

- Rispetto ad un ultimo orientamento emerso appare difficile individuare “misure da adottare” dal livello amministrativo regionale; d'altra parte appare significativo ed emblematico, come ritorno a scelte “alte” anche nelle politiche locali, aver segnalato la necessità di lavorare sul ruolo educativo di ogni adulto nei confronti del minore, di ogni minore: «È indispensabile compiere una azione approfondita, articolata e intelligente affinché l'adulto si riappropri del proprio ruolo educativo, di cura e di guida del minore. L'assenza dell'adulto è il vero problema centrale che sempre più spesso emerge e tocca molte realtà cosiddette normali».

4.4. Le città riservatarie

La maggior parte delle relazioni delle città riservatarie individuate dalla L. 285/97 sullo stato di attuazione della legge ha seguito l'indice comune proposto dal Centro nazionale e dalle Regioni e questo ha facilitato la lettura e la comparazione dei contributi. D'altra parte, a fronte di una serie di elementi comuni a tutte le città riservatarie, che possono essere ricondotti ai vari aspetti connessi all'essere “aree metropolitane”, le diversità tra le 15 città sono notevoli ed emergono chiaramente; in genere sono differenze collegate sia a ragioni storico-culturali che a motivazioni di ordine economico (aree più o meno produttive, territori più o meno sviluppati rispetto a infrastrutture e collegamenti...) ma anche a modelli organizzativi e gestionali della vita cittadina, dei tempi e dei servizi...

Come è stato difficile sintetizzare le posizioni delle Regioni rispetto allo stato di attuazione della L. 285/97 espresse nelle relazioni inviate al Dipartimento affari sociali, è altrettanto (e forse ancora di più) complicato trovare dei punti di contatto tra le tredici relazioni pervenute (mancano quelle di Bari e Cagliari) dalle città riservatarie. La scelta di allegare alla Relazione al Parlamento anche le relazioni delle città (e delle Regioni) è “strategica” nel senso che solo così è possibile presentare compiutamente l'estrema varietà di esperienze, riflessioni e argomentazioni sullo stato di attuazione della L. 285/97.

Per questa parte di relazione, in continuità con quanto fatto per le Regioni, si utilizza la modalità di un “*collage* ragionato” dei passaggi che sono sembrati più adeguati ad illustrare le diverse posizioni sui tre temi generali delle relazioni: le linee di intervento e le procedure attuate per la realizzazione della L. 285/97; lo stato di attuazione dei piani territoriali nelle città riservatarie; le caratteristiche e la situazione di documentazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

Il primo blocco di contributi riguarda le «linee di intervento e procedure relative alla implementazione e al consolidamento della L. 285/97 nella città riservataria».

In questa parte va sottolineata la questione, a volte problematica, del rapporto tra città riservatarie e amministrazioni regionali in relazione alla L. 285/97. I diversi livelli di operatività tra Regione e città e la necessità di un raccordo e di un coordinamento, auspicabile, tra le indicazioni specifiche delle Regioni sulla L. 285/97 e più in generale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza da un lato e la competenza propria delle città ad intervenire con la necessaria autonomia su situazioni caratteristiche e specifiche dall'altro. Le opportunità di incontro e confronto comune avute in dicembre a Como (evento di rilancio della L. 285/97 promosso dalle Regioni e dal Centro nazionale) e a Firenze (incontro delle città riservatarie organizzato da Comune di Firenze, Centro nazionale e ANCI) hanno permesso di mantenere un importante livello di dialogo e collaborazione. D'altra parte esperienze positive sono già in atto: «L'attuazione della legge L. 285/97 ha favorito il consolidarsi dei rapporti di collaborazione tra il Comune, la Provincia e la Regione nella consapevolezza che, pur nell'autonomia delle singole competenze, fosse necessario costruire il massimo di coerenza nel sistema delle offerte socioeducative. Questa collaborazione ha prodotto, in particolare, un risultato importante rispetto alla definizione degli strumenti di rilevazione e monitoraggio degli esiti dei progetti che consentirà una visione d'insieme delle aree rispetto alle quali si è maggiormente investito e contestualmente e se sarà necessario, la messa a punto di scelte di correzione delle linee di indirizzo».

Molte e diverse sono le azioni intraprese per favorire l'implementazione della L. 285/97 dalle città riservatarie, che hanno coperto sostanzialmente tutti gli aspetti connessi con l'applicazione della legge: iniziative di coordinamento e di raccordo; iniziative informative, formative, amministrative, economico-finanziarie.

