

Questioni e Documenti

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

Nuova serie

I PROGETTI NEL 2000

Lo stato
di attuazione
della legge 285/97

Firenze
Istituto degli Innocenti
Gennaio 2001

dicieotto

Questioni e Documenti

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

I PROGETTI NEL 2000

Lo stato di attuazione della legge 285/97

Firenze
Istituto degli Innocenti
Gennaio 2001

18
dieciotto

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con la Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web

www.minori.it

**Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza**

Istituto degli Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Firenze - Italia
tel. +39 055 2037343
fax +39 055 2037344
e-mail cndm@minori.it
sito web www.minori.it

Direttore scientifico della collana
Alfredo Carlo Moro

Coordinatore della collana
Valerio Belotti

Redazione del quaderno
Ilaria Barachini, Erika Bernacchi,
Eleonora Nesi, Emanuele Pellicanò,
Riccardo Poli, Stefano Ricci

Coordinamento editoriale
Maria Cristina Montanari

Curatore del sito web
Lino Esposito Vulgo

Progetto grafico
Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica
Silvia Pacchiarini

SOMMARIO

5 Premessa

I progetti nel 2000

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 285/97

- 9 - Quadro nazionale di sintesi
- 25 - L'attuazione a livello nazionale
- 33 - La ricognizione periodica
- 63 - L'attuazione della legge nelle relazioni di Regioni, Provincie autonome, città riservatarie
- 119 - Tra il primo e il secondo triennio

APPENDICE

- 127 - Tavole e schede di commento

18
dieciotto

PREMESSA

5

Nelle pagine che seguono viene presentato lo stato di attuazione della legge 285/97 relativo all'anno 2000, attraverso un estratto della Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 10 della stessa legge.

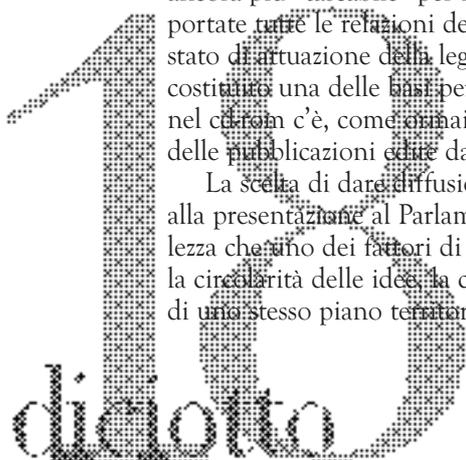
Gli effetti e le implicazioni determinate dall'applicazione di questa importante legge in favore dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza sono tanti e tali che non possono essere esauriti in una Relazione, per quanto accurata e articolata. D'altra parte la significatività delle azioni promosse e l'ingente numero di interventi previsti dai progetti esecutivi in cui sono articolati i piani, rappresentano un patrimonio ricco e importante che deve essere oggetto di una conoscenza e di un'attenta riflessione orientata a comprendere meglio se e quanto le positive intuizioni di principio e di metodo che sono contenute nell'articolato della legge stanno modificando la cultura e la pratica operativa della progettualità sociale per l'infanzia e l'adolescenza.

In questo senso l'uso congiunto di diverse fonti di informazione (tra cui la banca dati sulle esperienze realizzate con la legge) e la fattiva collaborazione tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile hanno permesso di approfondire i molteplici aspetti dell'attuazione della legge.

La Relazione assume particolarmente importanza perché si riferisce, di fatto, all'anno mediano del primo triennio di applicazione della legge 285/97. Questo da un lato permette un utile confronto con i primi dati sull'avvio della legge contenuti nella Relazione per il 1999 e, dall'altro, offre già alcuni spunti per analizzare i primi risultati in vista della conclusione del primo triennio e per favorire la riprogrammazione della legge nel secondo triennio.

La volontà del Centro nazionale di fornire agli ambiti territoriali strumenti utili per la riprogrammazione del prossimo triennio è testimoniata dalla decisione di allegare al testo un cd-rom (in un formato ancora più "tascabile" per favorirne il trasporto e l'uso) in cui sono riportate tutte le relazioni delle Regioni e delle Province autonome sullo stato di attuazione della legge - pervenute in tempo utile - che hanno costituito una delle basi per l'elaborazione della Relazione nazionale; nel cd-rom c'è, come ormai tradizione, l'aggiornamento con tutti i testi delle pubblicazioni edite dal Centro nazionale.

