciale con l'indicazione di definire i piani territoriali a livello dei distretti sociosanitari.

In effetti altre Regioni hanno privilegiato Ambiti territoriali che potessero garantire le migliori condizioni per l'integrazione tra i servizi sociali e quelli sanitari; in queste gli ambiti sono coincidenti con le ex USL o attuali Aziende Sanitarie Locali o, comunque, con i Distretti sanitari/sociali o le Zone sociosanitarie.

In molte Regioni è stato valorizzato il ruolo delle Comunità montane, come ente intermedio in grado di garantire una specificità per le esigenze espresse dall'infanzia e dall'adolescenza nei territori montani ed una trasversalità di competenze per i servizi necessari a realizzare complessivamente lo spirito della legge.

Completano la tipologia degli Ambiti territoriali le Comunità comprensoriali e le realtà costituite da singolo comune e, prevalentemente, comuni associati.

La Valle d'Aosta ha sviluppato l'implementazione della legge sull'intero territorio regionale, considerandolo un unico ambito.

In molte Regioni la definizione degli Ambiti territoriali per la realizzazione della L. 285/97 ha fatto riferimento ad una normativa regionale preesistente (Leggi Regionali o Provinciali, Delibere di Consiglio Regionale), in genere relativa al riordino e alle programmazioni delle funzioni socio-assistenziali o all'organizzazione del Servizio Sanitario Regionale. La Puglia ha scelto di definire gli Ambiti territoriali con apposita Legge Regionale, i cui tempi di approvazione hanno determinato uno scorrimento temporale notevole per l'avvio dell'attuazione della L. 285/97.

In qualche caso la Regione per la definizione degli Ambiti territoriali di intervento della L. 285/97 non ha considerato (almeno in parte) l'organizzazione territoriale strutturata da qualche normativa regionale ma ha individuato ambiti specifici per l'attuazione di questa legge.

L'importanza della scelta dell'Ambito territoriale emerge anche, e forse soprattutto, in quelle situazioni regionali in cui si sono incontrate difficoltà; nella Relazione della Regione Calabria si legge che 'la concezione di 'ambito' non è stata percepita da tutti i Comuni nel senso più positivo di Comunità funzionale all'accorpamento di risorse, di strategie sinergiche di azioni ed interventi, istituzionali e non, per migliorare condizioni di vita di bambini e bambine. Gli individualismi sono riemersi in alcune realtà e, forse, la costituzione in poli territoriali (Comuni associati con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti) all'interno di molti ambiti, ha riequilibrato le forze centrifughe e rafforzato le volontà progettuali degli Enti Locali in direzione applicativa della L. 285/97.

Quasi tutte le Regioni hanno individuato nelle procedure applicative della L. 285/97 delle linee indirizzo e delle priorità negli interventi da attuare; ma i criteri individuati sono molto eterogenei, sia rispetto alla distribuzione dei finanziamenti in base agli articoli che definiscono le attività finanziabili, che in relazione alle priorità vere e proprie, in genere collegate agli obiettivi dei Piani sociali o sanitari della Regione.

Tutte le priorità e le linee di indirizzo individuate si trovano all'interno dell'articolato della L. 285/97; naturalmente ci sono Regioni che accentuano alcuni aspetti mentre altre sottolineano di più alcune necessità ed obiettivi.

Il panorama degli obiettivi di interesse regionale è molto vasto ma volendo 'raggruppare' i diversi orientamenti è possibile individuare la seguente tipologia:

- rilevazione dello stato attuale della situazione dei minori;
- contrasto delle cause che condizionano negativamente la qualità della vita dei minori;
- attivazione e sviluppo degli interventi preventivi specifici e diffusi
- tutela ed integrazione di tipologie particolari di minori: stranieri, con handicap, devianti, oggetto di abuso o sfruttamento sessuale, abbandonati, maltrattati;
- miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi.

La 'contraddittorietà' di situazioni in cui, ad esempio, una Regione ha distribuito i finanziamenti per il 60% a interventi inerenti l'art.4 della legge e per il 40% a interventi che si riferiscono agli artt. 5-6-7 mentre un'altra Regione sceglie di fare il contrario (il 40% dei finanziamenti per azioni sull'art.4 ed il 60% agli artt. 5-6-7) è giustificabilissima in quanto le priorità e le scelte delle Regioni, in base a quanto hanno scritto nelle Deliberazioni e riassunto nella Relazione al DAS, sono state determinate sulla base della conoscenza dei bisogni del territorio e della distribuzione delle risorse e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nello spirito della L. 285/97, e con la finalità di responsabilizzarli ulteriormente, diverse sono le Regioni che nelle linee di indirizzo hanno vincolato gli Enti Locali, ai diversi livelli, a contribuire con fondi propri per integrare il finanziamento statale previsto dalla L. 285/97, a cui spesso, le Regioni hanno aggiunto una quota propria con l'istituzione di un apposito fondo regionale, previsto dalla legge.

Un rilievo generale riguarda una tendenza, abbastanza confermata dall'analisi della tipologia degli interventi avviati riportata da diverse Relazioni delle Regioni, a concentrare le priorità, e quindi anche i progetti e le azioni, sull'articolo 4 della L. 285/97 'Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali' che è il più 'articolato' e riguarda le condizioni di disagio e le 'urgenze' dell'infanzia e dell'adolescenza; le priorità di intervento sulle condizioni di 'normalità' sono, a volte, meno accentuate e definite, anche perché, forse, è più consolidata l'organizzazione dei servizi e l'azione rivolte alle situazioni di difficoltà e di sofferenza. Tra le linee di indirizzo c'è chi ha approfondito le motivazioni della scelta di individuare nella Provincia l'Ambito territoriale di riferimento, in quanto alle Province sono stati assegnati compiti di promozione e coordinamento nella fase di progettazione, funzioni di verifica e monitoraggio sui progetti nella fase di attuazione; anche per evitare parcellizzazione e frammentazione degli interventi a livello territoriale; nell'ottica del "sistema integrato" con progetti esecutivi che riguardano tutte le aree di intervento previste dalla L. 285/97.

Qualche Regione ha utilizzato la necessità di individuare linee programmatiche e di indirizzo per la L. 285/97, per offrire indicazioni generali per l'intero sistema dei servizi sociali, utilizzando il settore dell'infanzia e dell'adolescenza come luogo privilegiato di sperimentazione per: la promozione di interventi con obiettivi di riqualificazione, intesa come valorizzazione/rigenerazione dell'intero contesto socio-relazionale del minore; l'avvio di processi di qualità e non solo l'offerta di servizi; il coinvolgimento della comunità locale nella programmazione degli interventi; l'organizzazione di una operatività di rete.

In altre situazioni in cui la strutturazione del sistema di servizi socio-assistenziali è notevole, come per esempio in Lombardia, non si è rinunciato ad effettuare delle scelte strategiche complessive, che riflettessero, anche nella L. 285/97, l'impianto complessivo di un approccio globale alle politiche sociali, non limitate all'infanzia e all'adolescenza; tra le indicazioni date si sottolinea l'importanza di opzioni quali:

- rafforzare l'intesa tra Regione, Province e Città riservataria;
- istituire in ogni ambito territoriale d'intervento un Gruppo Tecnico quale luogo di raccordo interistituzionale a supporto delle scelte locali rispetto alle priorità, alla definizione del piano territoriale d'intervento, alla prima istruttoria dei progetti e alla proposta di suddivisione del budget a disposizione dell'ambito;

- prevedere all'interno del medesimo ambito d'intervento più accordi di programma che entrando nello specifico, assicurassero una assunzione maggiore di responsabilità da parte degli enti coinvolti e definissero i progetti esecutivi d'intervento;
- consentire l'aggiornamento annuale dei piani territoriali d'intervento per evitare rigidità che avrebbero potuto bloccare lo sviluppo dell'applicazione della legge nel triennio;
- prevedere l'erogazione del finanziamento su annualità singole per consentire l'effettivo controllo dell'utilizzo dei fondi e la verifica costante dell'andamento dei progetti;
- incentivare la compartecipazione degli enti al finanziamento dei progetti attraverso la messa in comune di risorse proprie, seppure limitate.

In qualche caso le priorità non sono state individuate; una Regione spiega i motivi con il fatto che gli ambiti territoriali definiti presentavano una sufficiente omogeneità di servizi a promozione e tutela dei minore e dell'adolescente e quindi si è indicato di fare riferimento ai 'Piani di Zona' che, nella normativa regionale, costituiscono lo strumento più rilevante a per l'attuazione della strategia dell'integrazione delle politiche socio-sanitarie con quelle sociali e tende a realizzare l'integrazione non solo tra il sociale e il sanitario, ma anche tendenzialmente tra il pubblico ed il privato. Nella Provincia di Trento le priorità della L. 285/97 sono state fatte coincidere con gli obiettivi della legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 "Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento"; conseguentemente gli interventi realizzati nell'ambito della L. 285/97 sono alcuni di quelli che risultano in buona parte disciplinati dalla legge provinciale, per cui lo stanziamento della L. 285/97 è andato, in parte ad integrare la spesa per la rete dei servizi rivolti ai minori ed in parte a finanziare nuove iniziative.

In altri casi, come in Calabria, in considerazione dei tanti ostacoli di ordine politico-istituzionale ed organizzativo-professionale che si frapponivano alla tempestiva applicazione della Legge 285/97, sono state scelte linee d'intervento e procedure meno standardizzate, perciò flessibili nelle risposte in relazione alle diversità delle situazioni che si sono presentate a livello regionale, provinciale e di ciascun ambito territoriale d'intervento.

In Valle d'Aosta si è provveduto alla elaborazione di un nuovo Piano di intervento, con aspetti di novità rispetto al precedente, in cui la definizione delle priorità di intervento è resa possibile dalla realizzazione di una mappatura a livello regionale; viene ribadita la centralità dell'ente pubblico nella progettazione, con un ruolo attivo e non solo recettivo di proposte; si prevede l'accompagnamento alla progettualità con definizioni più precise sia delle finalità a cui i progetti devono attenersi, sia dei criteri di valutazione a cui sono soggetti.

Molteplici sono state le azioni intraprese per favorire l'applicazione della L.285/97 dalle diverse Regioni, come diverse sono state le tipologie delle iniziative attuate in relazione

al 'coordinamento della progettazione', alla 'informazione', alla 'formazione', al 'raccordo della attuazione'...

Tutte le Regioni hanno realizzato iniziative sia a livello territoriale regionale che di ambito di intervento; sono stati coinvolti sia il piano politico che quello tecnico che quello dell'opinione pubblica per affrontare i diversi aspetti ed implicazioni della L. 285/97.

Alcune Regioni, come ad esempio l'Abruzzo ed altre del sud, hanno utilizzato il supporto, autorizzato dal DAS, dell'Agenzia di Servizi per il terzo settore Aster-X per un servizio di formazione, supporto tecnico, consulenza tecnica.

Sul piano politico le iniziative hanno riguardato principalmente la concertazione per la definizione degli ambiti ed il confronto sugli indirizzi programmatici a livello regionale e di ambito territoriale (con buon coinvolgimento delle Province anche in quelle regioni dove non sono state individuate come Ambiti di intervento); a livello locale ha spesso funzionato la Conferenza dei Sindaci anche rispetto al coordinamento della progettazione.

Sul piano tecnico a livello Regionale sono stati costituiti Gruppi di coordinamento istituzionale, in genere interassessorili, e sono state utilizzate le Conferenze dei Servizi mentre a livello degli Ambiti territoriali in molti casi sono stati previsti incontri programmatici e conferenze dei servizi, tavoli di confronto e concertazione che hanno coinvolto i diversi soggetti istituzionali previsti dall'articolato della L. 285/97 ma anche con le forze sociali ed il volontariato.

In alcune regioni, come la Basilicata, le iniziative avviate per favorire l'applicazione della L. 285/97 hanno inteso esplicitamente 'rafforzare l'espletamento delle funzioni di coordinamento e sostegno ai Comuni, al fine di:

- spostare l'attenzione dalle attività di mera assistenza e recupero a quelle positive di tipo promozionale che attengono alla qualità della vita e, quindi, al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza;
- imporre una nuova modalità operativa agli EE.LL. chiamati a svolgere un ruolo di primo piano nella programmazione ed erogazione degli interventi, anche al fine di promuovere: le forme associative ai fini della programmazione e gestione dei Piani Territoriali di intervento e dei progetti esecutivi; la definizione di accordi di programma con tutti i soggetti interessati; la partecipazione privato sociale'.

In diverse regioni è stato messo in luce, come esplicitato dall'Emilia-Romagna, che l'aver promosso Conferenze di servizio in ciascuna provincia, con la partecipazione di tutti i soggetti, pubblici e privati, potenzialmente interessati agli interventi promossi dalla legge, è stata occasione di confronto allargato: per mettere a fuoco e concordare insieme il percorso a livello territoriale, per fornire informazioni sulle linee di indirizzo

che la Regione stessa intendeva adottare e insieme raccogliere informazioni di ritorno che consentissero di mettere a punto e precisare tali linee, sulla base delle esigenze e delle potenzialità evidenziate dal territorio.

Le diverse iniziative realizzate hanno costruito spesso un percorso concordato insieme che ha sottolineato la necessità e la ricchezza (oltre alla grande difficoltà) di una progettazione costruita a più voci e fondata su una conoscenza condivisa delle risorse già presenti nel territorio di riferimento e sulla conseguente individuazione concertata dei punti critici e delle iniziative da attivare.

Molto spesso è stato avviato un Gruppo tecnico territoriale per ogni ambito, con compiti diversificati da Regione a Regione, ma che in genere riguardano le diverse funzioni collegate con l'implementazione della L. 285/97: coordinamento della progettazione prima e della gestione in seguito, informazione, formazione, monitoraggio interno sull'attuazione dei progetti e degli interventi.