La questione specifica e caratteristica delle città riservatarie in questo ambito è la necessità di conciliare la "unicità", o almeno l'unitarietà, del Piano territoriale cittadino, con le esigenze particolari e la capacità di azione propria delle articolazioni territoriali della città, le circoscrizioni. Le posizioni tra i contributi oscillano tra chi ha cercato di garantire dal "centro" la diffusione delle iniziative («I progetti all'interno del piano triennale rispondono a una logica di rete e si irrorano sul territorio capillarmente; fra di loro vi è raccordo già visibile nella fase progettuale e tale raccordo lo si sta proponendo anche nella fase attuativa delle

azioni», tra chi ha mediato, in parte, con le circoscrizioni («Le iniziative di coordinamento si sono finora tradotte nel tentativo di collegare e coordinare gli interventi del Piano L. 285 ricadenti in ognuna delle 8 Circoscrizioni cittadine di nuova istituzione (in particolare i 23 Centri aggregativi/educativi in Territorio e Scuole, i 3 Servizi domiciliari per minori e famiglie) e quindi gli Organismi circoscrizionali tra loro, tenuto conto che essi non hanno avuto attribuite competenze gestionali sul Piano L. 285») e chi - la maggior parte delle città - ha scelto il "doppio binario" di garantire una parte di piano cittadino coordinata con specifici piani di intervento territoriali.

Le difficoltà di tipo amministrativo/finanziario (evidenziate nel paragrafo successivo) hanno spinto qualche città riservataria a cercare, e trovare, modalità nuove di gestione dei fondi; la circolarità di queste idee può aiutare tutte le città ad applicare in maniera più efficace la L. 285/97: «L'attuazione del Piano territoriale, oltre ad aver stimolato la sperimentazione di nuove procedure, ha permesso di applicare strategie finanziarie volte a rendere più flessibile e meno macchinosa la gestione dei fondi. Tali strategie, hanno reso possibile la modificazione in corso d'opera delle previsioni di bilancio, ed hanno garantito la possibilità di rispondere tempestivamente alle eventuali necessità che richiedevano un maggiore fabbisogno di risorse economiche, in ragione di mutati bisogni dell'utenza e del territorio coinvolti».

Anche l'aspetto della informazione (pur se a volte problematico), ha stimolato fantasia e creatività tra le città riservatarie: «È stato promosso anche un concorso rivolto agli studenti delle scuole medie superiori, pubbliche, private e straniere della città, per la realizzazione di un progetto di comunicazione su una tematica sociale da individuare tra quelle caratterizzanti i progetti del Piano Infanzia».

Anche nelle città riservatarie sono stati adottati atti pubblici o iniziative, 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 stessa.

In questo senso ci possono essere stati sia dei positivi collegamenti non sistematici («Numerosi sono i progetti che le diverse direzioni dell'amministrazione comunale hanno elaborato, anche in collaborazione con altri enti pubblici o agenzie del terzo settore, e che sottendono o prendono spunto dalle politiche per l'infanzia coerenti con lo spirito della L. 285/97») che delle connessioni dirette («Collegate al Piano nell'orientamento di fondo, nella metodologia progettuale e nell'articolazione strutturale - connessioni reticolari - sono

comunque state attivate e perseguite iniziative autonome della amministrazione cittadina che ampliano la dimensione qualitativa e quantitativa delle politiche per i minori»).

Queste iniziative sembrano distribuirsi su tre direttrici principali.

- Una modificazione della "macchina comunale" a partire dall'esperienza di applicazione della L. 285/97: «La riorganizzazione dell'amministrazione comunale in corso di attuazione prevede, tra gli altri, alcuni cambiamenti significativi rispetto alle nuove impostazioni suggerite dalla L. 285/97: la spinta ad un forte decentramento della macchina comunale per l'avvicinamento delle politiche e delle attività al cittadino e la costituzione della direzione servizi alla persona con la quale sono stati unificati i servizi educativi e i servizi sociali».
- La costituzione di adeguate strutture di supporto interne all'amministrazione comunale che hanno la caratteristica della "permanenza": «Per la connessione e l'integrazione degli interventi previsti nel Piano della L. 285/97 con il sistema cittadino dei servizi all'infanzia ed all'adolescenza sono stati attivati: Ufficio di coordinamento dell'accordo di programma, Comitato cittadino di lotta all'esclusione sociale».
- La costituzione di forme di coordinamento e raccordo tra pubblico e privato sociale in una prospettiva di lavoro comune: «Per quanto riguarda le azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza l'Amministrazione ha sostenuto la nascita e l'attività di un coordinamento cittadino costituito da più di 50 associazioni che ha gestito varie iniziative di promozione di diritti coinvolgendo numerosi bambini, ragazzi, scuole e famiglie».

Un secondo blocco di contributi delle città riservatarie è relativo allo "stato di attuazione degli interventi previsti dalla L. 285/97". Una parte ampia delle relazioni delle città riservatarie è stata dedicata alla individuazione delle positività e delle criticità nelle procedure adottate relative ai piani territoriali di intervento.