La scelta di dare diffusione a questo testo, in tempi rapidi rispetto alla presentazione al Parlamento, è giustificata proprio dalla consapevolezza che uno dei fattori di successo dell'applicazione della legge è stato la circolarità delle idee, la comunicazione delle esperienze tra i progetti di uno stesso piano territoriale, tra gli ambiti territoriali di una stessa



6

regione, tra le Regioni nell'ambito del Gruppo tecnico e della formazione interregionale. L'auspicio è che la lettura e lo studio dei dati e delle riflessioni presentati agevolino la programmazione in corso nell'interesse dei "cittadini in crescita" e per un benessere possibile, per tutti.

I progetti
nel 2000

LO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 285/97 NEL 2000

18

1. La prosecuzione del percorso; 2. La sussidiarietà: verticale e orizzontale; 3. Tra progettazione e gestione; 4. I punti critici e i nodi problematici; 5. Risultati in itinere e prospettive.

1. La prosecuzione del percorso

L'analisi dello stato di attuazione delle disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza previste dalla L. 285/97, nel periodo dal 1 luglio 1999 al 30 giugno 2000, è l'oggetto della presente relazione. D'altra parte l'evoluzione del quadro legislativo nazionale (soprattutto, ma non solo, con l'approvazione della L. 328/00, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), di quello di Regioni e Province autonome e dell'impegno dei soggetti pubblici e non operanti nei territori, suggerisce di allargare l'attenzione alle implicazioni e alle conseguenze che l'applicazione della L. 285/97 ha determinato complessivamente sul territorio italiano e, in maniera specifica, negli ambiti territoriali e nelle città riservatarie, impegnati a rendere migliore la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese.

Se da un lato le pagine seguenti esporranno quasi esclusivamente dati, informazioni e riflessioni sullo stato di attuazione della L. 285/97, cercando di cogliere elementi di variabilità e costanti tra i diversi territori nella realizzazione concreta delle indicazioni e dello spirito della legge, dall'altro le fonti utilizzate per la stesura della relazione, evidenziano anche le profonde interconnessioni che questa legge ha, in particolare con tutte le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, ma in generale con il ripensamento in atto di tutte le politiche sociali. Per favorire il necessario confronto con la situazione al giugno del 1999, nella relazione vengono mantenuti alcuni capitoli strutturati nello stesso modo; questo permette un'analisi comparata delle diverse direttrici di prosecuzione del percorso nell'applicazione della legge: dai diversi ambiti e livelli istituzionali coinvolti alle modalità di coinvolgimento della società civile, dalle dimensioni dell'informazione e della sensibilizzazione alle conseguenze del passaggio dal programmare al gestire, dall'attenzione alle tematiche del monitoraggio e della valutazione degli interventi all'incidenza delle attività formative realizzate nell'ambito della L. 285/97.

Proprio la prosecuzione del percorso della L. 285/97, nell'attenzione comune alle indicazioni e agli obiettivi della legge, ma anche con la sempre più indispensabile contestualizzazione dei progetti e della gestione partecipata degli interventi, ha fatto emergere "strade" diverse scelte



da Regioni e Province per perseguire le stesse finalità ultime. Questa varietà di situazioni va esplicitata e accolta nella duplice prospettiva di: “valore della diversità” – che significa attenzione alle esigenze particolari e alle specificità di un territorio e arricchimento collettivo quando vengono mantenuti e favoriti la circolarità della comunicazione, gli scambi delle esperienze tra Nord e Sud, tra centro e periferia, tra metropoli e paese... – e di “rischio della dispersione” se prevale la tentazione di privilegiare esclusivamente il proprio territorio, di considerare aprioristicamente migliori le proprie scelte, di rinunciare alla costruzione di quella società solidale allargata che sviluppi in maniera estensiva l’applicazione della Convenzione dell’Onu sui diritti del fanciullo del 1989.

Per questi motivi l’impianto della Relazione al Parlamento del 2000 sullo stato di attuazione della L. 285/97 si arricchisce di due diversi tipi di contributi, distinti dal testo della Relazione ma che ne costituiscono parte integrante nella logica di raccogliere il maggior numero possibile di dimensioni per comprendere la complessità e la funzione promozionale della legge stessa:

- nelle “tavole”, brevemente commentate, sono presentati alcuni “numeri” che illustrano la condizione dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia, utili come “cornice” al testo della relazione;
- nei “riquadri” sono presentati i dati quantitativi, insieme ad alcune considerazioni di commento, relativi agli interventi realizzati distinti per “macro” tipologie e alla loro distribuzione territoriale.