In Sicilia, ad esempio, si è provveduto alla costituzione in tutti gli ambiti provinciali di comitati tecnici rappresentativi sia delle istituzioni che dei diversi soggetti del privato sociale. Differentemente, in Valle d'Aosta, il nuovo gruppo interistituzionale 'non prevede più tra i suoi componenti rappresentanti delle ONLUS in quanto la precedente esperienza ha evidenziato la incompatibilità della presenza ONLUS sia nella fase di indirizzo che in quella attuativa'.

Sul piano del coinvolgimento dell'opinione pubblica lo strumento privilegiato è sembrato essere l'assemblea pubblica, sia a livello di Ambito territoriale che a livello di Comuni associati e singoli, ma anche incontri, dibattiti, convegni, seminari.

4.2. Riparto economico delle risorse ex L.285/97

Tra i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla L.285/97 all'interno dei territori regionali, prevalgono, in base a quanto riportato dalle Relazioni delle Regioni, quelli 'generali' definiti dalla legge stessa; in particolar modo l'entità della 'popolazione tra 0 e 17 anni' all'interno degli ambiti territoriali è esplicitamente richiamata da 16 Regioni; altre Regioni fanno riferimento alla 'carenza di strutture per la prima infanzia' (6), al 'numero di minori accolti in presidi residenziali socio-assistenziali' (8), alla 'percentuale della dispersione scolastica' (4), alla 'percentuale di famiglie al di sotto della soglia di povertà' (3), alla 'incidenza delle attività criminose minorili' (6).

Tra gli altri criteri individuati dalle singole amministrazioni regionali si possono identificare alcune 'direttrici':

- tipologia territoriale (si privilegiano le aree montane e rurali, quelle con maggiore dispersione territoriale...)
- tipologia familiare (maggiori finanziamenti ai territori in cui è maggiore l'incidenza delle famiglie con un adulto solo con bambini, incidenza dell'affido familiare ed eterofamiliare...);
- tipologia servizi presenti (finalizzando le risorse ad un riequilibrio dei servizi nell'area minori e alla 'copertura' di carenze evidenziate; maggiori finanziamenti per gli ambiti in cui è minore il numero di bambini negli asili nido e nelle scuole materne...).

L'individuazione dell'Ente gestore fondi della L. 285/97 è un elemento di significativa differenziazione tra le diverse Regioni, con implicazioni di una certa rilevanza sul piano amministrativo e della rendicontazione.

Come evidenziato in altre parti della presente relazione, una delle difficoltà riscontrate nell'attuazione della legge è stata la questione amministrativa in quanto, per scelta coerente con lo spirito della legge che valorizza il decentramento amministrativo, le modalità di gestione effettiva dei finanziamenti sono state affidate alle Regioni che, in qualche caso, hanno incontrato difficoltà nella individuazione di procedure in grado di conciliare le consolidate normative regionali in materia di finanziamenti di progetti nei servizi sociali, con le esigenze di flessibilità connesse con l'orientamento innovativo della L. 285/97.

In genere l'Ente gestore è stato identificato nel Comune capofila dell'Ambito territoriale o nel Comune referente per ambito o sede legale/amministrativa dei distretti sociali dell'Ambito territoriale; in altri casi è il Comune capofila del progetto o l'Amministrazione Provinciale o, più genericamente, l'Ente capofila degli accordi di programma-primario titolare dei progetti.

Da qualche Regione non è stato definito o non è stato previsto negli atti iniziali di avvio dell'attuazione della L. 285/97 l'Ente gestore dei fondi, in qualche caso si fa riferimento agli Enti locali indicati nei piani territoriali; in qualche altro i fondi sono attribuiti secondo le indicazioni dei progetti previsti negli accordi di programma approvati e quindi i finanziamenti vengono erogati direttamente agli enti che hanno presentato i progetti approvati.

Riferimenti diversi hanno adottato le Regioni anche rispetto all'ammissibilità delle spese.

C'è chi, come la Lombardia, allo scopo di finalizzare correttamente le risorse economiche, ha individuato due criteri base di ammissibilità delle spese quali: scelta preferenziale delle spese di parte corrente per la gestione degli interventi e dei servizi, riducendo l'ammissibilità di spese per gli interventi strutturali ai soli progetti ritenuti indifferibili e urgenti per le rilevate necessità dell'ambito territoriale; spese coerenti e

congruenti alla finalità e alle previste attività del progetto con l'attenzione a evitare dispendio di risorse.

Altre Regioni hanno adottato criteri più 'rigidi' per cui, ad esempio in Sardegna, 'la valutazione di ammissibilità al finanziamento di soli 11 progetti riguardanti 7 ambiti, sul totale dei 23 ambiti territoriali regionali, ha comportato una rigorosa selezione in conformità ai criteri attuativi imposti dalla stessa legge. (...) L'alta selettività è conseguente allo spirito innovativo della L. 285/97 che vincola la progettazione territoriale a forme associative non ancora stabilizzate, benché già sperimentate e incentivate dalla normativa regionale ed anche ai tempi ristretti riservati alla predisposizione dei piani territoriali in rapporto alla loro complessità sul piano metodologico ed amministrativo.' Oppure in Valle d'Aosta, dove c'è un nuovo piano di attuazione della legge 'i progetti presentati entro i termini sono stati 13; sono stati approvati tre progetti.'

Sullo stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi la situazione tra le Regioni si mantiene molto diversificata in quanto, a fronte della liquidazione alle Amministrazioni regionali da parte del Dipartimento per gli Affari Sociali delle annualità 1997 e 1998 previste nel Decreto attuativo dell'art.1 della L. 285/97, i criteri individuati dalle Regioni per l'erogazione agli Ambiti territoriali e lo stato dell'impegno e del trasferimento dalla Regione agli Enti gestori sono molto diversificati. È probabile che possibili ritardi nei trasferimenti e alcune particolari procedure scelte delle Regioni abbiano contribuito a rallentare e rendere più difficoltoso l'avvio dei progetti attivati con i fondi della L. 285/97, anche se, in generale le procedure per i trasferimenti sono abbastanza lineari.

A titolo di esempio della 'varietà' delle situazioni si riportano le situazioni: del Lazio, in cui 'il fondo regionale ex Legge n. 285/97 relativo alle annualità 1997 e 1998 è stato totalmente impegnato e liquidato agli Enti locali interessati ad esclusione della quota pari al 5% destinata alla formazione. La quota, invece, relativa all'anno 1999 è stata assegnata ma non impegnata in quanto non ancora trasferita dallo Stato.'; della Sicilia, in cui 'con appositi decreti assessoriali sono stati approvati i nove piani territoriali degli ambiti provinciali e i due piani delle città riservatarie; per i primi, si è provveduto contestualmente ad accreditare le somme già pervenute dal Dipartimento Affari Sociali sugli esercizi 1997 e 1998: alle Province Regionali, nel caso di progetti da queste predisposti per interventi di rilievo sovracomunale; ai Comuni capofila.'; della Toscana, dove 'le somme attribuite per il 1997 e 1998 sono state impegnate entro dicembre 1998 e liquidate nel periodo dicembre 1998-gennaio 1999. Lo stanziamento 1999 sarà liquidato entro ottobre avendo le Conferenze dei Sindaci entro il 30 giugno provveduto a confermare i piani territoriali approvati nel 1998 o ad apportare le variazioni ritenute necessarie.'; della Campania, Regione in cui 'con delibera del dicembre '98 è stata

impegnata la cifra di L.11.299.338.995 ed è stato liquidato a ciascun Comune capofila il 50% della cifra assegnata; la 2^a tranche pari al 30% verrà liquidata ad avvenuto avvio delle attività . Il restante 20% verrà liquidato ad avvenuta rendicontazione.'; e dell'Umbria, dove 'si liquida il 60% contestualmente all'approvazione dei Piani territoriali di intervento, il restante 40% previa presentazione dell'atto attestante l'avvenuta realizzazione.'; della Calabria, dove 'l'erogazione tempestiva delle risorse e la responsabilizzazione dei Comuni capifila degli ambiti, sostenuti e coordinati dalle rispettive Province, per l'avvio e l'esecutività dei progetti e per la rendicontazione, si sono rese necessarie ad evitare di produrre quei ritardi che costituiscono i punti più deboli della progettualità, che è soggetta spesso a mutamenti anche nell'arco di una stessa annualità.'

4.3. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla L.285/97

Entrando nello specifico dello stato di attuazione degli interventi previsti dalla L. 285/97, in base a quanto riportato dalle Relazioni delle Regioni, la prima questione affrontata riguarda le Procedure relative all'approvazione dei Piani territoriali di intervento.

Tra i criteri di valutazione dei Piani di intervento adottati dalle diverse Regioni si rileva come siano abbastanza diversificati anche in relazione allo 'strumento' adottato per la valutazione e l'approvazione dei Piani territoriali.

In genere vengono ribaditi i criteri, da un lato, di conformità dei progetti ai servizi ed interventi previsti dagli artt. 4, 5, 6 e 7 della L. 285/97 e, dall'altro, di rispondenza agli indirizzi e agli obiettivi individuati dalle Amministrazioni Regionali.

Sul piano delle 'qualità' dei Progetti si tende a valorizzare elementi quali:

- le caratteristiche innovative e sperimentali;
- la razionalizzazione degli interventi, al fine di evitare frammentazione ed duplicazione di offerta, anche con l'avvio di nuovi servizi in aree ancora sprovviste;
- gli enti con capacità progettuali e responsabilità dirette nell'assumersi oneri finanziari;
- il livello di integrazione tra agenzie proponenti, volontariato e associazionismo;

Caratteristiche innovative;

- l'estensione e la generalizzazione sul territorio anche attraverso l'attuazione di interventi in strutture rientranti nelle aree urbane degradate;
- la capacità di coordinare ed integrare risorse ed interventi e di favorire la corrispondenza domanda e risposta.

Viene confermata da alcune Regioni anche rispetto alla valutazione dei Piani di intervento la scelta di dare ampio risalto all'autonomia degli Enti e dei soggetti chiamati

a realizzare gli interventi, senza tuttavia rinunciare al ruolo programmatico e di indirizzo proprio della Regione.

D'altra parte pur cercando di rispettare il più possibile le forme di concertazione concluse a livello locale, le attività istruttorie e di valutazione a livello regionale si sono rese necessarie, in ogni caso, perché spesso, tra l'altro, alcuni Piani Territoriali presentavano richieste di finanziamento superiori rispetto ai budget previsti con Delibera del Consiglio Regionale. Questo è successo, ad esempio, in Piemonte e in Campania, dove 'i piani sono stati elaborati da parte dei sub ambiti senza precisi riferimenti di budget per cui in molti casi sono risultati mastodontici e velleitari; le richieste quindi sono risultate di gran lunga superiori alle disponibilità per ciascun ambito. In sede di istruttoria e valutazione, pertanto, fatta in prima battuta da funzionari del Settore Assistenza e, successivamente, dal gruppo interassessorile, è stata attuata una forte selezione tra i progetti sulla base delle priorità e degli obiettivi delle Linee di Indirizzo e, anche dei tagli in alcuni dei progetti ammessi al finanziamento.

Le scelte di individuare un criterio di selezione piuttosto che un altro, sono spesso determinate dal fatto che in diverse Regioni, come segnalato dalla Relazione dell'Umbria, l'attuazione della L.285/97 sconta la presenza di problemi diversi, ed in particolare:

- una frammentazione delle competenze tra le Amministrazioni (Comuni, Province, Scuola, ASL) e tra i soggetti impegnati nel settore;
- una certa residualità dell'attenzione all'infanzia nelle politiche sociali a livello locale, con un conseguente prevalere delle risposte di tipo assistenziale e riparatorio su quelle promozionali e preventive;
- una modesta capacità progettuale innovativa, legata a problemi di ordine istituzionale, organizzativo e culturale.

Per questo nella valutazione preliminare sono stati spesso privilegiati:

- il lavoro per progetti (dal punto di vista metodologico);
- un'azione sociale rivolta al potenziamento delle funzioni di promozione (a livello di sistema).

Nonostante le difficoltà, in genere le metodologie di lavoro realizzate per la scelta dei Piani territoriali, hanno portato a dei risultati finali della prima fase di attuazione della L.285/97 da ritenersi molto positivi. Questo perché in diverse Regioni, come nel Lazio, per la prima volta è stata avviata, in modo così diffuso nel territorio, una politica organica e una programmazione intersettoriale degli interventi sull'infanzia e sull'adolescenza; in Calabria 'la L. 285/97 ha rappresentato e rappresenta una spinta propulsiva alla programmazione regionale nella materia organica delle politiche sociali per l'Infanzia e l'Adolescenza.'

La struttura e le caratteristiche dei Piani territoriali di intervento predisposti e attuati dalle varie Regioni varia in relazione agli obiettivi e alle priorità individuate ma, soprattutto, alle procedure indicate dalle diverse Amministrazioni per la stesura dei progetti. In molte relazioni delle Regioni viene positivamente valutata l'esperienza della pubblicazione del 'manuale' di orientamento alla progettazione degli interventi previsti dalla L. 285/97 predisposto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza; questo soprattutto perché non da indicazioni prescrittive e procedurali attorno ad una 'modulistica' di progettazione (sarebbe stato contrario allo spirito della legge) ma offre spunti per elaborare una 'metodologia progettuale' in grado di adattarsi alle diverse esigenze territoriali.

Le 'dimensioni territoriali' hanno un qualche rapporto con le caratteristiche dei corrispondenti Piani territoriali e dalla verifica dello stato di attuazione si possono ricavare alcune considerazioni generali, anche se non generalizzabili:

- nelle zone più piccole, con minore popolazione o che hanno avuto quote di finanziamento più basse i Piani si sono spesso concentrati su pochi interventi che hanno continuità nel triennio;
- nelle zone che hanno avuto quote di finanziamento più corpose la progettazione è molto articolata e tende a cogliere tutte le opportunità della legge.