Nelle relazioni delle città riservatarie l'elencazione delle criticità è abbastanza più lunga delle positività ma questo non pare un indizio necessariamente negativo. Paradossalmente si può dire che proprio l'individuazione delle difficoltà specifiche incontrate dalle città riservatarie nella applicazione della L. 285/97 da un lato giustifica la scelta del legislatore di riservare un finanziamento specifico e, dall'altro, permette di cogliere i nodi da sciogliere per avviare e sviluppare compiutamente quel "welfare municipale" che da molti è indicato come uno degli strumenti attualmente più adeguati a garantire il benessere della persona. Provando a "fare

ordine" tra le criticità emerge proprio un indice delle priorità per gli impegni futuri dei diversi livelli di amministrazione politica:

- La questione del coordinamento risulta essere centrale perché copre (dall'interno all'esterno dell'amministrazione cittadina) almeno tre livelli cruciali: quello interno ad ogni amministrazione cittadina in cui spesso le competenze sull'infanzia e sull'adolescenza sono distribuite tra settori anche molto diversi che dialogano difficilmente («I punti critici delle operazioni rientrano nello scarso raccordo tra le parti dell' amministrazione comunale nonché tra enti diversi». «Livello di integrazione tra servizi e attività ancora insufficiente. Troppo spesso, infatti, servizi istituiti dalla stessa amministrazione e da enti diversi svolgono attività simili e non coordinate, con l'evidente rischio di dispersione delle risorse e diseconomicità gestionali»); quello del rapporto tra amministrazione comunale e circoscrizioni («La scelta di assegnare alle Circoscrizioni una quota del budget per progettualità autonome comporta però l'esigenza di coordinamento tra i livelli centrali e decentrati per evitare rischi di doppioni di servizi con conseguenti sprechi ed inefficienze. Non solo, ma poiché le progettualità cittadine implicano l'allocazione di risorse nelle singole Circoscrizioni che le dovranno gestire attraverso i Servizi socioassistenziali, risultano necessari complessi processi concertativi con gli organismi e i servizi decentrati); quello del rapporto con gli altri enti pubblici che sono coinvolti nel piano territoriale della L. 285/97 ma che non hanno competenza specifica solo sul territorio cittadino («Le principali criticità sono state individuate nella difficoltà di lavoro in comune tra servizi e enti diversi in particolare nelle situazioni fortemente problematiche: Istituto penale minorile e Centro di prima accoglienza»).
- Una criticità espressa praticamente in tutte le relazioni è stata la modalità di finanziamento individuata dalla L. 285/97 («Aspetto problematico è stato determinato dai tempi di riaccredito dei fondi, che ha comportato problemi di relazione con i diversi soggetti "gestori" - Associazioni, Cooperative - delle attività ed in particolare, nel caso del progetto Famiglie in relazione, con i fruitori stessi». «La gestione dei fondi secondo la normativa del Funzionario delegato ha comportato difficoltà procedurali per le quali l'Ufficio competente dei Servizi Finanziari si è dovuto attrezzare, con un aggravio della complessità organizzativa ed amministrativa». «I finanziamenti per le città riservatarie presentano una procedura - non essendo

accreditati su bilancio comunale - che comporta meccanismi complessi e spesso farraginosi. Non solo ma per circa sei mesi all'anno i fondi accreditati non sono disponibili con la conseguenza o di interruzione di servizio o di macroscopici ritardi nei pagamenti dei fornitori». «Si fa rilevare che il riaccredito dei fondi rappresenta per questa amministrazione una nota dolente. Ciò ha comportato gravissime difficoltà per tutti gli enti gestori degli interventi, tali da costringere questa amministrazione comunale ad anticipare fondi propri al fine di scongiurare la sospensione degli interventi a causa delle difficoltà economiche dovute al mancato pagamento dei servizi per circa sei mesi»).

