

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Marche	109
Molise	15
Piemonte	188
Provincia autonoma di Bolzano	15
Puglia	103
Sardegna	1
Sicilia	81
Toscana	186
Umbria	46
Valle d'Aosta	17
Veneto	102
Italia	1649

B.14. Rapportando a 100 il numero di interventi/azioni previsti dai Progetti esecutivi del Piano territoriale che sono stati attivati), al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, ne sono stati attivati:

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
Meno del 25% degli interventi/azioni previste: n.	69	30,5	291
Tra il 25% ed il 50% degli interventi/azioni previste: n.	74	32,7	286
Tra il 50% ed il 75% degli interventi/azioni previste: n.	96	42,5	462
Tra il 75% ed il 100% degli interventi/azioni previste: n.	143	63,3	1166
NON RISPOSTA	8	3,5	68

B.15. Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i Progetti attivati hanno coinvolto i fruitori/destinatari degli interventi:

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
In un numero inferiore a 100: n.	158	69,9	1134
In un numero variabile da 100 a 500: n.	140	61,9	580
In un numero variabile da 500 a 1000: n.	82	36,3	212
In un numero variabile da 1000 a 3000: n.	60	26,5	183
In un numero superiore a 3000: n.	30	13,3	61
NON RISPOSTA	16	7,1	103

B.16. Indicare l'età prevalente dei fruitori/destinatari degli interventi coinvolti nei Progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
0-6 anni: n.	107	47,3	244
6-11 anni: n.	132	58,4	480
11-14 anni: n.	136	60,2	407
14-17 anni: n.	91	40,3	203
18-30 anni: n.	19	8,4	38
Più di 30 anni: n.	71	31,4	221
Non c'è un'età prevalente n.	120	53,1	632
NON RISPOSTA	7	3,1	48

B.17. Indicare la tipologia prevalente dei fruitori/destinatari degli interventi coinvolti nei Progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
Minori, in generale: n.	185	81,9	1266
Minori, categorie particolari (poveri, handicap, devianti...): n.	91	40,3	310

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Adulti, in generale: n.	33	14,6	56
Adulti, genitori: n.	101	44,7	236
Adulti, operatori (sociali, educativi, insegnanti...): n.	67	29,6	133
Istituzioni (pubbliche, privato sociale...): n.	18	8,0	27
Non c'è una tipologia prevalente n.	56	24,8	191
NON RISPOSTA	8	3,5	54

B.18. Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i Progetti attivati hanno coinvolto le risorse umane (operatori, volontari...):

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
In un numero inferiore a 10: n.	128	56,6	992
In un numero variabile da 10 a 50: n.	159	70,4	907
In un numero variabile da 50 a 100: n.	63	27,9	236
In un numero variabile da 100 a 300: n.	26	11,5	49
In un numero superiore a 300: n.	6	2,7	10
NON RISPOSTA	9	4,0	79

B.19. Indicare la tipologia prevalente delle risorse umane (operatori, volontari...) coinvolte nei Progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
Operatori pubblici dipendenti: n.	128	56,6	525
Operatori pubblici convenzionati (cioè singoli professionisti): n.	95	42,0	292
Operatori di Enti convenzionati (Cooperative, Associazioni): n.	163	72,1	974
Operatori del volontariato: n.	56	24,8	150
NON RISPOSTA	20	8,8	332

B.20. Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i Progetti attivati hanno impegnato le risorse finanziarie già percepite:

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
Per una quota inferiore al 25% del totale finanziato: n.	94	41,6	481
Per una quota tra il 25% ed il 50% del totale finanziato: n.	89	39,4	451
Per una quota tra il 50% ed il 75% del totale finanziato: n.	99	43,8	440
Per una quota tra il 75% ed il 100% del totale finanziato: n.	134	59,3	824
NON RISPOSTA	9	4,0	77

B.21. Indicare la quota di cofinanziamento (regionale, provinciale, comunale...) aggiuntivo rispetto al contributo ex L.285/97 per i Progetti attivati al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale:

	Ambiti	% su n. Ambiti	Progetti
Quota inferiore al 25% del finanziamento L.285/97: n.	155	68,6	1256
Quota tra il 25% ed il 50% del finanziamento L.285/97: n.	71	31,4	281
Quota tra il 50% ed il 75% del finanziamento L.285/97: n.	51	22,6	144
Quota tra il 75% ed il 100% del finanziamento L.285/97: n.	59	26,1	217
NON RISPOSTA	20	8,8	292

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

La fonte principale per la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97 è rappresentata dalle relazioni che le Regioni e le città riservatarie devono inviare al Dipartimento affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri entro il 30 giugno di ogni anno.

È stato già ricordato come anche per l'anno 2000 il Gruppo tecnico interregionale "politiche minorili - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile" ha concordato con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, una bozza di indice comune a tutte le Regioni per estendere la Relazione ai sensi dell'art.9, comma 1 L. 285/97. Quasi tutte le relazioni del 2000 sullo stato di attuazione della L. 285/97 hanno seguito, del tutto o in parte, lo schema proposto e questo permette un utile raffronto in sede di relazione nazionale.