I 'Piani di intervento' rappresentano lo strumento progettuale individuato dalla L. 285/97 per la realizzazione degli interventi. In base alle indicazioni operative delle diverse Regioni ciascun Piano territoriale, in genere di durata triennale, presentato dagli Ambiti territoriali, doveva contenere una serie di elementi caratterizzanti e le Regioni li hanno approvati, anche, in relazione alla presenza di queste fasi metodologiche di processo:

- analisi quali-quantitativa della situazione dei minori presenti su ciascun territorio, con la rilevazione dei bisogni;
- l'analisi delle risorse, del patrimonio dei servizi e delle iniziative, pubbliche e private, disponibili o attuabili sul territorio, dei flussi di finanziamento sull'area minori propri dell'ambito territoriale;
- l'identificazione delle finalità e degli obiettivi territoriali da raggiungere nel triennio 1998/2000 in relazione all'articolato della L. 285/97 e delle priorità indicate dalle regioni;
- l'articolazione degli interventi mediante progetti immediatamente esecutivi, anche di diversa durata, formulati dagli Enti Locali in collaborazione con gli altri Enti di cui all'accordo di programma e dalle forze sociali coinvolte, e che dovranno preferibilmente avere caratteristiche di stabilità e incidenza permanente sul territorio;

- la formulazione del piano di finanziamento che dovrà dimostrare la copertura totale dei costi dei progetti previsti, anche mediante il cofinanziamento derivante dalle risorse economiche, umane e strumentali assicurate da parte dei soggetti interessati ai progetti in aggiunta all'utilizzo dei fondi L. 285/97 attribuiti all'ambito territoriale di intervento;
- indicazioni delle modalità di valutazione (intesa come strumento di lavoro che consente di monitorare i processi ed i risultati degli interventi attuati) dell'attuazione dei piani stessi.

Nella prima sintesi sullo Stato di attuazione della L. 285/97 predisposta dall'Agenzia Aster-X, incaricata dal DAS per le funzioni di consulenza e di assistenza tecnica finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della L. 285/97, vengono acutamente tratteggiati i 'tre scenari che hanno caratterizzato la formulazione dei documenti progettuali della legge. Il primo vede lo sviluppo di un Piano territoriale che si articola coerentemente in una serie di coordinati progetti attuativi; il secondo la formulazione di un Piano che non trova riscontro coerente nei progetti proposti; il terzo infine la stesura di progetti slegati in cui il Piano è praticamente inesistente.'

Dalle Relazioni delle Regioni non emergono che pochi elementi specifici su questo argomento; le indicazioni che si possono dare, allo stato attuale della realizzazione dei Piani di intervento, sono le seguenti:

- In quei territori dove è più consolidata l'abitudine a 'progettare' e a 'progettare insieme' tra istituzioni pubbliche e con le forze sociali, ma anche dove i riferimenti normativi regionali vanno nella direzione di un approccio complessivo e 'trasversale' alle politiche sociali i Piani territoriali predisposti per l'attuazione della L. 285/97 hanno le caratteristiche di globalità e di coordinamento degli interventi e, probabilmente, troveranno anche le condizioni per poter raggiungere gli obiettivi prefissati. È difficile quantificare la 'quota' di Ambiti territoriali che rientra in questa situazione perché, se è vero che in Italia ci sono Regioni più attrezzate di altre anche nel campo delle politiche sociali, non è automatico che tutti i territori di quelle Regioni siano adeguati, né che non ci siano anche in Regioni poco 'avanzate' territori in cui, per consuetudine, per la presenza di bisogni particolari o capacità specifiche, la L. 285/97 sia stata strutturata con un Piano organico ed efficace.

- La maggioranza degli Ambiti territoriali si trova nelle condizioni di sperimentare per la prima volta, grazie alle indicazioni della L. 285/97, modalità progettuali, gestionali ed operative innovative che possono modificare radicalmente non solo il sistema dei servizi e degli interventi dedicati all'infanzia e all'adolescenza, ma l'intero comparto delle politiche sociali innescando una 'contaminazione virtuosa' nel momento in cui si potranno apprezzare i risultati e, soprattutto, che il fine che si vuole raggiungere è strettamente legato al modo in cui viene perseguito. L'esito dipenderà dalla capacità di superare diffidenze e resistenze ma anche dal tempo che verrà dato per continuare un

esperimento che, data la potenzialità di cambiamento radicale dell'organizzazione dei servizi sociali di cui è portatore, non può ritenersi 'fallito' perché, probabilmente, non raggiungerà tutti gli esiti previsti nei primi tre anni di applicazione della L. 285/97.

- Sono certamente tante le difficoltà strutturali ed operative di molti Ambiti territoriali impegnati nell'attuazione della L. 285/97 e che, quindi, hanno approntato un Piano territoriali probabilmente più 'assemblato' che 'pensato' ma l'esperienza di progettazione condivisa e di gestione partecipata che la L. 285/97 potrà avere frutto se si svilupperà e rinforzerà il circuito informativo (ai diversi livelli e con i mezzi più diversi) che permetterà di favorire ed incrementare la comunicazione tra gli Ambiti territoriali, tra i Progetti esecutivi, tra i singoli Interventi.

Qualche Regione è molto esplicita nel segnalare i 'pericoli' del secondo e terzo scenario individuati da Aster-X, confermando però l'utilità e la positività della metodologia proposta; la Campania, ad esempio, afferma che 'non sempre i piani presentati hanno il carattere di piani territoriali di intervento; si tratta a volte di un assemblaggio di progetti provenienti dai diversi partners; anche i contenuti degli accordi di programma sono apparsi in molti casi superficiali e generici anche perché collegati ad intese non sempre concrete e sostanziali, ma a volte piuttosto formali e approssimative. In buona parte dei casi comunque, si tratta di un reale e concreto atto di programmazione.'

Gli 'accordi di programma', come sottolineano alcune Regioni tra cui il Friuli Venezia Giulia, 'rappresentano l'elemento più pregnante della legge, su cui si regge l'intero impianto. L'obbligatorietà della stipula dell'accordo di programma ha posto le basi per la concretizzazione delle scelte. Gli impegni sono chiari, sottoscritti, formalizzati in un atto pubblico. La formalità dell'atto la definizione dei compiti e degli impegni dei singoli sottoscrittori si sta rilevando una garanzia per la realizzazione di quanto è stato deciso.'

In questa sede, come del resto nelle Relazioni delle Regioni, non viene negata la difficoltà di rendere operativi ed effettivi gli accordi di programma stipulati nell'ambito della L. 285/97, né la necessità di un faticoso lavoro di raccordo per dare continuità al processo; d'altra parte questa è la sfida della legge e la strada scelta, ma se ne possono cercare altre, per rendere 'obbligatoria' la progettazione e la realizzazione di interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

I 'Progetti esecutivi' sono l'articolazione dei Piani territoriali; ogni progetto è, a sua volta, articolato in interventi. Come viene rilevato dalla Regione Emilia-Romagna, il 'temine 'intervento' tuttavia non ha una definizione esplicita e condivisa, per cui gli interventi si diversificano notevolmente, da un piano all'altro, per complessità: vi sono interventi a loro volta complessi ed articolati in azioni distinte, interventi che hanno invece natura puntuale e specifica.

La 'gestione' della progettualità operativa è anch'essa molto diversificata non solo tra le Regioni, ma anche da Ambito ed Ambito nella stessa Regione ed ancora all'interno dello stesso Ambito in base alla differenza tra i progetti. La quantificazione tra le diverse modalità di gestione degli interventi (Realizzazione diretta da parte degli enti locali proponenti/coinvolti o tramite affidamento/convenzione alla cooperazione sociale, al volontariato, a liberi professionisti...) è stata già sottolineata ed è emersa l'indicazione per la prevalenza di una soluzione 'mista', che sottolinea anche l'idea di una pluralità di approccio e di offerta finalizzata a dare risposte adeguate anche in termini di modalità gestionali.

D'altra parte l'estrema diversità dei soggetti chiamati a gestire i progetti sottolinea la necessità, ma anche la difficoltà, di un raccordo serrato per mantenere l'unitarietà ai Piani.

In Umbria è stata fatta la scelta dei Comitati interistituzionale e tecnico regionali che costituiscono, per tutta la durata dei piani la sede di confronto, verifica e coordinamento. I Gruppi tecnici territoriali di progetto, coordinati dal comune capofila, rappresentano il centro della progettazione ed attivazione degli interventi.

Nella Regione Toscana, in relazione al coinvolgimento delle risorse umane, si rileva che oltre il 54% dei progetti approvati è attuato attraverso le organizzazioni del terzo settore ed in particolare associazioni di volontariato e cooperative sociali.

Continuando con esempi sparsi si rileva come anche in Emilia-Romagna, in tutti i progetti è previsto il coinvolgimento dei soggetti del privato sociale, visti come partners fondamentali; da una parte (la cooperazione sociale) per la stessa gestione degli interventi, con affidamento in appalto; dall'altra (volontariato ed associazionismo) la compartecipazione è ricercata come garanzia di "efficacia", poiché assicura quel grado di capillarità, di aderenza alla quotidianità, di penetrazione nella comunità locale, che le istituzioni da sole non potrebbero assicurare. In effetti c'è chi, come il Friuli Venezia Giulia, sottolinea come 'il livello di coinvolgimento del terzo settore rappresenta un punto di criticità in quanto non omogeneo su tutto il territorio regionale. Molto è dipeso dalla situazione complessiva pregressa, dalla capacità propositiva delle organizzazioni stesse, dalla sensibilità degli operatori pubblici e degli amministratori.'

Un ulteriore elemento innovativo della legge che ha indubbiamente favorito il suo successo è l'istituzione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e le modalità di finanziamento dei piani. Gli amministratori locali hanno apprezzato la certezza del finanziamento e la tempestiva disponibilità dei fondi per realizzare quanto programmato.

I 'finanziamenti' erogati dalle Regioni hanno permesso di avviare la maggioranza degli interventi finanziati con i fondi della prima annualità. Qualche Regione è più indietro

anche perché l'avvio di molti progetti era legato all'inizio dell'anno scolastico o ha trovato difficoltà di implementazione nel periodo estivo (a parte alcune attività legate al tempo libero); nella maggior parte dei casi i Comuni sono comunque attualmente impegnati negli avvisi pubblici e nelle gare per il reperimento delle figure professionali, delle sedi operative, degli enti gestori e per l'acquisto delle attrezzature.

Un altro elemento riguardante l'investimento economico complessivo della L. 285/97, che emerge direttamente ed indirettamente dalle Relazioni delle Regioni, è che, nella quasi totalità dei Piani territoriali di intervento, il costo globale è molto più elevato dei contributi derivanti dalla legge, sia per esplicito vincolo di qualche delibera regionale, che per autonomo processo di responsabilizzazione innescato dall'attuazione della L. 285/97. Ai finanziamenti 'espliciti' dei livelli statale, regionale e delle altre istituzioni chiamate a contribuire specificamente, vanno aggiunte le risorse umane e strutturali di tanti Enti Locali, istituzioni pubbliche, forze sociali dell'associazionismo e del volontariato ma anche aziende e società hanno attivato, e non 'contabilizzato' per coinvolgersi nella realizzazione della L. 285/97. Questo rilievo dimostra non solo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ma soprattutto la prova concreta dell'innovativo impegno degli Enti Locali ad investire in servizi per l'infanzia.

Le 'iniziative di informazione, raccordo, coordinamento, formazione' sono diventate spesso 'prassi' normale a livello di tanti Ambiti territoriali di diverse Regioni; è soprattutto a livello locale, di sub-ambito dove previsto, di territorio delimitato in cui viene attuato un singolo accordo di programma, che la circolarità delle informazioni e la conoscenza di quanto sta avvenendo attorno alla implementazione della L. 285/97 si sta avviando in maniera positiva e crescerà in proporzione alla visibilità dei progetti.

Le Relazioni delle Regioni danno molto risalto alle iniziative formative connesse con l'utilizzo del 5% dei fondi stanziati per questa legge. Apprezzamento viene espresso per la formazione nazionale organizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ma viene dato, giustamente, ampio spazio alle iniziative di formazione a dimensione interregionale, nelle quali, in molti casi, diverse Regioni si sono 'strutturate' stabilmente con positive collaborazioni e scambi reciproci; da segnalare, ad esempio, l'articolato programma, concordato congiuntamente da cinque Regioni centrali: Lazio, Marche, Toscana, Umbria e Abruzzo, ed in parte già realizzato, con eventi in Umbria sulla valutazione dei servizi e in Abruzzo sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia.

La possibilità di destinare il 5% delle risorse per la formazione e gli scambi interregionali su esperienze significative è sicuramente un elemento importante che ha conferito al Coordinamento delle Regioni il grande compito di realizzare l'opportunità che la legge offre: di far crescere una cultura diffusa sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. La formazione e l'aggiornamento sono entrate a pieno titolo nella

programmazione regionale che per favorire la partecipazione degli operatori alle singole iniziative formative ha trasferito i fondi agli Ambiti territoriali e alle Province.

4.4. Monitoraggio e valutazione degli interventi

Dalle Relazioni delle Regioni si coglie come, complessivamente, le procedure di monitoraggio e verifica non rappresentino ancora una prassi consolidata ed agganciata direttamente alla fase di progettazione in quanto sono circa un terzo le Regioni che hanno attivato degli interventi a livello regionale.

Sono le stesse Regioni a segnalare la situazione di difficile fattibilità e la criticità rispetto al monitoraggio; la Regione Lombardia, ad esempio, indica come 'La fase del monitoraggio e della valutazione degli interventi rappresenta il successivo sviluppo del percorso intrapreso a livello nazionale, regionale e locale. A seguito del positivo lavoro preparatorio all'attuazione della legge, realizzato con l'ausilio di Province, ASL, enti locali e altri soggetti pubblici e privati, si ritiene vi sia una realistica possibilità di incidere in modo innovativo e sinergico, rispetto ai livelli istituzionali diversi, per la diffusione della cultura della valutazione e per la valorizzazione del patrimonio di esperienze, interventi, professionalità e servizi di cui la Regione è ricca.'

Si coglie una certa omogeneità sia rispetto ai contenuti di monitoraggio e valutazione, che agli strumenti utilizzati, mentre le diversità maggiori tra le Regioni si trovano nell'indicazione dei soggetti incaricati.