- In diversi casi sono state evidenziate difficoltà nelle procedure burocratico-amministrative che hanno gravato in maniera eccessiva gli uffici comunali («Il carico di lavoro imputabile all'avvio dei progetti previsti dal Piano - senza che per questo fossero aumentati gli organici e le risorse a disposizione dei vari uffici - ha reso difficile dotarsi di modalità operative idonee ad un effettivo raccordo tra aree di competenza diverse». «La gestione dei finanziamenti da parte di "leggi speciali" comporta spesso notevoli difficoltà connesse alla farraginosità, rigidità, quantità e diversità di procedure e adempimenti. Purtroppo la L. 285/97 non fa eccezione a questa "regola". Sarebbe interessante calcolare quanto "costa" realmente un finanziamento statale, dato il tempo lavoro che richiede a dirigenti e funzionari!»).
- Il nodo critico del raccordo e del coordinamento tra interventi innovativi e sperimentali e la gestione ordinaria degli interventi consolidati per l'infanzia e l'adolescenza è comune a molti ambiti territoriali ma nelle città riservatarie trova una connotazione particolare («La fatica di fare progetti è sempre più quella di non gestirli come parte staccata, più bella ed interessante, dei compiti istituzionali e di "routine". Il rischio che il progetto innovativo vada per conto suo, mentre la cultura e l'azione tecnica e amministrativa dell'intero apparato continuino senza significative trasformazioni è sempre presente e da questo non può essere esente neanche la L. 285/97. Quanto sopra risulta di particolare rilievo per città, come la nostra, dove i servizi sono già molti e diffusi e il problema non è tanto predisporre dei nuovi ma trasformare e coordinare gli esistenti». «L'aspetto di complessità consiste nel fatto che per gestire bene un piano territoriale bisognerebbe occuparsene a tempo pieno o quasi. A causa delle ristrettezze di bilancio e della non possibilità di implementare il

personale, i dipendenti occupati allo stesso devono dedicarsi anche a molte altre incombenze»).

- Più di una città riservataria ha denunciato la mancanza di una conoscenza di base, sistematica e continuativa, della condizione e dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza («Criticità nell' analisi dei bisogni, caratterizzata dalla difficoltà di reperire dati dimensionati sul livello locale e l'assenza di un sistema organico di raccolta e trattamento degli stessi, ha creato difficoltà nel poter realizzare estrapolazioni e disaggregazioni attendibili, per cui emerge solo un primo profilo comunque credibile, circa le caratteristiche riferite al sistema sociale complessivo nel cui contesto si articola la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella nostra città»).
- Un'ultima questione problematica che non è secondaria perché direttamente collegata con la dimensione della partecipazione e del coinvolgimento della popolazione è quella della scarsa comunicazione e diffusione degli interventi realizzati con la L. 285/97 («I progetti promossi dalla L. 285/97, pur nella loro significatività, sono rimasti materia degli operatori professionali coinvolti, non sono divenuti eventi capaci di rendere consapevoli i cittadini di questa rinnovata stagione di proposte e interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza». «Un limite si può evidenziare nel non aver dato sufficientemente risalto pubblico all'esperienza in essere, ai fini che perseguiva e ai risultati che si stavano ottenendo»).

Le positività rilevate dalle città riservatarie sono spesso “speculari” rispetto ai punti critici sia perché in qualche contesto la stessa situazione è stata risolta in modo gratificante per la popolazione minorile e per tutta la città, ma anche perché le situazioni di “crisi” possono far emergere risorse “nascoste” e generare soluzioni innovative.

- L'unitarietà del piano territoriale: «Il Piano territoriale di intervento interessa tutta la città. La maggior parte dei progetti pur avendo una dimensione cittadina sono stati impostati in modo da rispondere alle peculiarità delle diverse circoscrizioni e ciò ha consentito il coinvolgimento attivo di realtà organizzative diverse».
- La capacità di gestire, nonostante tutto, un impegno difficile dal punto di vista amministrativo: «Un punto di forza, e insieme di debolezza se si pensa all'esiguità delle risorse di personale, sta nell'aver tenuto insieme costantemente gli aspetti di contenuto dei progetti, con le loro correlazioni di raccordo tra vari soggetti, e gli

aspetti di procedura amministrativa che presentano una notevole complessità gestionale».

- Il coordinamento tra gli enti pubblici coinvolti nell'attuazione del piano territoriale cittadino: «La collaborazione e le sinergie attivate con gli enti pubblici e formalizzate attraverso l'accordo di programma e con il privato attraverso la partecipazione al tavolo dell'Osservatorio dei minori ha assegnato un importante valore aggiunto a tutto il processo di programmazione, di progettazione e di implementazione dei progetti».
- La collaborazione ha permesso il consolidamento nella innovazione dei servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza: «Le linee di intervento individuate all'interno del piano territoriale, frutto di un lavoro di concertazione tra le istituzioni e il privato sociale hanno dato luogo alla predisposizione di progettualità che hanno privilegiato il potenziamento di servizi già esistenti, la realizzazione di servizi innovativi e la sperimentazione di altri al fine di raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei bambini nella nostra città» - «La gestione del piano territoriale e dei relativi progetti ha comportato evidenti aspetti positivi connessi alla sperimentazione di servizi innovativi, alla trasformazione di un numero significativo di quelli esistenti, all'avvio e consolidamento di sinergie con altri settori dell'amministrazione comunale, con Istituzioni e privato sociale».
- L'aver progettato "vicino" ai bambini e ai ragazzi ha permesso di ottenere risultati che impegnano a migliorare la progettazione futura: «Il periodo in oggetto ha consentito una fase di radicamento e consolidamento dei progetti finanziati e, parallelamente, una progressiva consapevolezza dei risultati ottenuti ma, anche, dei bisogni rispetto ai quali necessitano ulteriori interventi o la sollecitazione di risposte in ambito pubblico e privato».