D'altra parte le notevoli diversità nella individuazione di obiettivi e linee di indirizzo e nelle scelte operative delle Regioni in merito alla attuazione della L. 285/97 (già evidenziate nella relazione dello scorso anno), si sono accresciute con il procedere dell'avanzamento nell'applicazione della legge e risulta sempre più difficile cogliere gli elementi comuni e interpretare correttamente il perché delle scelte diverse.

Questo dato oggettivo non autorizza assolutamente a pensare che lo spirito e la lettera della L. 285/97 siano state travisate o misconosciute dai diversi modi in cui è stata realizzata nei 260 tra ambiti e città riservatarie in cui è stato diviso il territorio nazionale. Anzi la ricchezza della diversità, pur nella fatica comune, esprime come non c'è stata, e sicuramente non ci poteva essere, un'unica "via alla L. 285/97", ma tante strade che hanno cercato di raggiungere obiettivi comuni, di garantire diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, in maniera aderente ai bisogni, alle risorse e alle possibilità dei diversi territori.

Le relazioni di quasi tutte le Regioni, le Province autonome e le città riservatarie non sono arrivate nei tempi stabiliti e questo ha determinato anche il ritardo con cui è stata potuta completare la relazione nazionale. Il "compendio" che segue è stato elaborato tenendo conto delle relazioni pervenute per cui mancano i riferimenti alla situazione della L. 285/97 nelle Regioni Sardegna e Sicilia, nella Provincia autonoma di Trento (che, pur avendo inviato la relazione per il 1999 non ha inviato quella per il 2000 facendo riferimento alla speciale

situazione di autonomia, anche normativa, in cui si trova) e alla situazione in due città riservatarie: Bari e Cagliari.

I successivi paragrafi propongono un percorso di ricerca tra i contenuti delle relazioni delle Regioni, seguendone l'indice. Non sarà una sintesi che cerca di "omologare" o, peggio, "omogeneizzare" le indicazioni emerse, perché non sarebbe un'operazione né opportuna né corretta, per il necessario rispetto dell'autonomia locale e del decentramento amministrativo, punti cardine della L. 285/97; ma cercherà di essere una " rassegna ragionata " che scaturisce dalla lettura e dal confronto tra le relazioni pervenute, evidenziando i molteplici aspetti e gli elementi caratterizzanti segnalati e sottolineati dalle Regioni e dalle città riservatarie.

4.1. Linee di intervento e procedure relative alla implementazione e al consolidamento della L. 285/97 nelle Regioni e nelle Province autonome.

Dopo il grande lavoro politico, amministrativo e tecnico per attivare la "macchina" della L. 285/97, evidenziato dalle relazioni del 1999 di Regioni e Province autonome, in questo ultimo anno si è proceduto principalmente ad un meno intenso, ma non meno importante, impegno di garantire l'applicazione e lo sviluppo della legge. Dalle relazioni sullo stato di attuazione della L. 285/97 al 30 giugno 2000 si coglie come, in molti casi, siano stati numericamente limitati gli atti integrativi delle procedure di avvio della L. 285/97 adottati da Consigli regionali, Giunte regionali, assessorati competenti.

I diversi atti possono essere ricondotti essenzialmente a tre direttrici principali. Un primo filone riguarda gli atti amministrativi direttamente finalizzati all'applicazione della legge e comprende principalmente le disposizioni per il trasferimento agli ambiti territoriali dei finanziamenti delle annualità della L. 285/97 o per attivare le modalità di ricognizione e monitoraggio sui piani e sui progetti. Un secondo gruppo di atti, più o meno direttamente collegati con l'attuazione dei piani, riguarda il consolidamento della L. 285/97 nelle Regioni, con un processo orientato a superare gli ostacoli dell'avvio ma di ampio respiro, come rilevato dalla Regione Abruzzo: «Le dinamiche di processo dell'implementazione hanno seguito il sistema delineato con un effetto "a cascata"; la stessa logica di base viene seguita rispetto ai sistemi di supporto al processo (flussi informativi, monitoraggio, valutazione, documentazione, gestione e flussi finanziari, rendicontazione, ecc.)». Per il terzo gruppo di atti ci si può rifare a quanto scritto dalla Regione Lombardia sull' «l'avvento della legge

287/97 che ha destato un nuovo interesse rispetto alla condizione dei minori. In particolare ci si è posti due obiettivi affini alle indicazioni della legge:

- la realizzazione graduale sul territorio di patti educativi tra i vari livelli istituzionali e i soggetti attivi della comunità locale che operano per i minori e le loro famiglie;
- l'avvio di una sede significativa di confronto con il territorio, a supporto della programmazione regionale e finalizzata alla diffusione di una nuova cultura a promozione e tutela del minore.»

