

1.4. I punti critici e i nodi problematici

A fronte dei punti di forza, comunque impegnativi viste le implicazioni molteplici che sta comportando l'applicazione della L. 285/97, vanno rilevate le criticità e i nodi problematici che in qualche caso stanno ostacolando l'attuazione della legge e che, sicuramente, hanno reso più difficile la sua applicazione. Va pur detto come, concordando con le affermazioni di qualche Regione, non è raro il caso in cui sono proprio le criticità rilevate che permettono di manifestare risorse nascoste o di stimolare attenzioni e interessi verso nuove conoscenze e competenze.

Sono molti i contributi e i dati che individuano le scarse "competenze delle amministrazioni locali" in materia di progettazione e gestione sociale, come uno dei nodi maggiormente problematici.

Gli aspetti della problematicità si articolano almeno in tre dimensioni che sono generali ma che hanno mostrato peculiari insufficienze nell'applicazione della L. 285/97.

- Le carenze organizzativo-strutturali di molti Comuni (anche medi e grandi) in cui il sociale rappresenta ancora troppo spesso un "ramo secco" che, nel corso del tempo: ha visto diminuire la quantità e la qualità del personale impegnato nel settore; ha accumulato carenze amministrative specifiche in quanto non basta avere una conoscenza amministrativa generale (spesso comunque carente) per gestire correttamente e adeguatamente la specificità del sociale; ha incontrato notevoli difficoltà soprattutto nelle procedure di affidamento a terzi della gestione dei servizi, cioè nella interpretazione di un nuovo modello di ente pubblico, meno impegnato nella gestione e più attento alla progettazione, alla garanzia degli obiettivi, alla verifica dei risultati.
- Le difficoltà e le resistenze al lavoro per progetti perché solo chi non è rimasto intrappolato nelle sicurezze dei "mansionari", dei "ruoli" e delle "funzioni" ha potuto apprezzare la fatica e la gratificazione di un piano territoriale di intervento integrato per l'infanzia e l'adolescenza, costruito insieme ad altri enti e al territorio. Il cambiamento è difficile per ogni organismo e ciò è particolarmente vero per un'istituzione. In qualche caso si è "avuto paura" della L. 285/97, di quello che poteva significare, per cui è stata affrontata e gestita in modo tradizionale, forse con il rispetto della "lettera", certamente non dello "spirito".
- Il livello particolarmente scarso di molti Comuni piccoli, che rappresentano la

stragrandeaggioranza degli 8.100 Comuni italiani, nella progettualità sociale per l'infanzia e l'adolescenza. Oltre alle carenze amministrative già identificate si sono rilevati alcuni aspetti specifici che hanno reso problematica la loro partecipazione: una scarsa capacità o volontà di condivisione e collaborazione in parte dettata da "campanilismi" anacronistici ma ancora esasperati e in parte dovuta alla scarsità di risorse umane; la fatica a inserirsi nella progettazione di interventi che avevano come bacino ideale il livello sovracomunale e spesso un distretto, un comprensorio, una comunità montana come territorio di riferimento e ambito di intervento; l'eccessivo appesantimento amministrativo che spesso ha comportato, da un lato, un maggior lavoro per i Comuni capofila e, dall'altro, una progressiva, marginalizzazione dei Comuni più piccoli.

In questa situazione il coordinamento ha rappresentato un problema reale e di laboriosa soluzione ma, per chi ha saputo investire in esso, ha costituito una risorsa che ha colmato lacune e permesso di superare difficoltà.

In effetti in alcuni contesti territoriali, da questa situazione di svantaggio delle "macchine" amministrative pubbliche locali, l'impegno per la L. 285/97 ha determinato:

- crescita di esperienza e di conoscenza utili a gestire meglio i progetti;
- innovazione metodologica nella pubblica amministrazione anche oltre la L. 285/97.

Un secondo punto critico nell'applicazione della L. 285/97 ha riguardato alcune "caratteristiche degli interventi e servizi progettati e realizzati".