Nell’appendice, tavole e schede sono presentate congiuntamente per temi omogenei, così da avere da un lato alcuni elementi quantitativi di sfondo e dall’altro le indicazioni emerse con l’applicazione della legge.

Coerentemente con l’approccio dello scorso anno verranno individuati ed esplicitati sia i punti critici che i nodi problematici emersi con l’applicazione della L. 285/97. A quelli già evidenziati se ne sono aggiunti altri determinati dal passaggio dalla progettazione alla realizzazione; tuttavia si ha l’impressione che la Relazione al Parlamento del 1999 abbia suscitato la necessaria attenzione alle difficoltà rilevate e stimolato risorse ed energie orientate al loro superamento. Gli aspetti positivi, l’impatto della legge e gli obiettivi raggiunti trovano maggiore spazio nella Relazione di questo anno perché in molti ambiti i piani territoriali di intervento sono in stato di attuazione avanzato e si stanno già predisponendo le linee di sviluppo della nuova programmazione triennale, prevista a partire dal 2001.

2. La sussidiarietà: verticale e orizzontale

La L. 285/97, per come è stata pensata e approvata dal Parlamento, rappresenta un significativo esempio di un approccio legislativo che tiene conto della sempre maggiore rilevanza delle “periferie” rispetto al “centro”;

si può dire che nel “pensiero” della L. 285/97 ci sia un corretto principio di sussidiarietà che ha trovato applicazione operativa nella sua attuazione.

La “sussidiarietà verticale” fra le istituzioni pubbliche, secondo l’articolo 4 della Carta europea, si ha quando si realizza l’indicazione secondo cui “l’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini”.

La “sussidiarietà orizzontale”, fra istituzioni pubbliche e società civile (intesa come l’insieme di soggetti individuali e collettivi), si raggiunge quando le istituzioni pubbliche intervengono a soddisfare i bisogni di interventi e di servizi sociali nel caso in cui gli interessati stessi o le “formazioni sociali” presenti nella comunità locale non siano in grado di provvedere adeguatamente. La corretta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale deve conservare e rafforzare il ruolo delle istituzioni pubbliche in due direzioni:

- sostegno costante alle risorse della società civile e ai legami solidaristici;
- sorveglianza sul sistema di offerta complessivo, garanzie di imparzialità e completezza della rete degli interventi e dei servizi presenti nel territorio.

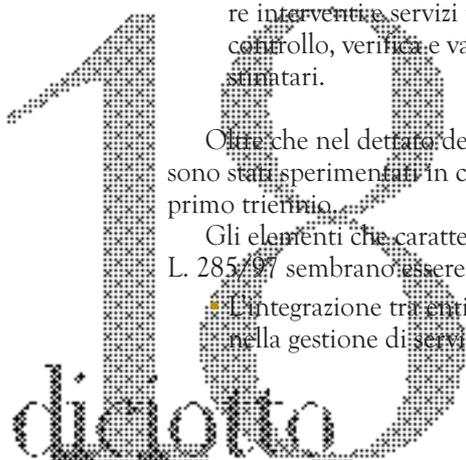
Il principio di sussidiarietà espresso dalla L. 285/97 è esplicitamente orientato verso:

- l’orizzonte dei diritti, dell’infanzia e dell’adolescenza sicuramente, ma di tutti i cittadini in linea generale;
- una società accogliente e solidale, cioè capace di dare risposte integrate e “umane” ai bisogni rilevati;
- una nuova accezione di “pubblico” per cui il territorio recupera la centralità in termini di “responsabilità collettiva”;
- una progettualità partecipata possibile, sperimentata attraverso strumenti “cogenti” come l’accordo di programma;
- una gestione condivisa possibile, dove le modalità diverse di erogare interventi e servizi trovano adeguate forme di coordinamento, controllo, verifica e valutazione in cui sono coinvolti gli stessi destinatari.

Oltre che nel dettato della L. 285/97 i due concetti di sussidiarietà sono stati sperimentati in concreto con l’applicazione della legge nel primo triennio.

Gli elementi che caratterizzano la “sussidiarietà verticale” nella L. 285/97 sembrano essere principalmente due.