In sostanza si è operato per trovare il raccordo tra la L. 285/97 ed il più ampio orizzonte delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza a livello regionale e delle politiche sociali in generale. Questo è successo sia in quelle Regioni dove «il sistema dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza attivato con la L. 285/97, presenta numerosi elementi di compatibilità con i sistemi preesistenti e con i nuovi sistemi (Piano sociale regionale) ed ha agito come sperimentazione di prassi gestionali innovative, che sono state successivamente applicate in altri campi dei servizi sociali regionali» che in quelle situazioni meno attrezzate dove «in forza delle attività promosse dalla L. 285/97, hanno conquistato spazi di attenzione e visibilità nelle politiche sociali e nei processi di sviluppo del tessuto sociale e culturale della Regione.»

Un dato abbastanza sorprendente che emerge da quasi tutte le relazioni delle Regioni è quello che è stato chiamato «effetto moltiplicatore dei risultati attesi, rispetto agli obiettivi originali rivolti all'infanzia e all'adolescenza. L'impatto della L. 285/97 è misurabile attraverso diversi indicatori di risultato:

- la crescita del senso civico delle comunità con riferimento ai diritti delle bambine e dei bambini più presenti e protagonisti nella vita sociale;
- l'assetto organizzativo del sistema territoriale dei servizi sociali appare visibilmente cambiato nel senso del decentramento e di una maggiore capacità comunicativa, relazionale, interattiva;
- le scelte di governo locale, di natura amministrativa, tecnica e finanziaria sono sempre più orientate nel senso della concertazione tra più soggetti partners;
- la formazione degli operatori e dei soggetti attori della vita sociale (coppie, nuclei familiari, insegnanti, volontari) è diventata centrale nel processo di rinnovamento dei servizi.»

In effetti sono spesso molto lunghi gli elenchi presentati di altri atti pubblici adottati, oltre che per la gestione della L. 285/97, relativi alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge. Gli argomenti di questi atti coprono tutti gli aspetti della vita dell'infanzia e dell'adolescenza e coinvolgono tutti i livelli amministrativi regionali (leggi, delibere di Consiglio o di Giunta regionale, disposizioni dirigenziali e circolari...). In diverse Regioni sono state approvate o modificate leggi regionali concernenti "norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"; un altro tema trattato da atti regionali è la "promozione delle città dei bambini e delle bambine"; anche il rilancio dei "consultori familiari a tutela della salute del neonato, del bambino e dell'adolescente" è un elemento presente nel rinnovato interesse per l'infanzia e l'adolescenza, come pure la definizione, o ridefinizione, di "standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi per minori"; un ulteriore tema specifico citato da più di una relazione regionale è la individuazione di "linee d'indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori". Diverse poi sono le iniziative che cercano di integrare i servizi per l'infanzia e l'adolescenza: dal «Contributo per l'attuazione del progetto: Cooperazione nell'ambito dei servizi di accoglienza per l'infanzia» al «Progetto interregionale sulle politiche sociali per la famiglia e l'infanzia» al «Protocollo d'intesa tra Regione e Province per il coordinamento delle azioni relative all'area dell'infanzia e dell'adolescenza». Alcuni temi "sparsi" ma interessanti di questa produzione di atti che si può tradurre in un miglioramento del benessere dei bambini e dei ragazzi nel territorio del paese sono: «Centro pilota per la mediazione in ambito penale minorile», «Direttiva regionale in materia di affidamento familiare», «Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita e qualificazione del sistema formativo integrato», «Interventi per la realizzazione della scuola a domicilio», «Istituzione di un marchio etico dei prodotti realizzati e commercializzati senza il ricorso al lavoro minorile ed al lavoro nero», «Protocollo d'intesa tra Regione e Tribunale per i minorenni per l'informatizzazione delle procedure». Strettamente collegati con la L. 285/97 sono gli Osservatori regionali sull'infanzia e sull'adolescenza (o comunque denominati) istituiti ai sensi della L. 451/97 ma spesso collegati ai Sistemi informativi dei servizi sociali regionali; in qualche caso è stato proprio il Centro regionale per l'infanzia e l'adolescenza che ha costituito il primo nucleo di un sistema informativo più allargato.

Diverse per natura e tipologia sono le azioni intraprese per favorire l'implementazione della L. 285/97, dal coordinamento tra gli ambiti al raccordo, dalle iniziative informative a quelle

formative.

Non tutte le Regioni hanno promosso "iniziative di coordinamento tra gli ambiti territoriali", quelle che lo hanno fatto hanno privilegiato l'operatività dell'organizzazione di "eventi" per far conoscere e partecipare le attività realizzate, come in una Regione dove: "Lo strumento di coordinamento con le Province è stato utilizzato anche per l'organizzazione di quattro giornate seminariali, nel corso delle quali sono state presentate alcune esperienze significative, realizzate con i fondi della L. 285/97 sul territorio regionale, sugli ambiti d'intervento indicati nella legge (artt. 4,5,6,7). L'iniziativa è stata molto apprezzata da tutti i soggetti interessati per diverse ragioni: ha infatti consentito un'ampia possibilità di confronto e di conoscenze delle diverse modalità di realizzazione rispetto a tematiche comuni, ha anche fornito elementi di riflessione sulle metodologie adottate e/o da adottare, ha valorizzato i risultati conseguiti e ha stimolato nuove elaborazioni. Infine ha contribuito a mettere in relazione esperienze simili realizzate su territori diversi, grazie anche alla stesura di un indice degli interventi realizzati sull'intero territorio regionale con i fondi della L. 285/97". Quasi tutte le Regioni hanno invece mantenuto un intenso e stabile coordinamento all'interno degli ambiti che spesso ha "costituito un'occasione nuova che ha consentito di operare in modo innovativo rispetto al passato".