In relazione ai contenuti prevale una valutazione di carattere generale sul raggiungimento delle finalità fissate dai piani, sul rispetto dei tempi di attuazione, sul livello di coinvolgimento dell'utenza prevista, sull'impatto sui minori destinatari e sulla comunità locale, sul grado di partecipazione delle istituzioni e dei soggetti privati. Indicazioni più analitiche arrivano da alcune Regioni e riguardano soprattutto:

- la valutazione dell'impatto e dell'efficacia degli interventi finanziati agli enti locali tramite il monitoraggio dei progetti da realizzarsi a livello territoriale;
- l'identificazione di nuove tipologie di servizi e modalità d'intervento, da introdurre nella programmazione regionale d'area;
- la diffusione della cultura della valutazione e della metodologia di verifica tra i livelli istituzionali e soggetti sociali coinvolti dalla L.285/97;
- la conoscenza aggiornata e approfondita della condizione minorile nella Regione, con l'osservazione sulle evoluzioni dei bisogni e dei relativi interventi sociali.

Rispetto agli strumenti del monitoraggio, in genere, sono utilizzate: schede, check list, raccolta di materiali, interviste e indagini che evidenziano il raggiungimento degli obiettivi e, in qualche caso, la rispondenza ad un set di indicatori di qualità individuati

specificamente per l'attuazione della L. 285/97, spesso in collaborazione con strutture regionali che si occupano della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

In diverse Regioni il compito di monitoraggio è assegnato alle Province (in qualche caso anche quando non sono i referenti dell'Ambito territoriale, e questa è una situazione che garantisce trasparenza) o, ma in qualche caso anche e, a gruppi di lavoro degli Ambiti, o a soggetti esterni, istituzionali o no. È comunque diffusa l'indicazione dell'utilizzo di una relazione sullo stato di attuazione della legge in ogni ambito con cadenza annuale.

Ad esempio l'Emilia-Romagna afferma di aver adottato 'una forma di controllo non intrusiva, che vuole sottolineare la responsabilità diretta dell'Ente Locale nella valutazione del significato degli interventi come nella gestione dei finanziamenti, ma nello stesso tempo individua nella Regione un punto di raccordo fondamentale verso il quale far confluire informazioni e valutazione, affinché la Regione possa efficacemente svolgere il ruolo di programmazione che le è proprio. Si è scelta la strada di far emergere la "motivazione", di dare voce ad una cultura della valutazione, piuttosto che quella di "costruire delle procedure".'

Tutte le Relazioni delle Regioni indicano, sicuramente a ragione, come allo stato attuale della implementazione della L. 285/97 si possa ancora dire poco rispetto a obiettivi conseguiti, efficacia degli interventi, impatto sui minori e sulla società. D'altra parte l'aver inserito questo 'titolo di paragrafo' nell'indice comune proposto alle Regioni, ha il significato di sottolineare come ci si aspetti, a livello centrale e periferico, il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed una modificazione positiva, sostanziale e persistente, nel sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza e nella qualità della vita di bambine e bambini, di ragazze e ragazzi.

Le modalità di progettazione 'imposte' dalla L. 285/97 hanno rappresentato, per molte Regioni, un primo risultato concreto della legge stessa; qualcuno ha scritto: 'Progettare è già, di fatto, una forma di intervento, che introduce cambiamenti nella realtà, se non altro perché genera aspettative.'

Le modalità di realizzazione degli interventi previste dal comma 2 dell'articolo 2 della L.285/97 hanno attivato quasi ovunque un processo, non univoco e uniformemente diffuso, ma ampio e, per certi versi, irreversibile di progettazione; in particolare:

- gli accordi di programma, definiti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che vincolano gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali di intervento a collegarsi per realizzare gli interventi, hanno costituito un difficile (soprattutto negli ambiti con un maggior numero di comuni) ma sicuro strumento di collegamento politico ed operativo;
- il coinvolgimento di altre istituzioni pubbliche (in particolare i provveditori agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile...) nell'elaborazione e nell'approvazione dei Piani territoriali di intervento, ha allargato la prospettiva degli

interventi da una 'ristretta' logica socio-assistenziale o socio-educativa ad un orizzonte complessivo di benessere globale per l'infanzia e l'adolescenza;

- la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, dell'associazionismo di base e del volontariato nella definizione dei piani di intervento, al di là delle diverse forme ed 'intensità' di coinvolgimento definite dagli Ambiti territoriali, è un'opportunità in più che favorirà l'integrazione tra pubblico e privato sociale nei servizi e negli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza.

Questi concetti sono espressi in diverse forme e con diverse accentuazioni ma diffusi dal sud al nord:

- In Campania 'nonostante le carenze e difficoltà via via evidenziate e le grosse problematiche legate anche al basso livello culturale spesso esistente, l'applicazione della L. 285/97 ha già realizzato un duplice obiettivo. Da una parte infatti i Comuni più piccoli sono stati costretti ad associarsi tra loro; dall'altra le varie istituzioni operanti nell'area minorile hanno dovuto lavorare in modo concertato e sinergico e raccordarsi anche col terzo Settore.'

- In Emilia-Romagna si rilevano 'due risultati importanti. Il primo è la mobilitazione che si è creata attorno alla costruzione dei progetti, che ha ridato impulso, vivacità alle politiche per l'infanzia che avevano una posizione di residualità negli Enti Locali. Questa recuperata fiducia è di per sé un valore, che avrà degli effetti; è già un risultato, a prescindere dalla realizzazione dei progetti, poiché immette nuova energia anche nelle attività ordinarie. Il secondo è il coinvolgimento nella progettazione, accanto agli enti locali degli altri soggetti, a vario titolo coinvolti nella realizzazione di interventi per l'infanzia e l'adolescenza, che ha prodotto occasioni di scambio e di confronto molto feconde, anche se in alcuni casi non sono mancati momenti di conflittualità e momentanee incomprensioni.'

- 'Anche in Lombardia l'applicazione della L. 285/97 è stata un reale motivo di innovazione metodologica, progettuale e anche valoriale, grazie alla logica di programmazione partecipata che sottende la norma. Tuttavia è necessario un ampio periodo di consolidamento e di sedimentazione per quanto finora attuato, che assume ancora un forte carattere sperimentale.'

Dalle Relazioni delle Regioni emergono anche diverse proposte, sia orientate ad individuare misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio regionale, che mirate a consolidare le esperienze avviate con la prima applicazione della L. 285/97.

In relazione al primo aspetto le indicazioni emerse riguardano la necessità di intervenire, a livello regionale, su questioni essenziali quali:

- lo sviluppo dei flussi informativi sulla condizione dei minori, che consenta di progettare disponendo di dati certi, rilevati in modo uniforme sul territorio regionale;

- il consolidamento di uno strumento di raccolta - “banca-dati” - delle iniziative attivate sul territorio regionale, fonte di informazione per gli operatori impegnati nella progettazione, al fine di reperire punti di riferimento di altre esperienze simili, realizzate su territori analoghi;
- la formazione permanente degli operatori dei diversi servizi con occasioni di approfondimento, aggiornamento, confronto e riflessione comune, che consentano loro di qualificare ed integrare le proprie conoscenze;
- la diffusione e la valorizzazione di adeguate procedure di valutazione della qualità nei servizi e negli interventi destinati all’infanzia e all’adolescenza.

Non strettamente legati all’applicazione della L. 285/97, ma sicuramente in conseguenza della stessa diverse Relazioni Regionali segnalano iniziative e atti significativi delle istituzioni pubbliche regionali che stanno a dimostrare da un lato una nuova attenzione verso l’infanzia e l’adolescenza, ma anche quell’effetto ‘volano’ che la L. 285/97 può svolgere rispetto alle politiche sociali per l’infanzia e l’adolescenza e non solo.

Rispetto al futuro della L. 285/97 le Regioni individuano aspetti positivi da mantenere e approfondire ma anche punti critici da eliminare e ‘nodi’ da sciogliere.

Rispetto alle ‘positività’, nel ribadire che ‘la vera portata innovativa della Legge 285/97 sta più nell’aver “costretto” ad una progettazione partecipata e allargata che non nelle forme di intervento che suggerisce, che pure contengono elementi innovativi’, si chiede da più parti che venga affinata e qualificata ulteriormente la modalità progettuale ‘congiunta’ e ‘condivisa’ che sta caratterizzando l’implementazione della L. 285/97 in questi primi tre anni applicazione. Sta maturando una convinzione diffusa che, per ‘migliorare la qualità della vita di bambini ed adolescenti, più che i contenuti specifici delle iniziative da attivare conti la determinazione di attivarle con il massimo di coinvolgimento e di partecipazione.’

A fronte di nuove iniziative e nuove forme di intervento va consolidata la capacità di pensare insieme, tra tutti i soggetti coinvolti sui temi dell’infanzia e dell’adolescenza, dal pubblico al privato, ad una progettualità complessiva, da costruire in modo coerente e ‘orientato’, tenendo insieme, in una logica di continuità, l’intervento sociale, l’intervento educativo, l’intervento promozionale.

Per questo vengono richiesti da più Regioni:

- l’individuazione di strumenti che mantengano l’obbligatorietà del raccordo tra le diverse istituzioni pubbliche, allargando e migliorando il coinvolgimento del terzo settore, ma garantendo una maggiore agilità di rapporto; in altre parole si chiede di mantenere i vincoli al lavoro comune tra gli Enti pubblici impegnati sul fronte della L. 285/97 snellendo, se possibile, le formalizzazioni;

- il consolidamento del lavoro di rete tra i vari interlocutori coinvolti, in un'ottica di progressiva assunzione di ruoli e responsabilità, anche in vista dello sviluppo e proseguimento nel tempo degli interventi sperimentati nel primo triennio di attività della L. 285/97;
- un allargamento dell'approccio scelto dalla L. 285/97 in materia di progettazione, organizzazione, gestione e monitoraggio delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, non solo ad altri settori dei servizi sociali ma anche alla sanità, all'educazione, alla formazione, al lavoro, all'ambiente, ai trasporti; questo ribadendo la positività della logica del Piano di Azione che coinvolge i diversi livelli istituzionali, centrali e decentrati, e le risorse territoriali locali.

Gli aspetti 'negativi' rilevati dalle Regioni riguardano aspetti operativi non secondari della implementazione della L. 285/97.

Il primo elemento critico, abbastanza generalizzato, riguarda l'applicazione della norma, rilevatasi altamente innovativa sul piano metodologico e complessa su quello amministrativo; a volte i livelli regionali e sub-regionali non erano sufficientemente preparati alla sua applicazione, altre volte la comunicazione tra i livelli centrale e periferico non hanno favorito la chiarezza e la diffusione di prassi comuni chiare e consolidate.

Un secondo elemento negativo, anch'esso diffuso in molte note, riguarda la ristrettezza dei tempi imposti dall'Accordo Stato-Regioni che ha condizionato la rapida concretizzazione delle progettualità previste dalla L. 285/97; i tempi di effettivo realizzo dei progetti non coincidono spesso con quelli imposti dalle 'norme', soprattutto nella delicata fase di avvio, che ha richiesto tempi congrui per la sua realizzazione. La mancata attenzione ai tempi necessari alla effettiva implementazione della legge rischia di vanificare le opportunità date di attivare sinergie tra gli enti e soggetti interessati, con il rischio di disperdere risorse economiche importanti a seguito di interventi frettolosi e inadeguati.

Una terza critica riguarda la confusione ingenerata dalla legge rispetto alla tipologia, al ruolo e al coinvolgimento del terzo settore utilizzando, nella legge, un riferimento alle ONLUS che, al tempo stesso è riduttivo (in quanto il movimento del 'terzo settore', e del non-profit, del volontariato va oltre questa definizione) e sovrabbondante (perché fa riferimento ad una qualifica attinente al trattamento fiscale comune ad una massa 'eterogenea' di soggetti). Questo aspetto è 'aggravato' dalla constatazione che, secondo qualche Regione, 'mancano ancora regole e percorsi per una autentica condivisione delle scelte di politiche sociali nel rapporto pubblico-privato.' Per questo si suggerisce di integrare la legge prevedendo, a fianco dell'accordo di programma, uno strumento formale che definisca con chiarezza i compiti e le responsabilità del 'soggetto - privato'.

Questo primo periodo di applicazione della L. 285/97, al di là di elementi positivi e negativi, ha, comunque, fatto emergere 'nodi problematici' che devono essere affrontati, ognuno per le proprie responsabilità e competenze, dalle diverse istituzioni pubbliche coinvolte, centrali e periferiche.

Una questione primaria da affrontare è il collegamento dell'implementazione della L. 285/97 con altre normative, sia a livello nazionale che regionale, già in vigore o in divenire. L'aver messo in moto meccanismi molto complessi che spesso si configurano come vere e proprie sperimentazioni ed anticipazioni delle modalità operative e gestionali previste da ordinamenti diversi e di più ampia portata mette a rischio la riuscita della legge che ha bisogno di adeguati tempi di realizzazione ma anche delle necessarie armonizzazioni legislative.

Collegato a questo c'è un secondo nodo che riguarda le connessioni tra i servizi innovativi finanziati dalla L. 285/97 e il sistema dei servizi regionali per l'infanzia e l'adolescenza. Molti dei servizi che si stanno realizzando con la L. 285/97, sono innovativi, non standardizzati, ma vanno opportunamente raccordati (anche per non creare rischiose 'zone franche') con le procedure in atto per i servizi consolidati, normati dalla programmazione regionale e da questa sottoposti ad autorizzazione al funzionamento e a vigilanza. Dalle Regioni viene il suggerimento di provvedere al recepimento da parte della programmazione regionale delle nuove tipologie di servizi e di interventi ex L. 285/97 per la loro messa a regime.

Il monitoraggio e la valutazione dei Piani territoriali d'intervento e dei Progetti immediatamente esecutivi rappresenta un terzo nodo problematico. Si è ancora in una fase iniziale che non consente la valutazione dell'impatto della legge sul territorio e i mutamenti della condizione minorile. Anche in relazione con il primo punto problematico si rileva la questione dell'integrazione tra alcuni degli adempimenti previsti dalla L. 285/97 e quelli della L. 451/97 e le connessioni con i flussi informativi sull'infanzia e sull'adolescenza previsti da quest'ultima legge.