Rispetto all'effettivo stato di attuazione dei piani territoriali di intervento la situazione nelle città riservatarie è particolarmente riversata ed è abbastanza difficile ricondurre i vari aspetti a cause comuni.

Ad esempio ci sono città dove "lo stato di attuazione del Piano infanzia vede attivati quasi la totalità dei progetti esecutivi (19 dei 20 previsti), di questi il 65% è in fase operativa, il 20% è in fase operativa avanzata, mentre il rimanente 10% è in fase finale" anche se «...allo stato attuale non è possibile effettuare alcuna valutazione; entro la fine dell'anno in corso si prevede di potere stilare un primo bilancio su quanto fino ad ora realizzato in termini di

verifica e valutazione dei progetti”; in altre situazioni il ritardo nell’attuazione è evidente: “Rispetto ai 20 progetti ne sono stati attivati solamente 8 alla data di rilevazione».

Ci possono essere diversi fattori che hanno influenzato lo stato di attuazione della L. 285/97 nelle città riservatarie: in qualche caso c’è stata la necessità di modificare i progetti («Il 1999, oltre all’avvio di tutti i progetti, ha visto anche la modifica di alcuni, sulla base di nuove esigenze e di indicazioni che provenivano dalla varie fasi di attuazione, arrivando all’approvazione di alcuni decreti del sindaco, in qualità di funzionario delegato per la L. 285/97, che modificavano ed integravano alcuni progetti»); in qualche altro a creare difficoltà può essere stata l’ampiezza dell’intervento («Le dimensioni del piano riguardano tutto il territorio cittadino con una particolare attenzione ad alcune periferie cittadine»); un altro fattore è il carico di lavoro di tipo burocratico, anche se si intendono sperimentare modalità originali di verifica («La complessità degli atti amministrativi, il coordinamento di tutti gli interventi progettuali richiedono un impegno particolare da parte dell’amministrazione. Il coinvolgimento di assistenti sociali referenti che andranno a sperimentare una nuova metodologia di intervento sociale, il “controllo partecipato” consentirà di non fare eseguire una mera attività di controllo ma di affidare il coordinamento tecnico ed esecutivo del progetto»); per certi versi anche la necessità di attivare interventi innovativi può aver condizionato la realizzazione del piano territoriale («Alcuni interventi per la prima infanzia, anche con attenzione ai bambini stranieri, e le iniziative di contrasto della violenza e maltrattamenti di donne e bambini, rappresentano le tipologie più innovative di intervento, che possono sintetizzare la prospettiva prescelta dal Piano d’azione cittadino. In tutti questi casi gli interventi sono stati progettati assieme al privato sociale, che aveva elaborato anche una riflessione sulle tipologie di bisogno a cui occorreva rispondere”).

Il terzo blocco di contributi si riferisce a “documentazione, monitoraggio e valutazione degli interventi” nelle città riservatarie.

Sullo stato della documentazione di interventi/attività dei piani territoriali e dei progetti esecutivi è possibile individuare una costante tra le relazioni pervenute (anche se nella pratica operativa delle città permangono scelte autonome e diversificate) e riguarda la consapevolezza dell’importanza della dimensione informativa, e quindi della documentazione, per la realizzazione dei progetti: «Il sistema informativo attivato ha avuto la finalità di sopperire alla insufficiente informazione dei cittadini diffondendo, in primo luogo,

la conoscenza della L. 285/97 e dei progetti ad essa collegati, sensibilizzando il cittadino e i giovani verso i problemi e le difficoltà specifiche dei minori».

La scelta di assegnare i compiti della documentazione a specifiche strutture di studio è stata fatta da diverse città: «Con provvedimento sindacale è stato costituito l'Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza al fine di realizzare uno strumento di sensibilizzazione, informazione, raccolta dati monitoraggio degli interventi» - «L'articolazione e la complessità delle attività poste in essere nella città ai sensi della L. 285/97, ha spinto l'amministrazione a dotarsi di un sistema informativo ad hoc».

La ricerca di strumenti di documentazione adeguati e specifici, pur nella necessità di garantire la comparazione delle informazioni, ha fatto percorrere strade diverse alle città con valutazioni positive («Positiva la modalità di documentazione e monitoraggio dei progetti e delle attività che si esplica attraverso la sistematizzazione di varie azioni che vanno dal compito di promuovere sinergie tra i progetti e tra questi e la comunità, al supporto tecnico, amministrativo a favore degli organismi affidatari dei progetti, alla supervisione dei progetti, al fine di favorire il confronto tra le attività preventivate e quelle poste in essere») o comunque con indicazioni utili per migliorare il lavoro futuro («Tutta la documentazione - progetti, convenzioni, materiali e statuti dei soggetti esterni, sintesi degli incontri... - è stata raccolta sia sotto forma cartacea che, ove possibile, informatica. L'esperienza ha messo in risalto la scarsa abitudine a lavorare per progetti e, ancor più, a prevedere e a gestire la tematica relativa alla valutazione degli interventi»).