Le "iniziative di raccordo a livello regionale" della attuazione dei progetti sono state realizzate da quasi tutte le Regioni con la comune finalità di «supportare un metodo di lavoro tendente a favorire la partecipazione e il confronto» e di «stimolare l'avvio dei servizi e degli interventi». L'impegno di tutti ha però sortito esiti diversi: in qualche caso «le riunioni programmate in Regione con i referenti Provinciali sono state poco partecipate sia per l'esigenza espressa di definire meglio i livelli istituzionali di competenza tra Regione, Provincia, Comunità Montana e Comune, sia causa del turn-over dei referenti tecnici che non ha garantito la continuità esperienziale maturata nel corso della prima annualità di lavoro comune»; in altre situazioni «la partecipazione a incontri di raccordo sull'attuazione dei progetti ha consentito di assicurare una certa omogeneità di applicazione della L. 285/97 su tutto il territorio piemontese, di chiarire taluni nodi problematici inerenti gli aspetti operativi di realizzazione delle attività, mentre gli aspetti particolari, legati a peculiari situazioni ed esigenze locali, sono stati definiti attraverso numerosi incontri, su richiesta dei rappresentanti degli enti locali titolari dei progetti finanziati ed attraverso la risposta a quesiti scritti o trasmessi tramite posta elettronica».

Le relazioni delle Regioni rimarkano l'importanza delle "iniziative informative" promosse a livello regionale sull'implementazione della L. 285/97. Diverse Regioni hanno organizzato incontri a livello regionale: ci sono state conferenze regionali sull'infanzia e l'adolescenza con approcci e temi diversi, ad esempio in un caso dal titolo «Il futuro è nelle nostre mani, incentrata sul primo rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza elaborato dall'Osservatorio regionale e sullo stato di attuazione della legge 285/97» e in un altro «Valutare per riprogettare, con la partecipazione di oltre 250 operatori e amministratori, a significare un indubbio interesse per le opportunità presentate in termini di crescita culturale delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dalla legge, che ha indubbiamente innescato un meccanismo di coinvolgimento e di partecipazione»; in altri casi «sono state le Giornate dell'infanzia e dell'adolescenza, a dimensione regionale, realizzate nelle quattro Province della Regione».

Tra le Regioni c'è chi ha prodotto «un opuscolo-dossier sugli interventi sull'infanzia e l'adolescenza nel triennio 1996-1998, in cui è ricompresa un'ampia parte sulla legge 285/97» o «uno testo di informazione e di sensibilizzazione sulla legge 285/97 dal titolo: *Un passo avanti nella promozione di politiche sociali intelligenti ed efficaci*». Comincia a diffondersi anche l'uso di internet: «la Regione ha realizzato un sito internet del Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza all'interno del quale è pubblicata la Banca dati Progetti L. 285/97 contenenti le informazioni sui progetti attuati negli ambiti».

In una relazione si legge che «l'esigenza più avvertita resta la formazione-laboratorio nella realtà regionale e nelle singole realtà di ambito» ed in effetti le "iniziative formative" hanno costituito un impegno a vasto raggio per quasi tutte le Regioni, che hanno privilegiato la dimensione interregionale («Formazione interregionale dell'Abruzzo che ha visto la partecipazione di n. 136 operatori ai Corsi organizzati in raccordo con le altre Regioni del centro Italia (Toscana, Lazio, Umbria, Marche), in esecuzione dell'accordo di collaborazione definito tra le stesse; Umbria sulla «Valutazione della qualità dei servizi attivati in attuazione della legge 285/97»; Marche con i tre Corsi in cui si è articolato il programma «Il tempo per le famiglie», «La città dei bambini», «I servizi ricreativi per il tempo libero»; Abruzzo, «Corso per operatori di servizi di contrasto al maltrattamento ed alla violenza sui minori», conclusosi nel giugno 1999 e Corso sull'Affido familiare») o utilizzato risorse private interne alla Regione («Il programma di formazione, già approvato dalla Giunta regionale, è incentrato sui temi della programmazione, della progettazione, del monitoraggio e della valutazione»). Della