Aspetti problematici da affrontare sono collegati anche alla formazione e agli scambi interregionali (utilizzo della quota del 5% dei fondi). Si rileva una difficoltà di incontro del resto prevedibile considerata la assoluta novità dell'iniziativa. Si ritiene che vi sia la volontà da parte dei tecnici di sviluppare concrete sinergie interregionali che comunque richiedono il supporto essenziale anche della componente politica.

Un ultimo elemento critico prende spunto dal rilievo di alcune Regioni secondo cui 'la relazione annuale al Ministro per la solidarietà sociale sullo stato di attuazione della legge in questo primo anno non può andare oltre alla descrizione dei percorsi metodologici e dei primi risultati ottenuti mediante l'applicazione della legge, rimandando all'anno 2000 la valutazione degli interventi e dell'impatto sui minori e sulla

società'. Una legge ampia ed articolata come la L. 285/97 non può dispiegare i propri effetti in un tempo eccessivamente ristretto, che non solo ne mortificherebbe gli intenti, ma ne vanificherebbe le potenzialità di cambiamento complessivo, con pericolosi effetti controproducenti rispetto alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza ma anche all'organizzazione e alla gestione dei servizi sociali.

4.5. Le Città riservatarie

Per le Città riservatarie si è potuta attivare la rilevazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 solo successivamente rispetto alle Regioni utilizzando la 'scheda di ricognizione' predisposta dal Gruppo Tecnico Interregionale 'Politiche minorili - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile' e dal Centro nazionale.

Per questo motivo sono, come si è visto dalle tabelle allegate al capitolo precedente, solo quattro le schede delle Città pervenute; d'altra parte tutte e 15 le Città riservatarie hanno inviato al Dipartimento per gli Affari Sociali le Relazioni sullo stato di attuazione della legge (allegate nell'Appendice della Relazione).

Sulla base di queste Relazioni, anche se diverse per impostazione, stile e informazioni fornite, è possibile integrare con informazioni specificamente riferite alla situazione nelle Città riservatarie, rispetto a quanto scritto sull'attuazione della L. 285/97.

Una prima valutazione complessiva della L. 285/97 da parte delle Città riservatarie si riferisce alla novità rappresentata dalla legge per l'insieme di misure coordinate che raffigurano l'avvio di una vera e propria politica a favore dell'infanzia e dell'adolescenza; nella consapevolezza che l'obiettivo della L. 285/97 di integrare le politiche sociali, assistenziali ed educative anche a livello delle Città riservatarie non può dirsi raggiunto, viene colto un processo orientato in questa prospettiva, già avviato e che ha prodotto risultati positivi.

Dall'analisi delle Relazioni delle Città riservatarie emergono alcune caratteristiche comuni alle diverse città nel processo di attuazione della L. 285/97. Generalmente anche se in forme e modalità diverse, esso ha stimolato:

- Il consolidamento o, dove non presente, l'avvio di un processo di coordinamento e raccordo tra le diverse istituzioni locali per procedere in maniera congiunta e integrata sia all'analisi della situazione e dei bisogni prioritari dell'infanzia e dell'adolescenza a livello cittadino-metropolitano, che alla definizione di strategie di intervento comuni e alla promozione e gestione dei progetti.
- Un rinnovato riconoscimento di ruolo e un rapporto più continuativo col terzo settore e con la società civile in una logica che, almeno nelle intenzioni dei Piani

territoriali, tende a superare modalità di tipo delegativo/esecutivo basate su contatti episodici, relativi ad emergenze o a opportunità contingenti, per instaurare rapporti di partnership reciprocamente più responsabilizzanti.

- L'istituzionalizzazione di procedure e di organismi di coordinamento, in genere aperti ai diversi soggetti coinvolti nell'attuazione della L. 285/97 o comunque interessati alla sua corretta applicazione, per il governo complessivo dei Piani di intervento, con funzioni di programmazione, gestione, valutazione.
- L'attivazione di meccanismi di monitoraggio e valutazione del Piano, dei progetti e degli interventi, anche nella prospettiva di un progressivo raccordo con le rispettive Amministrazioni Regionali.

Entrando nello specifico delle relazioni sono diverse le Città riservatarie (ad esempio Bologna, Catania, Genova, Napoli, Roma) che sottolineano positivamente il ruolo di consolidamento operato dalla legge rispetto a tendenze e processi già in atto nelle rispettive amministrazioni, di riqualificazione dei servizi con particolare attenzione all'infanzia e al lavoro in rete. D'altra parte il finanziamento del Fondo Nazionale L. 285/97 ha permesso di sedimentare e implementare progettazioni innovative e sperimentazioni già prefigurate o messe in cantiere nei diversi contesti locali.

La dimensione della innovazione programmatica viene sottolineata da molte Città riservatarie (tra le altre Bari, Reggio Calabria, Venezia), facendo riferimento al richiamo della L. 285/97 per l'avvio di una metodologia di lavoro a livello interassessorile ed intersettoriale, in grado di rafforzare i rapporti già esistenti con gli altri interlocutori pubblici e di crearne di nuovi, ed orientata ad una apertura al terzo settore previsti dalla legge

In alcuni casi (come esplicitamente riferito da Bologna, Catania, Genova, Taranto, Torino) si è anche concretizzata la prospettiva dell'utilizzo sinergico delle risorse, con l'integrazione di altre fonti di finanziamento per i progetti (ad esempio dalla L. 216/91) e collegamenti strategici ed operativi con programmi già in atto (con riferimento a progettualità della Unione Europea - URBAN, Youthstart... - e alle attività di altri ministeri - i 'Contratti di quartiere' del Ministero dei Lavori Pubblici, il progetto 'Città sostenibili...' del Ministero dell'Ambiente...).

Il tema della visibilità finalizzata alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica alla progettazione e alla realizzazione degli interventi L. 285/97 è stata una priorità, indispensabile per la riuscita della legge, che ha visto protagoniste molte Città riservatarie già nella primissima fase di attuazione attraverso, ad esempio: la riproduzione del Piano territoriale di intervento in centinaia di copie (Genova, Milano, Torino) o la realizzazione e la diffusione di opuscoli informativi (Palermo); l'organizzazione di un apposito Forum (Taranto) e la produzione di rapporti specifici (Milano); oppure è prevista la pubblicazione dei risultati dei progetti (Catania).

Per quanto riguarda la progettualità risulta evidente come nelle aree delle Città riservatarie il numero medio di progetti sia molto superiore a quello degli Ambiti territoriali definiti a livello regionale (oltre 30 contro circa 9). Questo dato esprime, indirettamente, la relativa facilità di progettare in un'area più circoscritta e definita e dove, soprattutto, il sistema dei servizi, sociali e non solo, si trova, comunque, ad un livello di integrazione molto maggiore di quanto possibile in territori più diffusi. Alcune riflessioni sulle aree di intervento emergono, in base ai valori percentuali complessivi, dall'analisi del principale articolo di riferimento nella L. 285/97 rispetto alla distribuzione dei Progetti elaborati in questa prima fase di programmazione triennale della legge.

Oltre il 50% dei progetti fa riferimento all'articolo 4, relativo ai 'Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali'. Il dato è superiore alla quota corrispondente degli Ambiti territoriali definiti in ambito regionale e questo sembra confermare, in via indiretta, la necessità di un finanziamento 'riservato' per alcuni territori (quelli delle 15 città) con peculiarità particolari anche in riferimento alla marginalità della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. I dati relativi ai progetti caratterizzati dall'art. 6 (circa il 24% del totale), che riguarda i 'Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero', rappresentano un indizio delle maggiori opportunità di socializzazione presenti nelle grandi città, rispetto ad altri ambiti territoriali, e quindi possono esprimere una minore necessità di interventi. L'art. 7 riguarda le 'Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza'; la sostanziale coincidenza delle percentuali (attorno al 16%) relative ai progetti riconducibili a questo articolo della legge per le Città riservatarie e per gli Ambiti territoriali indica, probabilmente, una doppia tendenza - espressa anche nell'articolato - per cui nelle Città riservatarie sono più marcate le iniziative relative alla 'Città più a misura di bambino e bambina' mentre negli Ambiti territoriali vengono sviluppate di più le azioni relative alla sfera dei 'diritti' dell'infanzia e dell'adolescenza. Anche la leggera differenza, a svantaggio delle Città riservatarie (7,5% contro 11,8%), tra le percentuali dei progetti che si riferiscono prioritariamente all'art. 5 su 'Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia', possono rappresentare una maggiore necessità di queste azioni negli Ambiti territoriali, anche perché, forse, le Città riservatarie offrono, già, una più ampia varietà di opportunità per queste fascia d'età.

Nell'ambito dell'implementazione della L. 285/97 non mancano i 'nodi critici', evidenziati dalle diverse relazioni delle Città riservatarie. Anche in questo caso è possibile distinguere gli aspetti peculiari delle singole situazioni da quelli sostanzialmente 'costanti':

- rispetto alla gestione dei fondi una prima questione riguarda la normativa del Funzionario delegato che ha creato significative difficoltà procedurali in relazione alla diversità di funzionamento tra il Bilancio dello Stato e l'amministrazione finanziaria dei Comuni; notevole è stato l'aggravio della complessità organizzativa ed amministrativa che ha avuto ed ha riflessi sulla attuazione dei Piani di intervento;
- sempre in relazione alla gestione dei fondi emerge il disagio di non poter anticipare fondi agli enti gestori dei Progetti con la conseguenza di un aggravio, spesso insostenibile, su soggetti, spesso del terzo settore, che non sono in grado di impegnare prima di averle incassate somme, anche notevoli, per lunghi periodi di tempo;
- collegata a quest'ultimo nodo critico è la necessità di individuare modalità più adeguate di coprogettazione e di collaborazione con il terzo settore, in relazione alla specificità dei servizi sociali e alla persona oggetto dell'affidamento; dalle città viene la proposta di studiare una deroga alla normativa generale sugli appalti pubblici per questi servizi atipici anche per non impoverire la qualità degli interventi in una logica esclusivamente economicistica;
- altro aspetto finanziario riguarda i tempi di accredito dei fondi in quanto quelli non spesi dalle Città entro dicembre 1999 andranno in economia con problemi di liquidità che si protrarranno per diversi mesi;
- un'ultima questione problematica riguarda la necessità della formazione espressa a livello degli operatori impegnati nell'attuazione della L. 285/97 nelle Città riservatarie, anche attraverso qualche forma di estensione della riserva del 5% prevista dalla legge a questo scopo per i fondi assegnati alle Regioni.

Oltre all'analisi dei dati 'comuni' alle esperienze di attivazione della L. 285/97 nelle Città riservatarie è opportuno raccogliere degli stimoli e delle 'suggerzioni' specifiche raccolte dalle Relazioni, per offrire un confronto, non rigidamente sinottico ma operativo, su come le diverse aree metropolitane hanno affrontato alcuni aspetti nodali nell'implementazione della legge:

- rapporto tra entità del finanziamento e numero dei progetti approvati;
- distribuzione dei progetti secondo l'articolato previsto dalla legge;
- distribuzione dei progetti secondo l' 'innovatività' ;
- dimensioni del raccordo interistituzionale;
- modalità di gestione dei progetti;
- stato di attuazione dei progetti;
- rapporto col terzo settore e la società civile;
- istituzione di organismi di coordinamento;
- previsione di forme di monitoraggio e valutazione.

Sul rapporto tra entità del finanziamento e numero dei progetti approvati va detto come a fronte delle diversità degli importi assegnati alle diverse Città riservatarie (dai 4,7 miliardi di Brindisi ai quasi 45 miliardi di Roma), la progettualità ha seguito piste diverse. In qualche caso anche con fondi contenuti si è scelto di attivare molti progetti (Bologna e Firenze) mentre in altri, con entità complessive simili, si è preferito concentrare gli interventi (Cagliari, Taranto, Venezia); in effetti solo in qualche caso ad una maggiore consistenza del fondo corrisponde anche un maggior numero di progetti (Roma, Milano, Torino); alcune Città riservatarie (Genova, Napoli, Palermo) anche con una quota ingente di risorse hanno preferito circoscrivere il numero di Progetti esecutivi.

In relazione alla distribuzione dei progetti secondo l'articolato previsto dalla legge si possono aggiungere rispetto al dato generale già riportato, delle peculiarità relative ad alcune Città riservatarie che presentano una differente distribuzione rispetto ai valori complessivi. Le Città riservatarie in cui l'ordine degli interventi è diverso da quello complessivo di tutti i progetti (art. 4, art. 6, art. 7 e art. 5), sono Catania (con una prevalenza dell'art. 6, almeno per il primo blocco di progetti - cfr. Relazione -), Cagliari (in cui, ugualmente i progetti che si riferiscono all'art. 6 sono di più), ma anche Torino e, soprattutto, Milano, dove c'è un 'secondo' posto dei progetti relativi all'art.7.

A Napoli, Palermo e Taranto (ma in parte anche a Milano e Genova) c'è una maggiore concentrazione rispetto ad altre Città riservatarie dei progetti che fanno riferimento all'art. 4 sul contrasto delle povertà; soprattutto a Cagliari (con oltre 3 volte il valore medio percentuale) è alta l'incidenza dei progetti che riguardano principalmente l'art. 5 sui servizi innovativi per la prima infanzia, ma valori più alti della media si rilevano anche per Genova, Venezia, Firenze, Brindisi; rispetto all'art. 6 sui servizi per il tempo libero la maggiore concentrazione di progetti si rileva in alcune Città riservatarie del sud come Catania, Reggio Calabria e Bari, ma anche a Bologna; per i progetti che maggiormente si rifanno all'art. 7 sul miglioramento della qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza le percentuali più alte si trovano a Bari, Milano, Cagliari Bologna.