La problematicità maggiore si rileva nel modo con cui si è intesa l'innovatività che è una delle caratteristiche specifiche della L. 285/97. Nella Relazione al Parlamento del 1999 si è cercato di comprendere nell'intervento innovativo anche l'estensione di servizi esistenti o la nascita di servizi tradizionali in luoghi dove non c'erano. Certamente è corretto accogliere un'accezione ampia del significato di innovatività ma quello che è sembrato carente (ed è stato rilevato anche da diverse relazioni delle Regioni) è stata: da un lato la capacità di sperimentazione di azioni destinate all'infanzia e all'adolescenza effettivamente nuove per l'oggetto, il metodo, i contenuti, gli strumenti...; dall'altro il raccordo con i servizi strutturati per costruire un reale sistema integrato di servizi ed interventi per l'infanzia e l'adolescenza. Per questo a volte si è confuso l'innovatività con l'improvvisazione, che non ha portato risultati stabili ed efficaci.

Un altro aspetto negativo relativo agli interventi realizzati nell'ambito della L. 285/97 è la

permanenza, in diversi contesti, di un approccio assistenziale all'infanzia e all'adolescenza: un orientamento ad intervenire non tanto sul malessere, ma a volte addirittura sul sintomo, senza contestualizzare l'intervento e senza sviluppare una politica attiva.

Una terza caratteristica problematica degli interventi realizzati è la scarsa capacità di sviluppare interventi per l'infanzia e l'adolescenza "oltre" il sociale. La L. 285/97 ha aperto l'orizzonte degli interventi alla "normalità", ai diritti, all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, al ruolo attivo dell'infanzia e dell'adolescenza nel mondo della scuola, del lavoro, nella città... ma la maggior parte degli interventi non ha saputo spaziare oltre alcuni aspetti indicati dall'art. 4 della legge e la dimensione "aggregativa" che esprime una visione riduttiva delle potenzialità espresse dall'art. 6. Inoltre poche sono state le opportunità per l'attenzione alla prima infanzia e alla famiglia giovane come indicato dall'art. 5 e per la sensibilizzazione e sperimentazione concreta sui diritti dei minori e sull'ambiente urbano a misura di bambina e bambino suggeriti dall'art. 7. Il panorama offerto dai "riquadri" che integrano la presente relazione confermano questo orientamento anche se non mancano i segnali positivi di un'inversione di tendenza, dalla "lotta contro il malessere alla promozione del benessere" dell'infanzia e dell'adolescenza.

Un terzo elemento critico, già evidenziato nella precedente relazione, è che la L. 285/97 "non ha raggiunto" tutti i Comuni e tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze del nostro paese. Dalle relazioni delle Regioni si hanno indicazioni sul fatto che la situazione sia migliorata, sicuramente la legge è "decollata" nel periodo appena trascorso, ma rimangono alcuni "buchi" nel territorio dove non è stato fatto quello che i "cittadini in crescita" hanno il diritto che si faccia.

Un'ultima criticità riguarda il "mancato rispetto dei tempi". I tempi della L. 285/97 sono tempi lunghi e stretti al tempo stesso; "lunghi" perché la programmazione triennale assicura quella certezza dell'impegno e garantisce il tempo necessario ad un intervento accurato e completo, ma "stretti" perché ha un ritmo cadenzato dalla progettazione, dalle annualità, dal monitoraggio e dalla verifica delle azioni, perciò se si salta un passaggio è poi difficile recuperare. E non ci si può permettere di perdere tempo perché i bambini e i ragazzi del nostro paese non possono aspettare per vedere garantiti e tutelati i loro diritti. È vero che i bambini e i ragazzi hanno una vita davanti ma è anche vero che i loro tempi di crescita non sono i tempi della burocrazia, del formalismo, della progettualità fine a se stessa, delle "beghe" degli adulti...

1.5. Risultati in itinere e prospettive

Come è giusto evidenziare punti critici e problematici nell'attuazione della L. 285/97, è utile rilevare i risultati che si stanno ottenendo perché la realizzazione dei progetti del primo triennio ancora non è terminata.

La L. 285/97 ha determinato una serie di "effetti", cioè di conseguenze, frutti, prodotti, esiti, risposte... qui sinteticamente descritti perché tratteggiano adeguatamente il quadro complessivo dell'azione della L. 285/97.