formazione si ha chiara l'importanza perché «rappresenta, a livello istituzionale, una opportunità di ripensamento sul ruolo dei servizi e dei progetti e sul loro funzionamento ciò in vista anche delle successive azioni di programmazione sociale (piani di zona, piani d'area, ecc.) ». Sempre più spesso la scelta di argomenti e metodi non è casuale o imposta dall'alto: «Un'apposita ricognizione dei fabbisogni formativi presso tutti gli enti gestori ha consentito: di verificare l'interesse per la realizzazione di iniziative formative, in Piemonte, nelle due aree tematiche proposte: procedure amministrative e valutazione dell'efficacia degli interventi per minori; di rilevare i fabbisogni formativi emergenti a livello locale su aree tematiche/aspetti diversi (tra queste, la maggiore esigenza riguarda l'approfondimento delle tecniche di progettazione, di rilevazione ed analisi dei bisogni, della costruzione e realizzazione delle reti territoriali; di raccogliere suggerimenti e proposte sulle modalità di realizzazione delle singole iniziative formative a livello regionale e di ambito territoriale». Tra i temi, pur nella diversità dei vari contesti, è possibile rilevare alcune continuità: «Valutazione del processo amministrativo; valutazione del processo tecnico per referenti delle 4 aree ex L. 285/97; innovazione e sperimentazione dei servizi socioeducativi per la prima infanzia; servizi di sostegno alla famiglia, contrasto delle povertà e della violenza, alternative al ricovero; azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; valutazione del processo tecnico per responsabili dell'ambito territoriali, referenti area e di progetto; valutazione del processo tecnico per operatori coinvolti nel progetto; servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero».

Le relazioni delle Regioni indicano come nel corso dell'anno sia stato dato seguito alle diverse disposizioni interne sul riparto economico delle risorse ex L. 285/97. Anche rispetto allo stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi delle annualità '97, '98 e '99 non si rilevano particolari problemi o situazioni critiche; sembrano esserci alcuni ritardi ("Erogata tutta la prima annualità e il settanta per cento della seconda; a breve il trenta per cento restante") o alcune "correzioni di rotta": «La Regione, invece, si è riservata di liquidare agli enti locali la quota relativa all'anno 1999 in relazione allo stato di avanzamento operativo dei progetti»; «La quota del 20% del fondo 1999 è stata accantonata per un maggiore finanziamento di alcune tipologie di progetti, che sono individuate nelle seguenti: tutela e promozione dell'ambiente, sostegno alla genitorialità e promozione dei diritti dei minori».

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

4.2.1. Implementazione e consolidamento della L. 285/97

Un'importante parte delle relazioni delle Regioni sullo stato di attuazione della L. 285/97 è stata dedicata alla individuazione delle positività e delle criticità nelle procedure adottate relative ai Piani territoriali di intervento rispetto a diverse dimensioni.

Le due direttrici principali di riflessione e consapevolezza stimulate dall'analisi sulla situazione della L. 285/97 esprimono l'ampio orizzonte della legge.

- «Si è concretizzata quella sorta di “generatività sociale” da parte degli enti coinvolti che hanno acquisito una logica di impegno comune, di “patto educativo” che rappresenta il vero aspetto innovativo della norma.
- La crescente e progressiva interconnessione tra l'attuazione del primo triennio della legge 285/97 ed il resto delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in generale ma anche di tutte le politiche sociali che «ha determinato una doppia, reciproca, influenza: da un lato la costruzione dei piani di intervento della legge 285/97 negli ambiti territoriali, pur nei limiti e con le lacune della “prima volta”, ha indicato una strada possibile, e praticabile, della programmazione territoriale “negoziata” e “per progetti” (che deve sempre più crescere verso una programmazione “per obiettivi” in grado di coinvolgere tutte le realtà territoriali, pubbliche e private); questa esperienza potrà essere utile per l'avvio del “piano sociale”; dall'altro l'orizzonte del “piano sociale”, essendo più ampio e complessivo delle azioni innovative per l'infanzia e l'adolescenza previste dalla legge 285/97, integra e completa le modalità operative definite e sperimentate con l'applicazione della legge sul territorio regionale».

Da un'analisi generale dei contributi emergono alcuni aspetti significativi o perché comuni a diverse situazioni o perché di particolare rilevanza oggettiva.

Tra gli “elementi di debolezza e difficoltà” si indicano i seguenti punti.

- Il raccordo tra gli enti pubblici impegnati nella progettazione e nella realizzazione di piani territoriali di intervento della L. 285/97 («Raccordo tra assessorati e uffici regionali, in particolare Sanità e Istruzione, che intervengono sull'infanzia»; «l'individuazione ed il coinvolgimento di altri enti»; «difficoltà dell'ente gestore di raccordare i Comuni di un ambito, soprattutto nel caso di ambiti formati da molti

Comuni»; «la sostituzione di ruoli, a volte, fra ente locale e Province»; «l'accordo formale con altri enti risulta critico nella parte di gestione»; «difficoltà nella modalità di lavoro concertato tra i vari *partners*, sia nella fase di programmazione che in quella di realizzazione dei piani»; «il coordinamento tra settori degli enti locali necessario allo sviluppo di politiche urbane trasversali tese a rendere le città accoglienti per i bambini», «disomogeneità degli strumenti di valutazione e ancora poca attenzione alle forme e alle modalità comunicative/informative/di sensibilizzazione»).