- L’integrazione tra enti pubblici diversi nella programmazione e nella gestione di servizi e interventi destinati all’infanzia e all’ado-



lescenza. Un aspetto interessante di questa integrazione è che essa si è sviluppata su diversi piani: il livello “politico”, nel senso più ampio del termine, sia in relazione alla definizione degli ambiti territoriali (e quindi a Comuni diversi chiamati a collaborare a un progetto comune), che alla elaborazione del piano territoriale (insieme: Comuni, Asl, istituzioni scolastiche e giudiziarie...); il livello “amministrativo” centrato sulla gestione dei progetti esecutivi e, soprattutto, sul coordinamento degli interventi attraverso “Gruppi territoriali” di varia composizione ma, in genere, con significativa presenza di enti diversi; il livello “operativo”, della quotidianità, dove operatori di diverse istituzioni pubbliche si trovano, insieme, a gestire interventi e a “farsi carico” del benessere dell’infanzia e dell’adolescenza sul territorio.

- Il cofinanziamento rispetto al fondo statale, auspicato dalla L. 285/97, stabilito formalmente da molti atti di indirizzo di Regioni, definito e utilizzato da molti enti pubblici coinvolti nell’applicazione della L. 285/97. Costruire un *budget* complessivo di progetto attingendo ai fondi nazionali della L. 285/97, integrati da fondi regionali, di Comuni, e di altri enti pubblici (scuole, aziende sanitarie locali, centri per la giustizia minorile...) è un’esperienza emblematica di cosa possa implicare un approccio di sussidiarietà nel concreto della gestione di interventi e servizi.

Sono due anche gli aspetti della L. 285/97 che possono essere ricondotti alla “sussidiarietà orizzontale”, in effetti non molto sviluppati in questo primo triennio di applicazione della legge ma che hanno costituito un riferimento costante che sta spostando, in pratica, l’operatività della sua attuazione.

- Il coinvolgimento delle “formazioni sociali”. È stato rilevato nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97 del 1999 che l’associazionismo, la cooperazione sociale e il volontariato spesso non hanno trovato un’adeguata considerazione in fase di progettazione dei piani territoriali di intervento della L. 285/97, mentre veniva rivalutato il loro ruolo nella fase gestionale. Quasi tutte le relazioni delle Regioni per il 2000 da un lato confermano il “recupero” del terzo settore nell’operatività della legge, un recupero in genere non strumentale anche perché è nell’attuazione che un progetto trova il suo equilibrio tra teoria e prassi per raggiungere gli obiettivi prefissati e il terzo settore ha dimostrato buone capacità di “interpretazione” originale e feconda; dall’altro esprimono formalmente l’impegno a trovare forme di coinvolgimento forte e stabile delle “formazioni sociali” nella riprogrammazione della L. 285/97 perché hanno acquisito la consa-

pevolezza della funzione indispensabile del terzo settore per la lettura delle situazioni, per l'individuazione degli obiettivi, per l'elaborazione degli strumenti più adatti a intervenire.

- La partecipazione diretta della popolazione alla progettazione, alla gestione, al monitoraggio. Anche se in questo primo triennio di applicazione della L. 285/97 ha svolto troppo spesso solo il ruolo di "destinataria" e "utente", la progressiva consapevolezza degli spazi di protagonismo possibile sta modificando l'attuazione dei progetti e degli interventi.

I bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, in quei progetti che prevedevano un loro esplicito coinvolgimento ma anche in situazioni meno favorevoli, hanno contribuito ad "aggiustare il tiro" rispetto a progetti pensati "su" o "per" l'infanzia e l'adolescenza. Certamente in molti casi non ci sono stati progetti "con" l'infanzia e l'adolescenza, ma l'attenzione nelle istituzioni pubbliche e negli enti gestori dei progetti è cresciuta (ed è stata raccolta, ad esempio, anche nel secondo manuale di orientamento alla progettazione del Centro nazionale in cui c'è uno specifico approfondimento sul "punto di vista dei minori") e questo è un elemento che lascia ben sperare per la nuova programmazione. In questa prospettiva è emerso il ruolo di "genitori e famiglie" testimoniato dalla massiccia presenza di progetti esecutivi e di interventi che, su tutto il territorio nazionale, hanno identificato questi destinatari "oltre", ma anche "insieme" ai minori. La L. 285/97 non è certo una legge per la famiglia, ma nella sua applicazione - come verrà esplicitato meglio nei capitoli seguenti - si è stati attenti a cogliere il bambino e il ragazzo non isolatamente, ma nei contesti di vita propri e abituali e, certamente, la famiglia è ancora particolarmente significativa per cui appare utile sostenerla nelle funzioni connesse alla crescita dei figli.