- Effetto "unitarietà/identità". Sicuramente il ruolo del Gruppo tecnico regionale politiche minori, in parte quello del Centro nazionale (con l'attività di formazione), oltre alla disponibilità di tanti operatori a livello locale, hanno permesso di far crescere un senso di unità e di identità tra quanti sono impegnati nella realizzazione della legge. Gli operatori si sono conosciuti e si sono riconosciuti, hanno allacciato relazioni, si sono scambiati le idee, le angosce e le speranze di un impegno con un orizzonte nuovo, si sono sentiti - anche tra Regioni diverse - il "gruppo della 285". Questo è un effetto assolutamente notevole perché dopo molti anni è stata data forte visibilità e nuova rilevanza all'operatore sociale; nella prospettiva della applicazione della legge n. 238/00 ciò è di buon auspicio.
- Effetto "accompagnamento". Non c'è stato qualcuno che ha accompagnato e qualcuno che "si è fatto accompagnare". La L. 285/97 ha innescato meccanismi di reciprocità a molti livelli: il valore della ricognizione sullo stato di attuazione della legge tanto che molte Regioni hanno fatto "tesoro" delle riflessioni sullo stato di avanzamento della L. 285/97 per "aggiustare il tiro" e prendere spunti e indicazioni da contesti territoriali compatibili; il confronto favorito dalla possibilità di "chiamare con lo stesso nome gli stessi interventi" grazie al lavoro di "definizione" del primo manuale di orientamento alla progettazione della legge; lo scambio di idee, esperienze e progetti, di modi di risolvere i problemi grazie alla "Banca dati 285" e agli eventi formativi nelle regioni e tra le regioni; le discrete indicazioni metodologiche e i molti materiali offerti dal secondo manuale di orientamento alla progettazione della legge.
- Effetto "volano". In una relazione delle Regioni si è scritto della "generatività sociale" della L. 285/97 ed in effetti due aspetti della legge hanno permesso di garantire quella riserva di energia necessaria a superare i momenti difficili. Due elementi "opposti" che, proprio per questo hanno aiutato a superare i momenti di stanca: da un lato i

vincoli imposti dalla legge, con i suoi tempi, con la formalizzazione degli impegni che costringe ad "andare avanti": dall'altro l'approccio dal "basso verso l'alto" che devono avere i progetti ed i piani, per cui sono i destinatari degli interventi che stimolano a perseguire, insieme, gli obiettivi stabiliti. L'effetto "volano" ha innescato spesso, come già rilevato, un circolo virtuoso da far continuare, e questo, a sua volta, determina un altro esito, l'effetto "moltiplicatore". La L. 285/97 ha seminato altri terreni oltre a quello dell'infanzia e dell'adolescenza, si è dimostrato un fattore che "produce" interventi ed esiti che vanno oltre quelli direttamente realizzati per i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, in altri ambiti del sociale, in altre situazioni di politica amministrativa locale, in altri contesti culturali...

Questi effetti della L. 285/97 si devono conservare e consolidare, ma senza anticipare le indicazioni che emergono dall'analisi puntuale sullo stato di attuazione della L. 285/97 sviluppata nei successivi capitoli in particolare nell'ultimo capitolo della presente Relazione. Appare utile suggerire alcune prospettive per la L. 285/97; due direttrici di sviluppo che sono in apparente contraddizione tra loro.

La prima direttrice è lo "spostamento" di asse che va fatto dalla L. 285/97 alla L. 451/97, legge che centra la sua attenzione sui flussi informativi relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, allo stato dei servizi destinati a questa fascia di età, alla individuazione delle operatività più adeguate per garantire diritti e benessere ai "cittadini in crescita" nel nostro paese. Da molte Regioni è stata rilevata la carenza, a livello territoriale disaggregato, delle informazioni necessarie a capire la situazione dell'infanzia e dell'adolescenza e, conseguentemente, è stata sottolineata l'importanza di avere questa conoscenza per orientare le decisioni di politica sociale e non solo. Come hanno sottolineato le Regioni nell'incontro di Como e le città riservatarie nell'incontro di Firenze del dicembre 2000, la L. 285/97 è sempre più la "parte di un tutto", che essa stessa ha aiutato a scoprire e ad affrontare.

La seconda direttrice è il "rafforzamento" e la "specificazione" della L. 285/97. Si ha ancora bisogno della L. 285/97, il suo metodo va consolidato con la seconda programmazione triennale in cui si potrà "mettere meglio a fuoco" e sperimentare compiutamente, dall'accordo di programma alla innovatività, dalla progettazione partecipata alla gestione condivisa... Ma il rafforzamento della L. 285/97 passa anche per la necessaria integrazione con:

- tutte le politiche per l'infanzia e l'adolescenza;
- le politiche sociali in generale.