D'altra parte la prospettiva prevista dalla L. 285/97 di un approccio complessivo al miglioramento della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è garantita da ogni Piano territoriale di intervento che si pone l'obiettivo della trasversalità. Rimandando alle singole relazioni un riferimento per tutti può essere il caso di Napoli, in cui il Piano rappresenta una continuità rispetto al metodo e ai contenuti promossi con la pratica di partnership tra Amministrazione Comunale, altre istituzioni pubbliche e il terzo settore, già in atto da oltre due anni col Comitato di Lotta all'Esclusione Sociale, ma permette al tempo stesso di rispondere ai bisogni in maniera più organica e diffusa.

Le azioni previste - a dimensione cittadina/plurizonale, o locale - sono riconducibili a: interventi a favore dei gruppi sociali plurisvantaggiati; interventi di sostegno alle

famiglie con minori; laboratori di educativa territoriale; attività di qualificazione del tempo libero (extrascolastico ed estivo) per tutti i bambini.

La distribuzione dei progetti secondo l' 'innovatività' presenta, anche per le Città riservatarie, la necessità di riprendere i possibili significati di questo termine. In molte Città riservatarie prevale il numero di progetti volti a sperimentare servizi innovativi, cioè originali; seguono, in termini di media percentuale, i progetti tendenti a consolidare o sviluppare aspetti innovativi di servizi ed interventi già esistenti; una quota minore, ma comunque significativa, soprattutto in alcune delle città del sud ma non solo, riguarda l'innovatività che consiste nell'avviare servizi di base non ancora esistenti sul territorio cittadino.

In diversi casi, anche se alcune Città riservatarie affermano che per i tempi ristretti di progettazione non sono state valutate adeguatamente le conoscenze disponibili, dall'analisi dei Piani territoriali risulta che alla base della progettazione c'è una buona conoscenza della condizione minorile e dello stato dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

Le dimensioni del raccordo interistituzionale rappresentano un aspetto significativo per molte delle scelte delle Città riservatarie. In molti casi il raccordo principale si è avuto direttamente con la Regione (Milano, Roma, Napoli) mentre in altri il referente maggiore è stata la Provincia (Bologna); in diversi casi il rapporto privilegiato è stato quello 'interno' alla città, con le Circoscrizioni (la relazione di Palermo lo esplicita in maniera significativa) e con le altre istituzioni pubbliche coinvolte direttamente nella firma dell'accordo di programma (soprattutto Azienda U.S.L., Provveditorato agli Studi, Centro di Giustizia minorile). Anche se in qualche situazione è mancato un sistematico rimando delle iniziative e delle scelte con difficoltà di rapporti e di 'sintonia', in genere il lavoro comune tra le istituzioni pubbliche è stato spesso intenso; si può riportare la situazione del Comune di Milano con uno stretto raccordo con la Regione, che ha cercato di rafforzare l'intesa con tutti gli ambiti territoriali anche attraverso modalità procedurali e strategiche comuni, ed ha fornito obiettivi triennali regionali che, per garantire l'omogeneità dell'applicazione della legge, anche il Comune era tenuto a rispettare. Nella scelta delle priorità il Comune ha comunque operato scelte specifiche al proprio contesto territoriale. La Regione ha altresì mantenuto la competenza sull'approvazione del Piano territoriale cittadino.

Anche le modalità di gestione dei progetti esprimono una notevole varietà tra le scelte operative delle Città riservatarie in relazione alle tradizioni e alle specificità delle risorse sui diversi territori. In tutte le realtà cittadine prevale una gestione mista sia complessivamente che all'interno dei progetti, tra le diverse azioni previste. La quota di

progetti gestiti direttamente dalle amministrazioni comunali è comunque rilevante (sarebbe improprio fare una 'media' in quanto il numero di progetti tra le città non è uniforme) ed arriva in qualche caso anche a superare un terzo del totale. Viene confermata l'indicazione emersa dalle relazioni e dalle schede delle Regioni che il coinvolgimento operativo del terzo settore nella gestione dei progetti è stato notevole; ci sono Città in cui è maggiore la presenza del Volontariato rispetto al mondo della Cooperazione sociale ed altre in cui il rapporto si inverte; una quota, in qualche caso significativa, di progetti viene affidata dalle Città riservatarie ad alcune delle istituzioni pubbliche che hanno firmato gli accordi di programma (in particolare a strutture sanitarie e scolastiche); non appare, in generale, frequente, anche se si rilevano alcune eccezioni, l'utilizzo di singoli professionisti.

Come per le Regioni, lo stato di attuazione dei progetti nelle Città riservatarie è abbastanza diversificato, anche per le differenti capacità di superamento delle difficoltà incontrate e già evidenziate; d'altra parte la L. 285/97 è avviata, di fatto, in tutte le 15 Città riservatarie, con molti progetti partiti ed in fase avanzata di realizzazione. Nello specifico, scorrendo le relazioni, si va da situazioni in cui i progetti sono attivi solo per una piccola percentuale ma le operazioni preliminari per gli altri sono sostanzialmente concluse (alla data della presentazione della relazione, per cui è presumibile che siano già partiti), a Città in cui la 'macchina' della L. 285/97 è ormai a pieno regime, con un impatto già visibile, almeno in relazione alla presenza degli interventi. La situazione prevalente è però quella intermedia in cui un buon numero di progetti è già avviato mentre si stanno aggiungendo, progressivamente, le altre azioni previste dai Piani (con l'acquisizione dei beni strumentali necessari e l'espletazione delle procedure per diverse forme di gestione).

In relazione al rapporto col terzo settore e la società civile il panorama che emerge dalle Relazioni è molto ampio e variegato, con chiaroscuri a volte contrastanti ma anche con un'individuazione di un sentiero da continuare a percorrere e 'segnare' sempre meglio. Le varie relazioni parlano di collaborazione organica (Napoli, Palermo, Torino, Venezia) anche attraverso il coinvolgimento del terzo settore in Forum (Genova) e in Comitati tecnici (Bologna, Milano), o con la definizione di protocolli operativi (Catania) e consultazioni (Roma). Dove è consolidata una prassi di consultazione e di concertazione e dove erano già presenti organismi tecnici, interistituzionali e intersettoriali cui partecipano i referenti del privato sociale, i rapporti determinati dall'applicazione della L. 285/97 si sono sviluppati senza grandi scossoni, per cui è stato possibile procedere insieme alla mappatura, istruttoria, individuazione delle priorità e progettazione degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza. D'altra parte non sono mancate le situazioni in cui una parte del volontariato/associazionismo si è sentita

esclusa dal procedimento di programmazione. Altri malumori sono emersi in fase di assegnazione dei progetti agli enti gestori, nonostante procedure individuate dai Comuni e ritenute adeguate a garantire la trasparenza; ad esempio c'è chi, per quanto riguarda la selezione delle collaborazioni e l'affidamento esterno dei progetti non gestiti direttamente dagli operatori comunali, ha predefinito le azioni di riferimento e i criteri di realizzazione, procedendo poi tramite una commissione specificamente costituita, alla scelta dei progetti specifici e degli attuatori chiamati a collaborare col Comune.

In molte delle Città riservatarie l'istituzione di organismi di coordinamento ha rappresentato comunque un momento importante di raccordo, tecnico e non solo, interistituzionale e tra le forze sociali. Gruppi di coordinamento sono presenti in tutte le Città riservatarie anche se diverse sono la composizione ed i compiti loro assegnati, in qualche caso con precisi referenti politici all'interno e in altri con una funzione più tecnica. In qualche caso il Comune ha nominato tra i suoi operatori referenti per ciascun progetto e tra i vari referenti e operatori vengono condotte: attività di raccordo, riunioni di coordinamento, formazione e informazione, elaborazione di strumenti tecnici, valutazione eventuali proposte di riformulazione. In diverse forme viene mantenuto un costante raccordo coi soggetti istituzionali firmatari dell'accordo di programma. In quelle città in cui la progettualità della L. 285/97 si è innestata su una situazione operativa già fortemente strutturata, le forme di coordinamento sono state adeguate alla nuova situazione; ad esempio a Torino il Piano è stato discusso sia col Progetto 'Torino, Città Educativa' che col 'Progetto Speciale Periferie' allo scopo di definire convergenze operative coi progetti e i relativi piani di accompagnamento sociale.

Anche nella previsione di forme di monitoraggio e valutazione si colgono molte diversità tra le diverse Città riservatarie ma in tutte è evidente lo sforzo di collegare queste dimensioni in maniera organica alla progettazione e di non considerarle solo opportunità possibili, da aggiungere. In molte situazioni (Roma, Torino, Catania, Genova...) uno dei progetti approvati nel Piano di intervento territoriale ha riguardato l'istituzione dell'Osservatorio cittadino sull'infanzia e l'adolescenza che, necessariamente, dovrà raccordarsi con i corrispondenti servizi organizzati a livello regionale nell'ambito delle competenze e degli obiettivi definiti dalla L. 451/97.

Le Città riservatarie, impegnate a trovare una forma di raccordo comune sul processo di attuazione della L. 285/97, con un confronto permanente ed anche attraverso un coordinamento tecnico e amministrativo degli uffici preposti alla gestione, indicano alcune prospettive per il futuro della legge:

- considerata la positività dell'approccio della L. 285/97 ai bisogni e alle modalità per provvedere al loro soddisfacimento, si auspica che il modello utilizzato possa essere

esteso a tutte le nuove politiche a favore della persona che individuano i Comuni come i soggetti privilegiati per l'attuazione dei servizi di welfare;

- lo sforzo ed il riassetto organizzativo connesso con l'attuazione della L. 285/97 deve trovare una prospettiva complessiva che consideri le politiche a favore della persona interconnesse con le politiche di pianificazione urbana, di promozione di diritti positivi, di gestione dei tempi e degli spazi collettivi, di prevenzione e di sicurezza.

5. Lo stato di attuazione della L. 285/97: dai Piani territoriali catalogati nella Banca Dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promosse a livello locale

Con il decreto di attuazione del comma 1° dell'art.8 della L. 285/97 il Dipartimento per gli Affari Sociali affida l'attività di informazione e promozione della legge al Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza e fra queste, anche 'la realizzazione di una banca dati degli interventi più significativi già realizzati nonché di tutti i progetti e gli interventi attuati in applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285'.

La Banca dati raccoglie la documentazione, opportunamente organizzata e catalogata, dei Piani di intervento territoriali, dei Progetti esecutivi e delle attività realizzati a livello degli Ambiti territoriali (comprese le Città riservatarie).

La 'Banca dati' non è solo un contenitore di informazioni, ma anche un 'luogo' di incontro e di ricerca in cui è possibile accedere alle descrizioni dei 'materiali' prodotti dall'implementazione della L. 285/97.

In effetti la 'Banca dati' si sta sviluppando sia nella direzione dell'aggiornamento e dell'incremento dei documenti sulle esperienze realizzate con i fondi della L. 285/97 che nella direzione di un lavoro di diffusione delle informazioni relative alle diverse iniziative, che dovrebbero essere fatte conoscere e valorizzate nella loro specifica significatività, anche per favorire la diffusione e la replicabilità di quelle ritenute più adatte ai bisogni locali.

Oggi, dopo la fase di progettazione e la sua realizzazione in funzione della catalogazione ex-ante degli interventi possibili è stata completata la seconda fase relativa alla raccolta di tutti i Piani di intervento territoriali, compresi quelli delle 15 Città riservatarie, completi di Progetti esecutivi e di Delibere degli accordi di programma nell'ambito della L. 285/97.

L'attività, svolta attraverso una proficua collaborazione tra il Gruppo Tecnico Interregionale 'Politiche minorili - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile' ed il Centro nazionale, continuerà con la raccolta e la catalogazione dei materiali relativi agli Interventi realizzati con i fondi della L. 285/97.

La tipologia di materiale che interessa la Banca Dati è abbastanza diversificata e copre diversi aspetti dei Piani di intervento territoriali: progettazione, modalità di gestione, iniziative di coordinamento, attività, iniziative, interventi, 'prodotti' realizzati, 'risultati' ottenuti, attività di monitoraggio e valutazione.

Da una prima analisi del materiale pervenuto e catalogato nella 'Banca dati' è stata elaborata questa prima relazione di sintesi che sviluppa tre dimensioni relative ai Piani territoriali: la costruzione; l'articolazione; le tipologie.

I Piani territoriali d'intervento previsti dall'art. 2, comma 2, della L. 285/97 catalogati dalla 'Banca dati dei servizi e delle esperienze' si presentano estremamente eterogenei tra loro.

Questa diversità, tuttavia, non si riscontra soltanto nei contenuti dei Piani, riguardo alle azioni intraprese e agli interventi attivati a partire dalle specificità locali: diversità delle condizioni generali di vita, caratteristiche dei bisogni storici ed emergenti, incidenza della popolazione minorile, presenza e diversificazione dei servizi, livello di competenza tecnica raggiunto, istanza di partecipazione e capacità di auto-organizzazione della popolazione, orientamenti locali in materia di politiche sociali ed altro.

Le differenze sono infatti evidenti anche per quanto concerne il processo di costruzione dei Piani territoriali e la qualità del lavoro di progettazione degli interventi.

L'analisi dei Piani territoriali, mentre registra situazioni tra loro molto difformi, evidenzia tuttavia come la L. 285/97 abbia effettivamente costituito per tutto il territorio nazionale una reale occasione di cambiamento in larga misura indipendente dalla diversità delle situazioni di partenza: significativi segnali di movimento giungono, infatti, anche da realtà territoriali storicamente meno attrezzate.

Dall'analisi dei Piani territoriali emerge un riscontro positivo concreto all'intento del legislatore di ridurre i divari esistenti sul territorio nazionale garantendo pari opportunità di pieno sviluppo a tutti i cittadini minori per età: là dove ci si è mossi in consonanza con le linee-guida della L. 285/97 i Piani territoriali esprimono coerenza interna e si pongono come solida struttura portante di un cambiamento in atto nell'intera comunità sociale e non solo nell'ambito dei servizi e degli interventi a sostegno dei minori.