Più in generale, come testimoniano anche alcune relazioni regionali, è il ruolo dell'adulto e la sua responsabilità educativa verso tutti i minori, che viene riproposto dall'applicazione della L. 285/97. Quello che si tratteggia - e che andrebbe approfondito - è un orizzonte interessante per cui l'infanzia e l'adolescenza sono una risorsa per tutte le comunità locali ma a patto che ogni adulto, nel rispetto delle proprie competenze, responsabilità e capacità specifiche, ma anche in quanto "adulto", sia sensibile e coinvolto nell'aiuto ai "cittadini in crescita".

3. Tra progettazione e gestione

Nel corso del periodo cui si riferisce questa relazione la L. 285/97 è passata, praticamente in tutta Italia, dalla fase progettuale a quella gestionale. L'operatività della legge è divenuta effettiva e si sono cominciate a verificare alcune istituzioni che caratterizzano la sua impostazione,



ancora rimaste “sulla carta”, almeno in parte, nelle analisi e nelle riflessioni sviluppate della precedente relazione.

Questo cambiamento di prospettiva ha obbligato tutti i livelli amministrativi coinvolti, da quello più “centrale” al più “periferico” a considerare se le scelte fatte si stanno dimostrando corrette, a esaminare se le procedure adottate sono adeguate e se gli aspetti qualificanti della legge si sono dimostrati punti di forza o riferimenti deboli per la sua applicazione.

In questo passaggio viene rimarcata ancora più fortemente la complessità della L. 285/97 direttamente dipendente dalla sua innovatività nel programmare e gestire gli interventi per l’infanzia e l’adolescenza. Quindi sono innegabili “crisi” e “cadute” rispetto ai piani territoriali elaborati dagli ambiti e approvati dalle amministrazioni regionali; d’altra parte oltre la fatica e le criticità è possibile individuare almeno quattro punti di forza che hanno permesso alla L. 285/97 di passare dalla teoria alla prassi, grazie all’impegno di tutti i soggetti coinvolti nella sua applicazione.

Un primo passaggio fondamentale è il progressivo affermarsi della “logica di piano”. Da un lato è stato rilevato nella precedente Relazione come la prima progettazione triennale sia stata caratterizzata più dall’assemblaggio di singoli progetti che dalla costruzione di un piano di intervento integrato e complessivo per l’infanzia e l’adolescenza. Dall’altro alcuni elementi quali la durata (i tre anni), il bacino di utenza (gli ambiti territoriali), gli interventi finanziabili (con l’attenzione complessiva alla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza), gli strumenti (l’accordo di programma), ecc. hanno permesso di verificare già dall’inizio una prospettiva programmatica globale e di sperimentare nella concretezza dell’attuazione di piani e progetti la necessità di un raccordo e di un coordinamento costanti tra le varie iniziative promosse. Faticosamente ma in maniera abbastanza generalizzata sul territorio nazionale, anche se il momento progettuale è stato carente, si sta sviluppando un’abitudine alla progettazione partecipata e alla gestione condivisa, saggiate nella realizzazione di diritti e opportunità per l’infanzia e l’adolescenza, ma orientate a un’innovazione per l’organizzazione di tutti i servizi alla persona.

La forza della “logica di piano” si rileva da almeno tre indicazioni che emergono dall’analisi della situazione della L. 285/97 a livello nazionale.

- L’attività di concertazione che ha in parte caratterizzato la fase programmatica ma che ha progressivamente stimolato l’attuazione dei progetti. Dall’analisi delle schede di ricognizione e dalle relazioni delle Regioni emerge chiaramente come le iniziative di raccordo e di coordinamento siano cresciute per numero e qualità cercando anche percorsi originali e, quasi sempre, il massimo coinvolgimento di quanti più soggetti (enti pubblici e formazioni sociali) possibile.