- Una carenza strutturale nelle amministrazioni pubbliche in relazione agli impegni richiesti da un corretto ed efficace lavoro sociale per l'infanzia e l'adolescenza («Assenza di un'organizzazione adeguata all'interno dell'amministrazione che in molti casi ha comportato lo svolgimento di funzioni amministrative da parte di figure tecniche»; «frequente insufficienza quantitativa e qualitativa degli uffici comunali preposti»; «l'esiguità dei tempi di apertura dei servizi»; «la carenza di operatori adeguatamente formati»; «nella fase di gestione l'individuazione di risorse umane adeguate e gli aspetti organizzativi»; «la qualità degli spazi»).
- Un bisogno di acquisire competenza ed esperienza nel percorso metodologico introdotto dalla L. 285/97 e comune alle nuove esigenze delle politiche sociali («mancanza di esperienza concreta nell'attività per progetti»; «scarsa abitudine nel dare rilievo alle fasi di verifica e valutazione»; «l'ancora insufficiente sistematicità nella definizione degli obiettivi e della progettazione»; «l'utilizzo della L. 285/97 ancora come mera fonte di finanziamento più che di sperimentazione»; «la difficoltà di realizzazione dell'analisi dei fabbisogni»; «la frammentarietà di alcuni progetti»).
- La necessità di adeguare in maniera coerente con le finalità sociali le procedure amministrative; apparentemente un problema minore ma che ha costretto una Regione a scrivere : «Ancora oggi, però, sussistono alcune aree bloccate che, si spera, in breve tempo, attivarsi (difficoltà nelle procedure amministrative relative alla stesura, pubblicazione dei bandi e successiva valutazione dei progetti e affidamento della gara»; «carenze nelle procedure per l'affidamento della gestione dei progetti e degli incarichi professionali»; «incapacità nella progettazione e gestione delle procedure di gara per l'affidamento a terzi della gestione dei servizi programmati»).

Tra gli "elementi di forza e positività" si possono sintetizzare i seguenti punti.

- Il recupero della centralità dell'infanzia e dell'adolescenza rispetto ai temi della politica («la soddisfazione perché la progettazione per l'attuazione della L. 285/97 ha portato all'attenzione generale il tema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza»; «un'ampia diffusione della cultura dei diritti del minore e quindi della valenza politica di questa fascia di popolazione»).
- La riscoperta del territorio nella sua globalità conciliando obiettivi comuni e rispetto di esigenze specifiche («attraverso la L. 285/97 è stato confermato il ruolo attivo della Regione quale organo di indirizzo, coordinamento e controllo»; «il ruolo delle Province con funzione di supporto, promozione, informazione e coordinamento interistituzionale»; «valorizzazione dell'ente locale quale attore-regista delle progettualità e titolare delle risorse economiche»; «la salvaguardia delle specificità territoriali»; «gli accordi di programma sono stati perfezionati in tutti gli ambiti territoriali»).
- La crescita delle competenze e delle capacità degli enti locali nella progettazione sociale («la L. 285/97 ha prodotto nel territorio regionale un accrescimento delle potenzialità operative dei Comuni. Le difficoltà incontrate hanno di fatto costituito un incentivo per accrescere le potenzialità operative dei Comuni»; «l'attivazione anche dei piccoli Comuni rispetto alla cultura della progettazione»; «l'opportunità offerta dai progetti ex L. 285/97 è quella di avere confronto con i soggetti territoriali (enti locali, istituzioni scolastiche, cooperative, ecc.)»; «la maggior positività riscontrata riguarda, in entrambe le fasi, il lavoro interistituzionale, che, nonostante le difficoltà evidenziate, rappresenta un significativo valore aggiunto ed una potenzialità in termini di crescita e di sviluppo degli enti responsabili dei progetti»).
- La diffusione di conoscenze e pratiche operative innovative nel progettare e gestire gli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza (il lavoro di rete e per progetti: «il consolidamento del lavoro di rete tra i vari interlocutori, in un'ottica di progressive assunzioni di ruoli e responsabilità, ciò in previsione anche nel prossimo piano territoriale»; «il lavoro per progetti» - nuove risposte e l'orizzonte del benessere: «la definizione di aree di priorità ha facilitato e orientato la progettazione a livello territoriale, favorendo la sperimentazione di interventi innovativi o comunque utili in quanto localizzati su zone e su bisogni non ancora soddisfatti»; «la L. 285/97 ha contribuito a promuovere la cultura della progettualità ed, in particolare, di quella

inerente l'ambito del benessere e dei diritti dei minori, ambito finora trascurato in quanto considerato non prioritario» - l'organizzazione del lavoro: «la funzione svolta dal Gruppo tecnico territoriale (rappresentanti delle pluralità del territorio) che allo stesso tempo promuove, facilita l'avvio delle azioni, supporta tecnicamente e costituisce punto di sintesi»; «si è rivelato molto positivo il ruolo del Gruppo tecnico interregionale politiche minorili, come facilitatore della comunicazione tra Stato e Regioni e supporto importante che ha garantito omogeneità nell'applicazione della legge e scambio continuo di esperienze e confronti» - la funzione dell'informazione, della formazione e della valutazione: «lo sviluppo dei flussi informativi sulla condizione dei minori che permetta di progettare disponendo di dati certi e rilevati in modo omogeneo sul territorio regionale»; «la consapevolezza che è necessario assicurare occasioni formative e di riflessione che consentano l'approfondimento e la diffusione delle conoscenze»; «il continuare nel lavoro, nel tempo e contemporaneamente alla implementazione delle azioni procedere alla valutazione di processo».