È qui che la contraddizione tra le due prospettive si dimostra "apparente": perseguire nel secondo triennio lo specifico della L. 285/97 significa incardinarla nel sistema integrato dei servizi alla persona, con l'attenzione particolare che spetta all'infanzia e all'adolescenza.

2. Il livello nazionale nel processo di attuazione della L. 285/97

A livello nazionale i soggetti coinvolti direttamente nella prima attuazione della L. 285/97 sono stati: il Dipartimento affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri come riferimento primo e soggetto promotore delle diverse iniziative connesse all'applicazione della legge; il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze per le funzioni d'informazione e promozione; l'agenzia Aster-X per l'assistenza tecnica.

2.1. Informazione e promozione

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha continuato a realizzare nel periodo cui si riferisce la presente relazione 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.

Sono sostanzialmente due le funzioni assegnate dal Dipartimento affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri all'Istituto degli Innocenti di Firenze per l'attività del Centro nazionale in relazione alla L. 285/97.

Rispetto alla funzione di promozione e informazione le azioni sviluppate nel periodo di riferimento della presente relazione sono state le seguenti.

- È stato progettato, realizzato, stampato e distribuito un nuovo "manuale" a supporto della programmazione della seconda triennalità della L. 285/97. La nuova pubblicazione, in continuità con l'approfondimento culturale sugli interventi possibili per l'infanzia e l'adolescenza del primo "manuale", si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione, della programmazione, di un piano di intervento pensato per il territorio.

Il testo, dal titolo evocativo *Il calamaio e l'arcobaleno*, individua le principali fasi in una prospettiva di piano, suggerisce un percorso di progettazione partecipata, offre dei riferimenti - culturali, normativi, bibliografici, d'esperienza - che possono aiutare gli ambiti territoriali e le città riservatarie a dare continuità all'attuazione della legge.

Al "manuale" cartaceo è allegato un Cd-Rom; uno strumento-oggetto che non è la semplice riproposizione informatica del testo su carta, ma che sfrutta le possibilità del

computer e aiuta a cogliere meglio l'interconnessione tra fasi e approfondimenti, tra materiali e parole. Nel Cd-Rom si trovano anche molti materiali di supporto alla progettazione (ad esempio tutte le pubblicazioni del Centro nazionale) oltre a schede e strumenti raccolti da ambiti e città riservatarie.

Il manuale è stato stampato in 12.000 copie ed inviato in tutti gli ambiti territoriali e le città riservatarie della L. 285/97, oltre che soggetti pubblici e del privato sociale impegnati nella applicazione della legge.

- È stata avviata, in collaborazione con le Regioni, un'attività di promozione della legge in alcune aree dove ancora non si è pienamente sviluppata la potenzialità della L. 285/97 e un'attività di ricognizione delle iniziative più significative rispetto ad alcuni temi significativi della legge.

Le fasi dell'attività di promozione si possono caratterizzare come segue:

L'analisi dell'esistente - La circoscrizione degli ambiti in cui realizzare gli interventi di promozione della legge e le risorse possibili - La concertazione - La realizzazione degli interventi promozionali è l'attivazione di circuiti virtuosi - La realizzazione di circuiti regolatori - Ricadute possibili.

La ricognizione dei progetti e delle buone prassi e attivazione di seminari di confronto sulle metodologie attuate si svolge secondo questo percorso:

Individuazione di tre/quattro aree progettuali definite sulla base dell'articolato della L. 285/97 - Ricognizione di progetti-buone prassi realizzati nel primo triennio - Approfondimento sulle modalità operative e sulla qualità dei progetti individuati - Realizzazione di seminari nazionali di confronto sulle metodologie attuate.

- Tra le pubblicazioni del Centro nazionale direttamente collegate all'attività di promozione ed informazione sulla L. 285/97 edite in questo periodo è necessario citare due numeri di Pianeta Infanzia, Quaderni del Centro nazionale. Il numero 14, dal titolo *Quindici città 'in gioco' con la legge 285/97*, è stato realizzato con la collaborazione delle 15 città riservatarie e rappresenta una " rassegna unitaria " dell'esperienza nel primo anno di applicazione della legge in queste aree metropolitane individuate dalla legge stessa. Il numero 15, dal titolo *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi* è un contributo a metà tra "atti" e "dispensa" degli eventi formativi realizzati nel primo semestre di formazione interregionale nazionale

organizzato congiuntamente dalle Regioni, dal Centro nazionale e dall'Istituto degli Innocenti.