Per contro, dove la sfida costituita dagli elementi di novità presenti nella L. 285/97 non è stata raccolta, l'analisi dei Piani evidenzia, anche in realtà territoriali più ricche o da sempre considerate eccellenti, la riproposizione di una logica settoriale di intervento, caratterizzata da una mera moltiplicazione di servizi e di interventi.

In questi casi si nota la difficoltà di ricomprendere le politiche a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno di un più ampio progetto di sviluppo dell'intera comunità sociale, volto alla progressiva assunzione di soggettività e di responsabilità da parte della comunità stessa, e si rimarca la carenza di quell'accurata prospettiva pianificatoria

necessaria per tracciare le coordinate che danno direzione e senso ai percorsi progettuali.

Occorre comunque sottolineare che nel processo di costruzione della Banca Dati si nota una diffusa mancanza di attenzione all'aspetto documentale e ciò solleva con forza il problema, nell'ambito dei servizi sociali, di modalità di lavoro non ancora ispirate al modello del lavoro per progetti in grado di assumere la documentazione, il monitoraggio e la valutazione come pratica del lavoro progettuale.

La L. 285/97 ha voluto considerare anche questo aspetto: là dove la legge è stata correttamente intesa, essa si è rivelata elemento propulsivo capace di dare avvio a cambiamenti che si prefigurano radicali nel modo di intendere e costruire il lavoro sociale nel territorio.

Significativa, a questo proposito, la situazione della Sicilia: nonostante la situazione complessiva dei Piani territoriali non appaia molto positiva, va sottolineata l'importanza della scelta, maturata in diversi ambiti territoriali, di porre come obiettivi trasversali ai diversi progetti, la conoscenza del territorio, la mappatura dell'esistente, la rilevazione dei bisogni, e l'approfondimento delle problematiche minori.

Queste scelte, che possono forse apparire tanto scontate quanto necessarie, pur nella limitatezza delle esperienze segnalano un importante cambiamento culturale in atto: indicano la maturata consapevolezza della necessità di intervenire in maniera globale, mirata e congruente su situazioni di bisogno e svantaggio chiaramente identificate nelle loro cause e manifestazioni; mostrano inoltre la volontà di perseguire obiettivi definiti e realizzabili, il cui raggiungimento possa essere costantemente monitorato, così da consentire la continua ricalibratura dell'intervento in atto.

Ci si trova, finalmente, all'inizio di un percorso necessario che, di fatto, prima della L. 285/97, in molte aree del territorio nazionale non si aveva ancora avuto occasione e possibilità di intraprendere.

Con riferimento alla genericità e alla non completezza che caratterizzano a volte la documentazione degli interventi nelle diverse fasi di progettazione, attuazione, monitoraggio e verifica, possono essere fatte anche considerazioni di tutt'altra natura: l'imprecisione può apparire in qualche caso finalizzata a garantire margini di ambiguità e discrezionalità. In una stessa Regione si nota come, ad esempio, gli interventi previsti da alcuni Ambiti territoriali risultano massicciamente quanto genericamente affidati a 'operatori professionisti volontari', fatto che può far supporre situazioni di uso improprio dei volontari o suscitare il sospetto di un impiego di lavoratori non in regola, mentre in altri, la ricchezza documentale e la descrizione particolareggiata del processo di lavoro, nel momento stesso in cui offrono strumenti per la comprensione e la

valutazione del lavoro svolto, permettono di ipotizzare anche la realizzazione di obiettivi di trasparenza.

5.1. La costruzione dei Piani territoriali

Coerentemente con le sue finalità, la L. 285/97 prevede una progettualità che sia frutto di una politica unitaria e la realizzazione di un sistema integrato di interventi collocabili in ambiti diversi e complementari, attinenti ai diversi aspetti dell'esperienza quotidiana di vita.

Affinché tale integrazione sia reale e non si ricada nella giustapposizione di interventi magari dotati di coerenza interna, ma tra loro scollegati oppure non afferenti a un disegno di più ampio respiro capace di garantire una maggiore incisività agli interventi stessi, si rende necessaria una collaborazione effettiva, progettuale e operativa tra ambiti diversi, quali i servizi sociali, la scuola, la sanità, la cultura, l'ambiente.

Ciò si esplicita nel dettato dell'articolo 2, comma 2 della legge, che prevede, da parte degli Enti Locali compresi negli ambiti territoriali individuati dalle Regioni, la stipula di accordi di programma con altri soggetti istituzionali (Provveditorati, A.S.L., Centri per la Giustizia Minorile...) e l'approvazione di Piani territoriali d'intervento articolati in progetti esecutivi. Viene altresì prevista la partecipazione delle ONLUS nella definizione dei Piani d'intervento.

La costruzione del Piano territoriale richiede pertanto in prima battuta l'identificazione dei soggetti presenti sul territorio che hanno la possibilità di concorrervi e l'identificazione delle modalità più opportune per la progettazione comune. In secondo luogo si rende necessaria una conoscenza, non solo superficiale, dei servizi e dei progetti rivolti ai minori già presenti sul territorio, così come di tutti quei servizi, rivolti alla generalità dei cittadini, che in diversa misura e in maniera più o meno diretta possono interessare una progettazione integrata relativa ai minori. Elemento basilare di una buona progettazione è poi l'acquisizione di elementi di conoscenza delle condizioni generali di vita nel territorio considerato, con particolare riguardo alla condizione dei minori, alle loro problematiche e ai loro bisogni specifici, ai fattori di rischio da considerare.

La documentazione prodotta dai diversi Ambiti territoriali relativamente alla costruzione dei Piani tradisce ancora in molti casi l'assenza di una decisa volontà di realizzare una progettazione realmente partecipata e condivisa.

Questo dato testimonia in primo luogo la difficoltà da parte degli Enti Locali territoriali a farsi garanti, in quanto soggetti a ciò preposti, di un processo di dialogo e di collaborazione interistituzionale, capace di superare settorialismi e particolarismi nell'amministrazione del territorio. Va registrato come le diverse istituzioni si trincerino spesso dietro la barriera delle rispettive competenze specifiche, trascurando di considerare la finalità ultima del proprio operato, per molti versi coincidente e riassumibile nel compito di promozione di condizioni favorevoli al benessere e alla crescita umana e sociale dei cittadini nelle diverse età della loro vita.

Si tratta di un nodo cruciale di carattere politico ma che richiede innanzitutto un cambiamento culturale; è un cambiamento fortemente voluto dalla L. 285/97 ma, come tutti i cambiamenti, richiede tempo per diffondersi e consolidarsi.

I primi segnali di un preciso orientamento in questa direzione si possono riscontrare, tuttavia, in zone tra loro molto distanti e diverse del territorio nazionale: nella quasi totalità degli ambiti territoriali della Calabria, dell'Umbria e del Friuli-Venezia Giulia è stata documentata la definizione di una procedura atta a favorire la partecipazione di soggetti istituzionali e del terzo settore alla fase di progettazione del Piano territoriale e in molti casi è stato raggiunto, anche se con fatica per la mancanza di orientamenti nazionali in merito, l'obiettivo di un buon livello di coinvolgimento.

Su tutto il territorio nazionale si registra, in genere, una maggiore convinzione nel coinvolgere i soggetti istituzionali rispetto alle organizzazioni del privato sociale. Si evince la resistenza da parte degli Enti Locali a riconoscere e richiedere a quegli stessi enti, di cui spesso peraltro si avvalgono per la realizzazione di interventi specifici, una soggettività piena, capace di contribuire originalmente alla rilevazione e all'analisi dei bisogni e all'individuazione delle strategie di intervento più consone per affrontarli.

Sembra emergere una difficoltà a ribadire la diversità dei ruoli senza operare un misconoscimento e una delegittimazione dei soggetti e della loro specificità. La scarsa propensione degli Enti Locali a rapportarsi in modo interlocutorio e continuativo con le forze dell'associazionismo e del terzo settore si evince anche dal dato che, nella maggior parte dei casi, i Piani territoriali non risultano corredati da un'approfondita mappatura di questi enti. Spesso non esiste neppure un indirizzario.

In alcuni casi, viceversa, si nota da parte degli Enti Locali un interesse maggiore nei confronti delle organizzazioni del privato sociale a discapito degli altri referenti istituzionali. Probabilmente questo fatto è dovuto alla positività dei rapporti consolidatisi attraverso precedenti esperienze di collaborazione nella gestione di progetti e interventi. Il rischio, in questo caso, è quello di privilegiare rapporti consolidati a discapito della ricerca di un più opportuno coinvolgimento di tutti i soggetti presenti sul territorio.

È stato già rilevato come la conoscenza dei servizi e degli interventi in atto sul territorio sia un elemento di primaria importanza ai fini di una progettazione integrata. È un'informazione indispensabile, da rapportare ai dati riguardanti le condizioni generali di vita della popolazione, ai problemi riscontrati e alle necessità specifiche.

Considerare l'esistente è necessario per verificare, a partire dai bisogni accertati sul territorio, eventuali carenze nell'offerta dei servizi e per identificare quelle risorse, anche informali, che, se opportunamente sostenute, possono contribuire alla realizzazione di nuove opportunità per migliorare la qualità della vita.

Sapere chi è presente sul territorio e come opera è altresì necessario per attivare forme più o meno approfondite e costanti di collaborazione, come specifica modalità operativa, o in relazione a particolari attività e progetti. Da tutto ciò risulta evidente l'importanza che assumono le relazioni trasversali tra tutti i soggetti che a vario titolo operano sul territorio.

Intento della L. 285/97 non è moltiplicare i servizi, bensì promuovere sinergie, e agli Enti Locali viene richiesto di muoversi in questa direzione.

La mappatura dei servizi e dei progetti rivolti, in maniera non necessariamente esclusiva, ai minori costituisce una tappa fondamentale del percorso di costruzione del Piano territoriale.

Sulla base della documentazione prodotta, questo lavoro di conoscenza, sia pure con differenti livelli di organicità e approfondimento, risulta essere stato condotto in più della metà degli ambiti territoriali.

Nelle Marche la quasi totalità degli ambiti territoriali ha documentato un lavoro di mappatura dei servizi e nei 2/3 dei casi tale lavoro è risultato qualitativamente soddisfacente.

Un nodo critico è costituito dalla tendenza diffusa, nel lavoro di mappatura, a non rilevare informazioni relative alla globalità dei servizi, a testimonianza forse della difficoltà degli Enti Locali a fare propria una prospettiva di attivazione di interventi integrati.

Spesso vengono omesse informazioni relative ai servizi culturali, forse a causa di una probabile scarsità di offerte in questo ambito o della difficoltà ad abbandonare un'ottica di tipo assistenziale a favore di un orientamento verso la promozione di più ampie opportunità di sviluppo. Preoccupa l'ipotesi che questa omissione possa esprimere, invece, la percezione di una frattura in atto tra i mondi di riferimento dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze e quelle forme condivise di rispecchiamento collettivo che costituiscono le diverse manifestazioni culturali.

Singolari anche i dati relativi ai servizi scolastici, che in qualche caso costituiscono gli unici servizi censiti e in altri casi non vengono considerati. Nel primo caso, almeno per

quanto riguarda i dati relativi agli ambiti territoriali costituiti in Regioni molto attrezzate rispetto ai Servizi Sociali, è ragionevole escludere l'ipotesi di una mancanza di servizi diversi da quelli scolastici. La più immediata disponibilità di dati relativi ai servizi scolastici può forse essere letta come un segnale della rilevanza che questo ambito assume negli interventi a favore di bambini e adolescenti, o in quanto contesto di difficoltà, o in quanto possibile punto di riferimento per un alto numero di soggetti.

Nei casi, più numerosi, in cui i servizi scolastici non vengono considerati si può forse ipotizzare l'esistenza di una posizione pregiudiziale di rinuncia a ricomprendere la scuola tra le agenzie educative, avallando la scissione tra istruzione ed educazione; d'altra parte questo comportamento 'preliminare' da parte di qualche Ambito territoriale sembra essere compensato dal coinvolgimento della Scuola nell'attività di progettazione (e anche di gestione) degli interventi.

In altri casi sono i servizi sociosanitari ad essere esclusi dalla rilevazione: ancora una volta si rischia una scissione che non giova a percorsi di progettazione integrata.

È stato già rilevato come nel percorso di costruzione del Piano territoriale fosse importante procedere a un'accurata valutazione delle condizioni generali di vita dei minori nel territorio, in quanto una corretta progettazione non può prescindere da questo fondamentale lavoro di analisi e giudizio ai fini di una congruente definizione degli obiettivi del Piano e degli specifici interventi da attuare. È nel contesto di questa operazione, tra l'altro, che emergono i primi parametri generali cui fare successivamente riferimento nella fase di valutazione dell'efficacia e dell'utilità delle azioni intraprese e degli interventi realizzati. La conoscenza approfondita e critica della situazione è necessaria alla scelta dei problemi che si vogliono affrontare in via prioritaria e delle modalità e delle risorse con cui li si vuole e può affrontare, e permette contestualmente un'azione sempre più consapevole e responsabile.

Diversi Enti Locali hanno raccolto la sollecitazione della L. 285/97 a muoversi in questa direzione, ma allo stato attuale non si può ancora parlare di una prassi consolidata.

In Lombardia, per esempio, questo lavoro di valutazione emerge solo nella documentazione relativa a specifici progetti; una valutazione complessiva, peraltro non sempre approfondita, emerge solo nei Piani relativi alla città e alla provincia di Milano.

In Liguria si evince un lavoro di valutazione complessiva nel 50% circa degli ambiti territoriali, ma nella quasi totalità dei casi si tratta di un lavoro poco approfondito.

Viceversa in Toscana questo lavoro di valutazione risulta presente nell'80% circa degli ambiti territoriali e in più della metà dei casi può essere giudicato soddisfacente.

Basilicata e Molise, infine, hanno prodotto una valutazione soddisfacente concernente la quasi totalità del territorio.