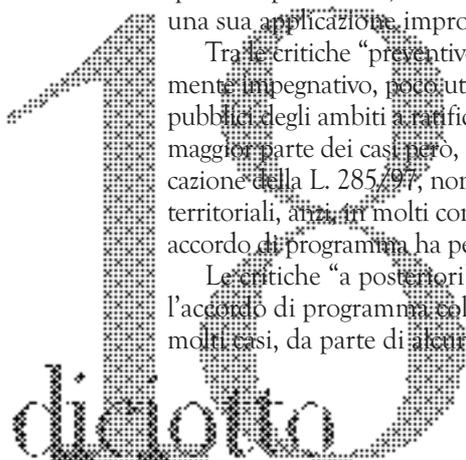
- La “flessibilità contro frammentarietà” è un processo che sembra essersi innescato in quegli ambiti territoriali dove ci si è accorti che la logica dell'accostamento di progetti scollegati non solo non risponde alla unitarietà delle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza di un territorio ma, anzi, è anche di difficilissima gestione. Questo non significa che sul territorio nazionale non ci siano progetti, magari belli, ma isolati e sviluppati in una logica settoriale di intervento, ma dai dati rilevati risulta chiaro che si sta facendo uno sforzo per limitare la dispersione della programmazione sul territorio. Alla frammentarietà si sta rispondendo con una corretta attenzione alla flessibilità: in diverse situazioni e contesti locali si è riusciti a comprendere che è importante il progetto (e questo è già un grosso risultato se si pensa alla rilevanza che ancora hanno l'“improvvisazione” o il “contributo a pioggia”), ma in qualche ambito territoriale si è preso coscienza di come lo sia ancora più la progettualità, cioè la capacità di raggiungere gli obiettivi, senza “chiudersi” sul progetto ma attraverso un agire pensato e collegato tra soggetti coinvolti.
- L'idea del nuovo “manuale” per l'orientamento alla progettazione della L. 285/97 nel secondo triennio, impostato totalmente sulla metodologia di piano, è nata dai funzionari regionali all'interno del Gruppo tecnico interregionale politiche minori – aspetti sociali dell'assistenza materno infantile, proprio come valutazione emersa dall'analisi sullo stato di attuazione della legge. La pubblicazione del Centro nazionale, quindi, non ha anticipato bensì ha accompagnato un processo ritenuto fondamentale per la corretta applicazione della L. 285/97.

Un secondo punto di forza del passaggio tra programmazione e gestione della L. 285/97 è l'accordo di programma che, pur nella fatica che ha comportato, ha permesso di vincolare i firmatari alla sua attuazione.

Non sono mancate le valutazioni negative su questo strumento, che possono essere distinte tra quelle “preventive”, in molti casi rientrate e quelle “a posteriori”, che si riferiscono più che alla procedura in sé, a una sua applicazione impropria o errata.

Tra le critiche “preventive” va annoverato chi ha giudicato eccessivamente impegnativo, poco utile, troppo burocratico “costringere” gli enti pubblici degli ambiti a ratificare i piani territoriali in questo modo. Nella maggior parte dei casi, però, il carico di lavoro determinato da questa indicazione della L. 285/97, non è stato tale da impedire l'attuazione dei piani territoriali, anzi, in molti contesti l'aver costruito un valido e impegnativo accordo di programma, ha permesso di guadagnare in tempo e in efficacia.

Le critiche “a posteriori” riguardano principalmente due aspetti dell'accordo di programma collegati tra loro: l'adesione solo formale, in molti casi, da parte di alcuni o tutti gli enti pubblici che lo hanno firma-



to; la difficoltà di richiamare alle proprie responsabilità gli enti firmatari inadempienti. In effetti però sono le stesse Regioni, nelle loro relazioni, a individuare le cause di questo mancato funzionamento: troppo spesso gli impegni degli enti firmatari l'accordo di programma erano generici e approssimativi, non circostanziati da precise modalità attuative; i Comitati di vigilanza sull'accordo di programma (previsti per legge) che hanno il compito, e il potere, di sanzionare eventuali comportamenti, non sono stati quasi mai attivati o comunque non hanno funzionato.

Le valutazioni positive sull'utilità e sull'efficacia dell'accordo di programma si sviluppano attorno alla soddisfazione per aver potuto costruire con uno strumento "forte" un tavolo di progettazione concertata tra enti pubblici diversi accomunati dall'obiettivo di preparare e gestire un piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza e per aver potuto rendere in qualche modo vincolanti gli impegni presi dagli enti pubblici firmatari.

A chi ha esteso le relazioni delle Regioni è chiaro che uno strumento burocratico non basta e che è necessario attingere a principi di riferimento etici e solidaristici per impegnarsi "oltre la firma", cioè oltre la formalità dell'impegno e oltre il momento dell'avvio del piano; ma si riconosce e sottolinea la necessità di dispositivi politico-amministrativi che contengano i rischi di dispersione collegati al legittimo e necessario processo di decentramento.