- La connessione e l'apporto positivo della L. 285/97 alle politiche sociali («i piani di zona, previsti dal "piano sociosanitario regionale", quali strumenti triennali di programmazione, prevedono una risposta integrata (sociale-sanitaria, pubblica-privata) ai fabbisogni sociosanitari del territorio individuati da un'analisi dell'esistente»; «la progettualità della L. 285/97 si è inserita in un contesto territoriale e organizzativo in cui sono presenti i piani di zona»).

Le relazioni delle Regioni declinano le diverse positività e negatività rilevate nell'attuazione della L. 285/97 secondo dimensioni specifiche, mantenendo un'estrema "varietà nella continuità" tra le diverse situazioni.

Tra le "linee di intervento" e priorità a suo tempo individuate dalle amministrazioni regionali va rilevato come questo anno di implementazione della L. 285/97 abbia permesso di evidenziare l'adeguatezza delle scelte o la difficoltà di attivare interventi coerenti con esse.

In diversi casi «gli indirizzi regionali per l'attuazione della L. 285/97 sono stati l'occasione per definire linee guida sul complesso dei servizi e degli interventi sociali ed educativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza e rappresentano in questo momento un punto di riferimento per tutta la progettualità degli enti locali nel settore» e «per quanto riguarda le priorità riferite agli

interventi, sono state sostanzialmente rispettate dagli enti locali"; anzi "mentre nel 1999 (primo anno di applicazione concreta della L. 285/97) per i responsabili dei servizi territoriali - già oberati da rilevanti impegni e compiti istituzionali legati alla quotidianità - non è stato agevole acquisire piena consapevolezza del significato che la L. 285/97 aveva e mantiene tuttora, per il corrente anno sembra di poter dire che la coscienza delle possibilità e dello spirito di questa importante legge sia cresciuta».

Tra gli "aggiustamenti" operati nel corso dell'anno c'è chi afferma di aver «operato per la implementazione della legge con i seguenti obiettivi: assestamento dei piani con la presentazione dei progetti esecutivi per la II annualità; estensione della programmazione ai sensi della L. 285/97 anche in quelle parti del territorio regionale che per la ristrettezza del tempo o per difficoltà di altro genere, erano rimaste escluse dal finanziamento per la prima annualità» mentre in altri contesti «anche le Province hanno individuato alcune priorità metodologiche quali, ad esempio, il coinvolgimento del contesto sociale agli interventi, la messa in rete dei servizi, l'istituzione di un centro di raccolta-dati (poi realizzato in ciascuna provincia con la legge 451/97)».

È proprio tra gli indirizzi e le priorità indicate dalle Regioni che si rileva la sempre più profonda e articolata connessione tra l'applicazione della L. 285/97 e la riorganizzazione di tutte le politiche sociali a livello regionale; una Regione scrive : «Altra finalità da perseguire è quella di sviluppare questa programmazione settoriale in stretta interazione con i piani sociali di zona che vengono per la prima volta presentati nel corrente anno sulla base delle indicazioni del primo piano sociale regionale. Per favorire una predisposizione contestuale dei piani territoriali per l'infanzia ai piani sociali di zona, sono stati uniformati gli ambiti territoriali che coincidono ora con quelli sociali e con quelli dei distretti sanitari e sono stati forniti indirizzi per un programmazione integrata». Un'altra guarda al secondo triennio della L. 285/97 in quest'ottica: «L'obiettivo che ci si è posti in nell'elaborazione delle indicazioni per il secondo triennio della programmazione della legge 285/97 riguarda in primo luogo la necessità di ricostruire piani territoriali che raccolgano tutti gli interventi rivolti all'infanzia».

L'analisi della coerenza tra linee di indirizzo del primo triennio e realizzazione operativa degli interventi ha spinto più di una Regione a porsi per tempo (e questo appare un ulteriore conseguenza positiva dell'approccio innovativo della L. 285/97) nell'ottica della riprogrammazione; ad esempio c'è chi scrive: «Un'altra priorità indicata nel primo programma regionale riguarda il vincolo secondo il quale i progetti esecutivi devono garantire

interventi che prevedono azioni su ciascuno articolo di legge. Nel primo triennio è stata fatta questa scelta per sollecitare le realtà territoriali ad intervenire e ad attrezzarsi in modo diversificato e più rispondente alla globalità dei bisogni e a non trascurare nessun ambito tematico in rapporto ai diversi articoli della legge. L'esperienza acquisita consente ora di superare questo vincolo, lasciando agli ambiti territoriali la valutazione delle priorità in modo da intervenire maggiormente sulle aree che lo richiedono».