5.2. L'articolazione dei Piani territoriali

Per quanto concerne i progetti esecutivi contenuti nei Piani territoriali, si riscontra in linea generale un buon livello di congruenza con le indicazioni contenute nella L. 285/97, nel rispetto degli orientamenti definiti in sede regionale. In alcuni casi si rileva una maggiore attenzione alle indicazioni regionali rispetto a quelle nazionali (Valle d'Aosta, alcuni ambiti dell'Abruzzo, della Liguria e della Lombardia).

Traspare, in genere, un buon livello di coerenza dei progetti con i Piani territoriali, di cui i progetti declinano fedelmente gli obiettivi e le priorità.

Come già sottolineato, un nodo critico è costituito dalla capacità di integrazione, che si riscontra in aspetti diversi dei Progetti esecutivi.

Un primo aspetto, più generale, è costituito dalla capacità dei diversi attori coinvolti di giungere alla costruzione di un Piano territoriale frutto di un lavoro realmente coordinato e condiviso. Molto spesso i Piani risultano composti da progetti tra loro semplicemente giustapposti. È questa la situazione di buona parte del Lazio, regione in cui si arriva in alcuni casi a esprimere progetti fortemente condivisi, ma poco coordinati. È il caso anche di ambiti relativamente piccoli e coesi, quali le province di Trento e Bolzano; la stessa situazione sembra riscontrarsi per le prime informazioni arrivate dalla Puglia, così come in parte della Toscana, del Piemonte, della Sardegna e dell'Emilia-Romagna, quattro regioni in cui, peraltro, sono presenti, così come nella maggior parte del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia, anche Ambiti territoriali che hanno saputo esprimere progetti tra loro molto coordinati e condivisi o costituiti da un grande progetto unitario attorno al quale ruotano progetti minori.

Un secondo aspetto è quello dell'integrazione tra pubblico e privato nella gestione dei progetti. In generale si riscontra una tendenza a ricercare con forza tale integrazione, nonostante ciò avvenga con minor determinazione in alcune zone del Sud (Puglia, Molise) e della Sardegna. Tale integrazione rischia però di risolversi, non di rado, nell'affidamento ai privati della gestione di interventi specifici, alle volte in un rapporto di delega piena, altre volte in un rapporto di indiscussa subordinazione. In alcuni casi, ancora, si risolve semplicemente nell'utilizzo di spazi messi a disposizione dal privato.

Altro aspetto ancora è rappresentato dall'integrazione tra professionalità diverse nella realizzazione dei progetti. Come per altre 'categorie' anche per l'infanzia e l'adolescenza la complessità dei bisogni e, più semplicemente, della vita quotidiana, richiede interventi capaci di integrare e di dare senso alla pluralità di esperienze condotte dai bambini e dai ragazzi in ambiti diversi. L'integrazione tra diverse

professionalità costituisce un elemento basilare di progetti orientati in questa direzione. Per quanto concerne questo aspetto, dalla documentazione prodotta dagli ambiti territoriali si desume che tale integrazione caratterizza in modo considerevole i progetti esecutivi in molte regioni, dimostrando una buona aderenza agli intenti della L. 285/97.

Maggiori problemi si evidenziano nei Progetti esecutivi in ordine agli aspetti organizzativi dell'apparato gestionale, il cui livello qualitativo, nonostante diverse eccezioni, si attesta in genere su valori medio-bassi. Come già in precedenza rilevato, si nota in molti casi una certa 'approssimazione', se non una diffusa difficoltà, ad articolare compiutamente obiettivi, attività, metodologie d'intervento e strumenti di valutazione. È forse l'esito di un retaggio culturale ancora diffuso che identifica gli interventi socio-assistenziali come attività marginali, discrezionali, facilmente improvvisabili, ritenendole impropriamente attività ad alto contenuto umanitario e a basso contenuto tecnico. In molti Progetti esecutivi, in effetti, manca un'esplicitazione esaustiva e comprensibile dei caratteri qualificanti gli stessi progetti.

Per quanto riguarda il livello di finalizzazione dei fondi agli obiettivi prioritari dei progetti ancora una volta non è possibile operare una generalizzazione. Per buona parte degli ambiti territoriali della Calabria, ad esempio, vi è una definizione complessiva dei costi che non permette una valutazione certa in relazione ai singoli progetti. Altri ambiti della stessa Regione, viceversa, evidenziano una finalizzazione mediamente alta. Più omogenea la situazione del Lazio, dove la finalizzazione dei fondi risulta essere generalmente piuttosto alta. Anche in Sicilia, in Friuli-Venezia Giulia e nell'Alto Adige si registra un buon livello di coerenza tra la destinazione delle risorse economiche e gli obiettivi prioritari dei progetti, così come in Val d'Aosta. Più confusa la situazione in Campania, in Sardegna, in Umbria e in Emilia-Romagna, dove la documentazione disponibile non consente una valutazione certa in relazione ai singoli progetti. Varia la situazione di Toscana, Basilicata, Molise, Liguria, Lombardia, Puglia, Piemonte, Veneto, Marche dove zone di criticità, quantomeno in relazione alla completezza dei dati, si affiancano a situazioni caratterizzate da una buona coerenza. Scelte complessivamente meno coerenti sembrano evidenziarsi in Trentino e in Abruzzo.

5.3. Le tipologie dei Piani territoriali

La L. 285/97 prevede una pluralità di interventi finalizzati alla promozione della qualità della vita di bambini e adolescenti: interventi sperimentali e innovativi vengono affiancati ad altri più consolidati; la progettualità degli Enti Locali relativa alla popolazione minorile viene indirizzata anche verso nuovi ambiti di intervento, relativi

ad esempio all'ambiente, agli spazi urbani, alla fruizione dei servizi culturali, alla promozione della partecipazione di bambini e adolescenti alla vita della comunità locale.

Le varie Amministrazioni di Ambiti territoriali diversi per problematiche e per condizioni di sviluppo sono state poste nella condizione di poter realizzare gli interventi ritenuti opportuni a partire da una valutazione complessiva.

In molti Ambiti territoriali la L. 285/97 ha significato la prima, concreta possibilità di avviare interventi innovativi. Va precisato, tuttavia, come non di rado l'innovazione consista nel fatto di dotare la comunità locale di servizi di base e di interventi, in genere già consolidati nelle loro caratteristiche (servizi sociali di base per i minori; centri ricreativi, assistenza domiciliare, affido familiare, comunità alloggio,...), prima assenti su quei territori. Esplicitate, a questo proposito, le indicazioni della Regione Campania, che ha invitato le Amministrazioni a muoversi in questa direzione.

Dal punto di vista dei contenuti la principale innovazione introdotta dalla L. 285/97 è costituita dallo sviluppo di prospettive diverse da quelle prettamente assistenziali, per un lavoro sociale centrato sulla 'normalità' e sul 'benessere'.

Sia pure in misura diversa, questo orientamento è stato generalmente fatto proprio dalle amministrazioni locali su buona parte del territorio nazionale, al di là delle scelte di priorità effettuate in merito agli interventi da attuare. Di fatto, segnali di attenzione ai bisogni complessivi di bambini e ragazzi giungono anche da territori caratterizzati da condizioni di forte svantaggio, dove i fondi previsti dalla L. 285/97 sono stati destinati principalmente alla creazione di centri residenziali di accoglienza, ad azioni di contrasto della povertà e di prevenzione e assistenza in caso di abuso o violenza o comunque ai diversi servizi e interventi previsti all'art. 4 della legge. Accanto a richieste di attrezzature e arredi, infatti, si registrano iniziative quali il 'Consiglio Comunale dei Ragazzi', la 'Carta dei Servizi', la 'Scuola per Genitori' e altre originali iniziative di supporto e valorizzazione di figure fortemente presenti nella quotidianità dei ragazzi quali, ad esempio, i nonni e gli anziani in genere.

A seguito della L. 285/97 in molti Ambiti territoriali si è concretizzata la possibilità di dotarsi stabilmente di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, così come previsti all'art.6 della stessa legge. Nei territori più svantaggiati, come si è detto, il potenziamento di questi servizi, data la loro pregressa precarietà, è coinciso con il loro consolidamento, piuttosto che con interventi innovativi di trasformazione.

In altri contesti territoriali, dove questi interventi sono ormai diffusi e radicati, si è assistito invece a una diversificazione delle metodologie e delle proposte. Ai centri

ricreativi e ai centri diurni si sono affiancati laboratori con attività artistiche (musicali, teatrali...) per i più grandi e ludoteche, generalmente rivolte ai più piccoli.

Su tutto il territorio nazionale la Scuola rappresenta un riferimento dal quale non può prescindere la progettualità in campo minorile. Con riferimento alla L. 285/97, da una parte si sono moltiplicati interventi contro la dispersione e di sostegno, con l'obiettivo di affiancare bambini e ragazzi nel non sempre facile rapporto con l'istituzione scolastica; dall'altra si sono sviluppati progetti in cui la scuola diviene luogo di molteplici iniziative educative, o, soprattutto in territori poveri di servizi, elemento di raccordo tra le iniziative delle agenzie presenti.

Forte impatto sembrano dimostrare le politiche di deistituzionalizzazione: un po' ovunque si sono registrate iniziative volte alla promozione e al sostegno dell'affidamento familiare, alla creazione di comunità familiari e comunità alloggio, allo sviluppo di interventi domiciliari.

Presenti, ma meno frequenti, i progetti relativi all'istituzione di strutture residenziali per madri detenute e per gestanti e madri in difficoltà. Pochi gli interventi rivolti ai bambini malati e ospedalizzati.

Diffusa e molto sentita si è rivelata anche l'urgenza di sostenere gli adulti nel loro ruolo di genitori e come coppia: corsi di formazione e consulenze specialistiche si affiancano a interventi di mediazione familiare; logiche di *empowerment* sembrano gradatamente diffondersi a scapito di atteggiamenti definitivi e giudicanti, anche se rimane la consapevolezza del dovere di tutela del minore.

Poche le iniziative esplicitamente rivolte all'accoglienza residenziale e all'integrazione dei bambini disabili; difficile dire se l'attenzione all'handicap ha riguardato trasversalmente altri progetti, anche per evitare un approccio 'categoriale' non adeguato, o se è mancata una originalità specifica di intervento.

Una certa sensibilità traspare invece nei confronti dei minori nomadi e immigrati, per i quali sono previsti soprattutto interventi per il superamento delle barriere linguistiche e di mediazione culturale.

La L. 285/97 ha senz'altro contribuito ad aumentare l'attenzione verso la prima infanzia e verso la relazione adulto-bambino nei primi anni di vita. Gli interventi progettati in questo ambito appaiono particolarmente interessanti, in quanto attraverso attività spesso semplici realizzano ad un tempo finalità di sostegno al ruolo genitoriale, di prevenzione

del disagio, di promozione del benessere e dello sviluppo del bambino, ricreative e di socializzazione, di messa in rete di servizi afferenti ad Ambiti diversi (sanità, servizi sociali, scuola...), di partecipazione alla gestione del servizio, di socializzazione e aggregazione tra adulti.

Per quanto concerne gli adolescenti la L. 285/97 ha permesso l'istituzione di centri di aggregazione giovanile in territori che, pur accusandone la necessità, ne erano del tutto sprovvisti e, soprattutto la diffusione di iniziative di educativa di strada. Questo intervento a seconda dei contesti territoriali e dell'età dei ragazzi cui si rivolge, si connota alternativamente per intenti di tipo aggregativo o più marcatamente diretti alla prevenzione delle tossicodipendenze.

Una certa diffusione hanno trovato, nell'ambito della legge 285, gli interventi relativi alla riappropriazione degli spazi urbani e alla conoscenza e frequentazione dello spazio naturale, assieme agli interventi volti a favorire la partecipazione alla vita sociale e amministrativa da parte dei ragazzi. Si tratta di prime realizzazioni, di cui è ancora difficile prevedere l'incidenza sulle condizioni di vita dei minori.

Elemento di forte impatto per una differenziazione delle metodologie e delle tipologie di intervento appare la consapevolezza, maturata in diversi Enti Locali e all'interno dei servizi, della necessità di coordinare l'operato dei servizi stessi e degli altri soggetti presenti sul territorio, di sensibilizzare e coinvolgere la popolazione rispetto alle sue stesse condizioni di vita e di iniziare a considerare i destinatari degli interventi anche come possibili risorse. Non sono pochi gli interventi che si inquadrano in questa mutata prospettiva: corsi di formazione per gli operatori; iniziative di coordinamento, di monitoraggio, e di verifica degli interventi; iniziative di informazione e sensibilizzazione; interventi per la progettazione partecipata; progetti che prevedono la messa in rete delle agenzie presenti sul territorio

Riassumendo, dall'analisi complessiva degli interventi presenti nei piani territoriali ci si trova di fronte a una situazione estremamente eterogenea, di cui non è facile prevedere gli sviluppi. Di fatto non mancano i segnali di un mutamento in atto nelle prospettive e nelle azioni. Permane tuttavia il rischio di una prevalente finalizzazione delle risorse al contenimento meramente assistenziale di situazioni di povertà. Presente anche un duplice e contraddittorio pericolo che dovrà trovare soluzione in una logica complessiva di sistematizzazione delle politiche e dei servizi sociali: da una parte la istituzionalizzazione dei servizi e degli interventi, a scapito della ricerca di soluzioni originali legate al contesto; dall'altra la proliferazione di sperimentazioni 'senza fine', non verificabile, non consolidabili né trasferibili.

Il livello di compartecipazione finanziaria da parte degli Enti Locali, mediamente soddisfacente in quanto significativo in alcuni ambiti ma irrisorio in altri, costituisce elemento di possibile instabilità degli interventi, che rischiano, nei casi in cui le Amministrazioni degli Enti Locali non hanno messo in previsione l'assunzione degli oneri per dare continuità una volta terminati i finanziamenti della L. 285/97, di connotarsi come estemporanei e di scarso impatto rispetto ad un miglioramento permanente della qualità della vita dei minori.

APPENDICE ALLA RELAZIONE:

La situazione nelle Regioni, nelle Province autonome, nelle Città riservatarie

1) Le Relazioni delle Regioni e delle Province autonome

2) Le Relazioni delle Città riservatarie