- La convenzione prevedeva la progettazione di un depliant informativo sul nuovo triennio di applicazione della L. 285/97. Nello stile di operatività e concretezza che caratterizza l'attività del Centro nazionale è stata predisposta una "Agenda settimanale per il 2001", con informazioni e dati sull'attuazione della legge 285/97 nelle Regioni e nelle città riservatarie. Nel mese di febbraio 2001 l'agenda sarà distribuita in 3.500 copie ad amministratori, operatori, tecnici degli enti pubblici e del privato sociale impegnati nella realizzazione della legge in questo momento di passaggio alla nuova programmazione triennale.

Rispetto alla funzione "Banca dati delle esperienze, confronti tra le esperienze e attività di ricognizione sui servizi e gli interventi attuati" sono stati predisposti i seguenti interventi:

- La Banca dati delle esperienze promosse nella prima triennalità, predisposta dal Centro nazionale è in fase operativa e il patrimonio di schede e informazioni, relative alle realizzazioni vere e proprie, oltre che ai piani e ai progetti, è stato notevolmente incrementato nell'ultimo anno, anche alla fattiva collaborazione con il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile. Le schede catalogate sono disponibili sulle pagine web del Centro nazionale; una "guida filmata" alla consultazione è stata predisposta ed inserita nel Cd-Rom del secondo manuale di progettazione della L. 285/97. È in fase di realizzazione un primo Cd-Rom contenente i dati raccolti da distribuire a tutti gli operatori coinvolti dalla legge.

L'attuazione della L. 285/97 ha permesso di attivare nell'intero Paese una pluralità di servizi innovativi che si sono affiancati con una logica di integrazione a quelli tradizionali già esistenti o che hanno costituito il banco di prova di interventi innovativi nelle aree in cui questi stessi servizi non erano stati ancora realizzati; per questo è stata prevista nella convenzione un'attività di approfondimento sullo stato di attuazione e sul ruolo assunto dalla legge relativamente ai servizi rivolti all'adolescenza e ai servizi rivolti alla prima infanzia. La ricognizione, in fase operativa, riguarda due aree tipiche d'intervento della legge: i servizi e i progetti rivolti all'adolescenza e alla preadolescenza; i servizi e gli interventi socioeducativi per la prima infanzia.

Oltre le funzioni previste dalla convenzione con il Dipartimento affari sociali, 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 continuato il programma formativo suggerito dal 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».

La formazione nazionale per la L. 285/97 si è delineata come una sorta di "laboratorio nel laboratorio" perché avere coinvolto in tre anni oltre 1.500 dirigenti, funzionari ed operatori provenienti da quasi tutte le Regioni italiane ha voluto dire mobilitare in iniziative di approfondimento vasti settori dell'ambito dei servizi pubblici impegnati nella realizzazione della legge. In alcuni casi, ad esempio nei confronti del personale amministrativo, non erano mai state realizzate iniziative di confronto così allargate, che sono state apprezzate e ritenute utili. Un limite può essere stato lo scarso coinvolgimento del privato sociale, la cui partecipazione, probabilmente per motivi di priorità, è stata subordinata alla partecipazione "pubblica".

Le attività del secondo semestre di formazione interregionale-nazionale sono riportate nel prospetto riepilogativo.

Collegati all'attività formativa e all'azione promozionale del Centro nazionale si registrano anche due importanti eventi del mese di dicembre 2000:

- Il 5 e il 6 dicembre si è tenuto a Como il seminario nazionale interregionale di approfondimento sulla L. 285/97 per il 2° triennio dal titolo La L. 285/97 oltre il 2000, organizzato da: Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno-infantile, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti - Firenze. Oltre 350 presenze "importanti" perché, dopo la prima esperienza di Bologna, nel 1998, ci si ritrovava tra referenti di Regioni e ambiti territoriali impegnati a rilanciare la L. 285/97.
- Il 13 dicembre, in Palazzo Vecchio, a Firenze, si è tenuto il primo incontro delle 15 città riservatarie della L. 285/97 organizzato dal Centro nazionale, dal Comune di Firenze e dall'ANCI (Associazione nazionale Comuni italiani): un appuntamento significativo anche per l'approvazione di un documento comune di intenti delle città riservatarie.