Anche sullo stato delle attività di monitoraggio e verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi le città riservatarie si trovano in situazioni abbastanza diversificate.

Le funzioni dell'attività di monitoraggio in qualche caso si allargano ben oltre l'attività connessa con la realizzazione della L. 285/97: «Nei primi mesi del 2000 è stato anche avviato un primo monitoraggio dei progetti con lo scopo di verificare il lavoro svolto, ma anche di porre le necessarie basi per la riprogrammazione degli interventi» - «Ogni progetto ha attuato, in fase di avvio, un'adeguata ricognizione delle risorse territoriali e un'analisi dei bisogni. Appare sempre più fondamentale la funzione di raccolta e restituzione delle informazioni da parte dell'Osservatorio, questa funzione non sarà limitata ai progetti L. 285/97 ma allargata all'insieme delle politiche cittadine per l'infanzia, anche se ciò ne aumenta notevolmente la complessità».

È importante rilevare come spesso ci sia una “bidirezionalità” nelle attività di monitoraggio; questo permette da un lato di responsabilizzare meglio chi dà le informazioni e, dall’altro, di gratificarli per la disponibilità e il servizio prestati: «Dal monitoraggio condotto nella città si segnala che il 78,0% degli interventi prevedono modelli di restituzione dell’esperienza svolta, sia per i destinatari coinvolti direttamente sia attraverso *report* per gli enti interessati, che costituiranno un contributo indispensabile per completare la documentazione e la valutazione delle attività».

I tempi del monitoraggio, considerati i diversi livelli a cui è stato attivato (scadenze previste dalla legge, indicazioni regionali, modalità stabilite dal piano cittadino, e dal progetto) hanno costituito, in qualche caso, un ostacolo: «Abbiamo rilevato una certa difficoltà ad adeguare il monitoraggio ai tempi diversi imposti dalle rilevazioni regionali e statali. I 27 progetti del nostro piano territoriale sono regolati da tempi, fasi e ritmi diversi tra loro; riteniamo impropria una verifica svolta nello stesso tempo per progetti che trovano una naturale cadenza nell’anno solare e per altri che sono cadenzati dall’anno scolastico».

Come conseguenza del quadro appena tracciato anche le prime valutazioni su: obiettivi conseguiti, efficacia degli interventi e impatto sui minori e sulla società, differiscono da città a città, anche se si coglie una valutazione sostanzialmente positiva sull’applicazione e sull’utilità della L. 285/97: «La positività dei risultati raggiunti è senz’altro attestata dal controllo sulla realizzazione degli interventi: incontri periodici con i responsabili della gestione dei progetti e relazioni periodiche - annuali o semestrali - sul loro stato di attuazione sono infatti previsti sia dai singoli progetti che dalle convenzioni». D’altra parte viene privilegiata da alcune città la prospettiva di una valutazione “ex post” per cui “rispetto agli obiettivi conseguiti pare opportuno precisare che, per quanto riguarda gli interventi, soprattutto quelli più innovativi, è ancora presto per stilare un bilancio esaustivo mentre per quanto attiene alle modalità di lavoro e alle metodologie seguite si rileva il grande interesse suscitato».

Rimangono comunque due le dimensioni importanti che emergono dai contributi delle città riservatarie sulla valutazione.

- L’aumento delle opportunità e degli interventi in favore di infanzia e adolescenza: «L’attivazione dei progetti del Piano infanzia ha comunque consentito sul territorio cittadino di poter diversificare ed aumentare l’offerta dei servizi rivolti ai minori e alle loro famiglie, entrando in un continuum con quanto già avviato (cfr. Urban, ecc.) e

cercando di colmare i buchi neri presenti su un territorio ampio e quanto mai variegato».

- L'integrazione degli interventi della L. 285/97 con il resto dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza: «Il piano programmatico degli interventi correlati alla L. 285/97 si è progressivamente intrecciato con il sistema dei servizi socioeducativi già esistenti nella nostra città, consentendo l'avvio di innovazioni importanti per il sostegno alle famiglie con figli».

