

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 coinvolga 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 minorili.

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