Un terzo elemento di forza della L. 285/97 è stato lo sviluppo della cultura e della operatività della "formazione" come elemento necessario per qualificare gli interventi e i progetti in corso di realizzazione. Anche in questo caso si è trattato di una scelta del legislatore (le Regioni potevano riservare il 5% del fondo per attività formative interregionali) che ha incontrato favorevolmente le intenzioni di quasi tutte le Regioni, ma anche degli ambiti territoriali e delle città riservatarie.

Le caratteristiche della formazione che si sta realizzando nell'ambito della L. 285/97 sono essenzialmente due.

- Una formazione che ha coinvolto tutti i livelli di attuazione della legge, innescando circoli virtuosi di approfondimento: il livello interregionale-nazionale garantito dal Centro nazionale e dal Gruppo tecnico interregionale politiche minori; il livello interregionale dei gruppi di Regioni che, insieme, hanno progettato e realizzato corsi ed eventi formativi importanti; il livello regionale con occasioni e momenti diversificati e diffusi; il livello di ambito territoriale e di città riservataria, con l'attenzione ai diversi tipi di soggetti coinvolti e di bisogni formativi emersi; a livello di singolo progetto esecutivo in quanto spesso si rilevano quote di finanziamenti destinati alla qualificazione e all'aggiornamento degli operatori impegnati nella realizzazione degli interventi, ma anche alla formazione dei destinatari degli interventi (bambini, ragazzi, genitori...).

- Una formazione “a 360°”, che riguarda tutti gli aspetti e le dimensioni formative connessi all’applicazione della L. 285/97: dall’analisi del contesto alla progettazione, dalla logica di piano alla gestione dei progetti esecutivi, dal coordinamento alla documentazione, dalle competenze tecniche necessarie alla gestione dei singoli interventi al monitoraggio e alla valutazione... In molti casi la formazione non è “un’aggiunta facoltativa” al progetto ma un elemento costitutivo che lo qualifica e lo accompagna nelle sue fasi di attuazione.

Un ultimo punto di forza centrale per l’attuazione della L. 285/97 si è rivelato il processo di “comunicazione e informazione” innescato ai vari livelli di competenza.

Un elemento assolutamente qualificante e peculiare è stato il ruolo del coordinamento tra le Regioni attraverso il Gruppo tecnico interregionale politiche minori. Per capire lo spirito e l’impegno che ha ricercato l’unitarietà dell’agire al di là delle differenze di posizione di cultura si riporta un passaggio dall’intervento del Gruppo tecnico interregionale politiche minori al seminario interregionale nazionale *La L. 285/97 oltre il 2000* tenutosi a Como il 5 e 6 dicembre 2000:

«(...) La L. 285/97 rappresenta un’opportunità e un modello straordinario per attuare politiche sociali condivise profondamente radicate sul territorio, ma lo scenario è molto più vasto e ci sono temi e problemi che la L. 285/97 non può di per sé esaurire. Con questa consapevolezza il Gruppo tecnico ha lavorato in questi anni andando oltre la L. 285/97, iniziando un percorso nuovo per dare concretezza alle disposizioni della L. 451/97 che consentirà, se applicata in tutte le sue potenzialità, di fornire un quadro conoscitivo della condizione dell’infanzia e dell’adolescenza ancora carente nel nostro paese. Stiamo affrontando la nuova legge sulle adozioni internazionali, abbiamo iniziato un percorso per affrontare il tema del maltrattamento e dell’abuso, ma altri temi andrebbero ancora affrontati con un lavoro comune. Tra questi i più importanti sono la recente legge di riforma dell’assistenza, che apre nuovi scenari e nuove opportunità, il progetto obiettivo materno-infantile, che ci impone una riflessione su tutta l’area dell’integrazione tra sociale e sanità e più in generale i temi del secondo Piano d’azione del governo, che devono trovare forme operative nelle realtà locali...») A nostro avviso le Regioni devono ancora lavorare in modo coordinato su questo terreno, vi è ancora la necessità di definire regole precise, un percorso chiaro, una metodologia che veda esplicitati i compiti, le responsabilità dei diversi soggetti, valorizzando le esperienze positive che negli anni si sono sviluppate nel paese e tenendo conto in primo luogo della straordinaria esperienza della L. 285/97. Sono questi gli aspetti che dovrebbero portare in primo piano il lavoro dei tecnici che devono suggerire proposte e dare risposte operative alla complessità del sociale e più in particolare alla complessità del mondo dei bambini».