Sono molte le situazioni in cui queste due dimensioni sono rilevate come inscindibili e importanti non solo per l'infanzia e l'adolescenza («Giunti in questa fase temporale in cui lo svolgimento della maggior parte dei progetti si trova in una fase operativa avanzata si può constatare che gli obiettivi esposti nel Piano Territoriale sono stati raggiunti sia sul versante del potenziamento dei servizi esistenti sia su quello dell'incremento quantitativo delle iniziative a favore della infanzia nel settore sociale ed in particolare in quello socioeducativo»), ma anche per la qualità della vita di tutta la città («La sperimentazione di nuove iniziative e attività interne al piano cittadino, ha permesso, da un lato, di consolidare alcuni servizi già esistenti e, dall'altro, di promuovere l'implementazione di nuovi servizi di assistenza all'infanzia ed all'adolescenza. Più nello specifico, dalla collaborazione intra ed inter istituzionale promossa dall'accordo di programma triennale, sono nate iniziative importanti volte a promuovere una cultura dei diritti più attenta e più vicina ai reali bisogni dei bambini e delle bambine della nostra città. Allo stesso tempo, l'esperienza realizzata ha permesso di dotare la nostra città di nuovi servizi per l'infanzia e di prevedere tutta una serie di nuove progettualità che avranno sicuramente importanti ricadute sul tessuto sociale della nostra metropoli»).

Dalle relazioni delle città riservatarie non emergono molte proposte di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori ma, in linea con quanto appena esposto, è possibile raccogliere indicazioni utili sugli orientamenti nuovi che l'applicazione della L. 285/97 ha contribuito a determinare.

La riflessione di fondo che emerge da più relazioni è la contestualizzazione indispensabile e feconda delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nel quadro generale delle politiche per tutta la città: «Il significato degli interventi intrapresi mette in luce come le politiche per l'infanzia, che esprimono al meglio la prospettiva dei diritti e della qualità della vita dei cittadini più giovani, siano imprescindibilmente anche politiche di contesto, che incidono

sulla vita adulta, riportando genitori ed educatori al senso della relazionalità con i più piccoli e della reciprocità nelle relazioni di cura».

La prima esperienza di attuazione della L. 285/97 ha avviato un circuito positivo di riprogettazione per l'infanzia e l'adolescenza "a tutto campo", dentro ed oltre la L. 285/97: «La positività dei risultati raggiunti e la creazione di un sistema integrato di sinergie fra soggetti portatori di significativi contributi culturali, sociali e professionali resa possibile dai finanziamenti della L. 285/97 inducono a riflettere sulla possibilità di portare avanti alcune iniziative già ricomprese nel Piano di intervento territoriale 1997/98/99 e di svilupparne di nuove in particolare nei settori della intercultura, del lavoro minorile e della violenza; la maggior parte degli interventi che sono stati finanziati fino ad ora, in toto o in parte, con i finanziamenti della legge avranno assicurata la continuazione grazie al finanziamento totale con fondi comunali; per alcuni interventi si sta valutando la possibilità di attingere a finanziamenti europei o ad altre forme di finanziamento».

Non mancano però le riflessioni che spingono a "correggere il tiro" nella prospettiva della seconda triennalità della L. 285/97, sia dal punto di vista dei contenuti («L'esperienza del primo triennio di sperimentazione della legge e l'accentuarsi di alcuni fenomeni di disagio, hanno evidenziato l'esigenza di ridefinire parzialmente le priorità di intervento per il prossimo piano programmatico in varie direzioni di contenuto») che dal versante della metodologia di azione («Dal punto di vista metodologico, si intendono accentuare i seguenti aspetti: uno sforzo maggiore per il superamento della frammentazione della competenze tra le diverse istituzioni, pubbliche e private, che spesso hanno prodotto una visione parziale delle problematiche e degli interventi, rendendo meno incisiva l'azione finalizzata all'effettivo godimento dei diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e delle famiglie; un approccio caratterizzato alla promozione dei soggetti che si prendono cura dell'infanzia - genitori, educatori, insegnanti, operatori... - affinché divengano autonomi ed in grado di organizzare risposte secondo uno stile di rete»).

In questo orizzonte tratteggiato dalle relazioni delle città riservatarie trova posto un adulto che recupera la sua funzione educativa in una prospettiva di normalità, di attenzione alla quotidianità come scenario privilegiato per realizzare il cambiamento: «Nel complesso, il senso di queste azioni-tipo è anche quello di proporre, in ogni situazione, l'aspetto della normalità relazionale (non normativa) e quello dell'agio e del benessere individuale come obiettivi, presupposti, risorse da sviluppare, o recuperare, evitando, soprattutto nelle situazioni

di disagio e violenza la segregazione degli interventi dalle normali routine dei servizi e/o della vita quotidiana. Al centro degli interventi sta dunque l'attenzione al mantenimento per le bambine, i bambini, le ragazze i ragazzi, del senso della vita quotidiana, intesa come fluire di scambi fondati sulla reciprocità e la continuità del "tempo per sé", da favorire e promuovere anche nel momento dell'accesso ai servizi. In questo senso è sostenuto un approccio all'intreccio tra professionalità, e tra queste e competenze non professionali, che mette al centro l'esperienza del soggetto di cui ci si occupa ed il significato delle sue domande, piuttosto che le prestazioni a cui ottemperare».