La dimensione "dell' analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse territoriali" ha rappresentato, come già rilevato, un punto debole della prima programmazione della L. 285/97. D'altra parte la consapevolezza dell'importanza della conoscenza per orientare la progettazione è cresciuta e, anche con la concomitante attivazione, in diverse Regioni, di servizi, uffici e unità operative con le competenze previste dalla L. 451/97, questo aspetto si è rafforzato almeno da tre punti di vista, permettendo di:

- acquisire in corso d'opera informazioni e dati in grado di sostenere e correggere le iniziative in corso («dalla valutazione dei piani e dei progetti si è rilevato che è ancora limitata la rilevazione del bisogno»; «i tempi strettissimi con i quali gli enti (Province, Comuni,...) sono stati chiamati a predisporre i piani territoriali d'intervento ed i relativi progetti hanno fatto sì che gli spazi per la ricognizione dei bisogni e delle risorse del territorio fossero anch'essi inevitabilmente ristretti. La Regione ha cercato di supportare l'attività di progettazione e lettura dei bisogni mettendo a disposizione le informazioni provenienti dal Sistema informativo regionale»; «nel primo triennio di applicazione della legge 285/97 l'analisi dei bisogni e ricognizione delle risorse territoriali è risultata carente o mancante in molti degli ambiti territoriali; in pochi piani territoriali si fa esplicito riferimento a ricerche o indagini specifiche e recenti che giustificano priorità di intervento. D'altra parte la Regione, con l'istituzione del Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha messo le premesse per migliorare questa situazione»).
- Avviare una corretta e sistematica procedura di documentazione, monitoraggio delle attività in corso di realizzazione («con la legge 285/97 e l'innovazione delle procedure tecniche di pianificazione dei servizi, l'analisi dei bisogni e la ricognizione delle risorse sono diventate le fasi fondanti di tutto il processo di programmazione e di accompagnamento. Il sistema di ricognizione e monitoraggio sull'infanzia è stato attivato mettendo in sinergia l'Osservatorio regionale previsto dal nuovo piano sociale

con le attività previste dalla legge 451/97»).

- Predisporre strumenti in grado di offrire maggiori conoscenze per impostare la seconda triennalità («il fenomeno del disagio minorile in alcuni ambiti territoriali a rischio per la presenza della criminalità organizzata, è risultato paradossalmente sottostimato ai fini delle scelte di piano e dell'individuazione di obiettivi specifici d'intervento nella progettazione locale»: «L'applicazione della legge 285/97 ha evidenziato chiaramente la carenza a livello regionale nella raccolta di dati, di esperienze e documentazione sull'infanzia e l'adolescenza e alla luce anche della L. 451/97, la Direzione politiche sociali ha predisposto un progetto per l'attuazione, nell'ambito dell'Osservatorio epidemiologico e delle politiche sociali, dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza»).

Nella "definizione degli ambiti territoriali" le Regioni hanno utilizzato criteri molto diversi; non ci sono stati ripensamenti ma l'analisi dello stato di attuazione ha permesso di rilevare aspetti positivi e criticità da superare anche rispetto a questo aspetto.

In qualche caso si è garantita la coerenza con le normative regionali che regolavano la progettualità sociale o sanitaria; dove questo non è stato previsto (spesso perché non era possibile) ha comportato qualche difficoltà: «gli ambiti locali (costituiti da Comuni, singoli o associati, e Comunità montane) individuati nel Piano di attuazione regionale della legge 285/97, in alcuni casi, non coincidono con i 35 ambiti territoriali individuati dal Piano sociale regionale, perché l'approvazione del primo Piano sociale è stata successiva alla attuazione della L. 285/97»; «la dimensione degli ambiti territoriali delle Province e dei sub-ambiti dei distretti sociosanitari, che coincidono con i distretti sanitari, si è dimostrata abbastanza soddisfacente. Tuttavia, sono emersi in alcune realtà territoriali dei problemi per quanto riguarda i distretti sociosanitari ridefiniti, a suo tempo, dalle Aziende sanitarie senza tenere nel dovuto conto i pareri degli enti locali interessati».

In altre situazioni (la maggioranza) è stato riconosciuto alla Provincia un ruolo importante di raccordo e coordinamento anche se questo, spesso per la vastità dei territori provinciali, ha implicato la scelta di costituire dei sub-ambiti, più o meno autonomi e facilmente raccordabili nell'ottica unitaria del piano territoriale: «si sono così costituiti 34 (sub) ambiti territoriali, individuando come livello intermedio di coordinamento fra Regione e responsabili enti gestori degli ambiti locali la Provincia, definita come ambito territoriale di Piano e, quindi, ente promotore dell'accordo di programma (recuperato il ruolo di coordinamento della