

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

<i>A.1. Dalla Giunta Regionale sono stati adottati atti propedeutici alla delibera di attuazione della L. 285/97?</i>	
SI	42,1
NO	57,9
<i>A.2. È stato costituito il Fondo Regionale di cui all'art.2 comma 3?</i>	
SI	31,6
NO	63,2
Altro	5,3
<i>A.3. È stato costituito un gruppo di lavoro interassessorile?</i>	
SI	47,4
NO	42,1
Altro	10,5
<i>A.4. Inizialmente sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?</i>	
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
<i>A.5. Sono state effettuate iniziative informative a livello locale?</i>	
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
<i>A.6. Tipo di atto adottato per la definizione degli Ambiti territoriali di intervento:</i>	
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 territoriale (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 stanziare 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	Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 7	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 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 'circostritta' (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, volantinaggio, 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.