5. Tra il primo ed il secondo triennio di attuazione della L. 285/97

Questa relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97 si colloca nel delicato momento in cui il primo triennio di applicazione non è ancora terminato infatti, anche se con scadenze diverse, le ultime attività previste dai primi piani territoriali si completeranno entro il 2001, mentre si sta già predisponendo la riprogrammazione del secondo triennio.

È stato ampiamente illustrato nelle pagine precedenti che essa non è stata una relazione "di transito" ma anzi, una reale opportunità per Regioni, Province autonome, ambiti territoriali e città riservatarie di prendere consapevolezza della rilevanza e delle implicazioni che l'applicazione della L. 285/97 ha determinato nel mondo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Gli appuntamenti su cui centrare le ultime riflessioni sono quindi:

- il completamento dei primi Piani territoriali;
- gli orientamenti della nuova progettazione.

5.1. Verso il completamento dei primi Piani territoriali

In questi mesi che mancano al completamento dei Piani territoriali del primo triennio di attuazione della L. 285/97 l'attenzione va posta su alcuni elementi rilevanti che rappresentano delle priorità.

- Il rispetto dei tempi stabiliti nei piani per l'ultimazione delle attività previste. Essa rappresenta non solo un necessario adempimento burocratico per non sovrapporsi eccessivamente all'inizio della seconda triennalità, ma un impegno verso i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze che hanno diritto ad una L. 285/97 efficace, efficiente ed adeguata.
- Il funzionamento degli strumenti di coordinamento, raccordo, partecipazione. E' importante verificare la "tenuta" lungo la durata dell'intero piano territoriale per rafforzare, rendere stabile e migliorare le modalità di conduzione e organizzazione dei progetti e degli interventi.
- L'utilizzo delle risorse finanziarie, di tutte quelle disponibili. Questo può essere un buon indicatore non solo della capacità di spesa degli enti locali, ma anche dell'attenzione ad un modo diverso di utilizzare i soldi pubblici, non per contributi

indistinti o “a pioggia” ma per progetti definiti e orientati; è auspicabile (e infatti molte indicazioni delle Regioni vanno in questo senso) che anche il controllo della spesa non sia tanto di tipo ispettivo/contabile, quanto di certificazione della congruità e della appropriatezza delle spese in relazione agli interventi realizzati.

- Il raggiungimento degli obiettivi previsti dai progetti dei piani. Può essere una priorità ovvia, ma non è scontata, anche per l'estrema difficoltà di individuare, in fase di prima programmazione, obiettivi corretti e realizzabili; in questo senso potrebbe anche non essere “grave” non conseguire le finalità prefissate. Ciò che è importante è porsi il problema di capire se e in che misura gli obiettivi sono stati ottenuti, gli eventuali “scarti” e le cause che hanno impedito di raggiungerli.
- Lo sviluppo delle attività monitoraggio. Le iniziative di documentazione e verifica sono iniziate - e anche con profitto in molte regioni - nel periodo di rilevazione considerato da questa relazione; in qualche caso con una procedura ed una metodologia molto precise e articolate, altre volte in maniera più semplice, ma anche questa dimensione ha trovato una sua collocazione precisa in molti ambiti territoriali dove la L. 285/97 è stata operativa. Continuare il monitoraggio, approfondirlo ed estenderlo è una priorità da tenere sotto controllo in questo ultimo scorcio di prima attuazione della legge.
- L'avvio della valutazione. È stato rilevato nelle pagine precedenti come siano state poche le iniziative di valutazione *in itinere* attivate da regioni, province, ambiti territoriali e città riservatarie. C'è da aspettarsi che la valutazione *ex post*, di esito e di impatto, sia invece più sviluppata e diffusa, sia per verificare il raggiungimento degli obiettivi, che per realizzare compiutamente l'intero processo di progettazione partecipata e di gestione condivisa. In questo senso è auspicabile che nei processi di valutazione che si promuoveranno, siano contemplati e valorizzati, approcci e strumenti di soddisfazione dei soggetti coinvolti nella realizzazione della L. 285/97 (amministratori e politici, operatori, adulti, genitori e famiglia ma, anche e soprattutto, i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze).
- L'attività formativa. Portare a compimento i corsi e gli eventi formativi previsti ai diversi livelli di gestione delle attività collegate con la L. 285/97 rappresenta un sicuro investimento per garantire continuità e sviluppo agli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza. L'attenzione ad un raccordo e alla circolarità delle informazioni,