Un altro punto qualificante della comunicazione è stata, ed è la documentazione della “Banca dati 285” predisposta dal Centro nazionale. In buona parte l’aumento progressivo dei contatti del sito Internet del Centro (www.minori.it) è dovuto alla consultazione della banca dati che rappresenta una fonte importante di conoscenza e di approfondimento.

Ma il segnale più forte dell’importanza dell’informazione nell’attuazione della L. 285/97 viene dalla circolarità di informazioni e scambi che si determinata a livello locale, tra e nelle Regioni, tra e negli ambiti; con le forme più originali e meno scontate, utilizzando dalle tecnologie più avanzate al “tam tam” del “passaparola”. Si è diffusa l’idea che si sta pensando all’infanzia e all’adolescenza in termini di piano territoriale, di investimento della collettività sul futuro che è già presente. Certo non è arrivata dappertutto, rimangono alcuni territori (anche se meno dell’anno scorso) in cui la L. 285/97 ancora non è conosciuta o non è operativa, ma si moltiplicano le opportunità e le occasioni di conoscere ciò che si sta facendo in molti territori.

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 ge-

stione e più attento alla progettazione, alla garanzia degli obiettivi, alla verifica dei risultati.

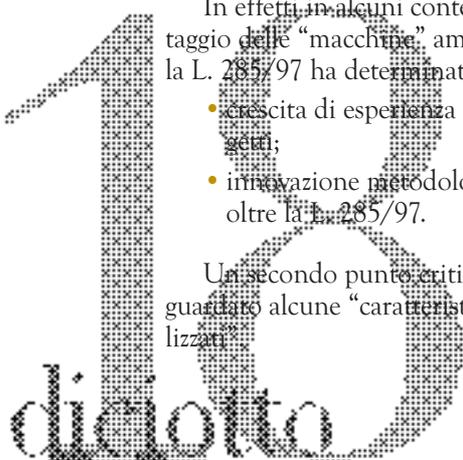
- Le difficoltà e le resistenze al lavoro per progetti, perché solo chi non è rimasto intrappolato nelle sicurezze dei “mansionari”, dei “ruoli” e delle “funzioni” ha potuto apprezzare la fatica e la gratificazione di un piano territoriale di intervento integrato per l’infanzia e l’adolescenza, costruito 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 stragrande maggioranza 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 a 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 dalle schede 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.

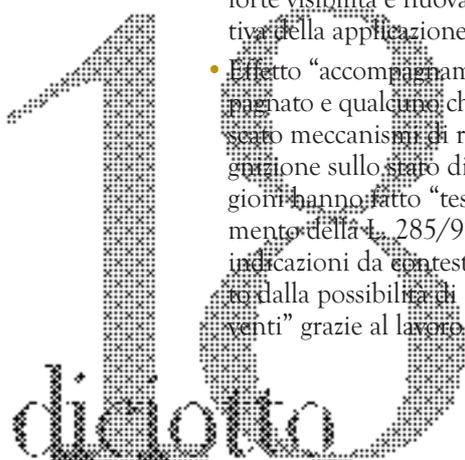
Un'ultima criticità riguarda il “mancato rispetto dei tempi”. I tempi della L. 285/97 sono tempi lunghi e stretti al tempo stesso; “lunghi” perché la programmazione triennale assicura quella certezza dell’impegno e garantisce il tempo necessario a un intervento accurato e completo, ma “stretti” perché 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...

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 legge.

- Effetto “unitarietà/identità”. Sicuramente il ruolo del Gruppo tecnico interregionale 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 328/00 ciò è di buon auspicio.
- Effetto “accompagnamento”. Non c’è stato qualcuno che ha accompagnato e qualcuno che “si è fatto accompagnare”. La legge 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 e 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 e 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 legge 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 di questa legge, 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.

18
dieciotto

1. *Informazione e promozione*; 2. *Assistenza tecnica*.

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.

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 resto, 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 mila copie e inviato in tutti gli ambiti territoriali e le città riservatarie della L. 285/97, oltre che a 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 e 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 volumi dei Quaderni del Centro nazionale. Il numero 14, dal titolo *Quindici città 'in gioco' con la legge 285/97*, è stato realizzato con la colla-

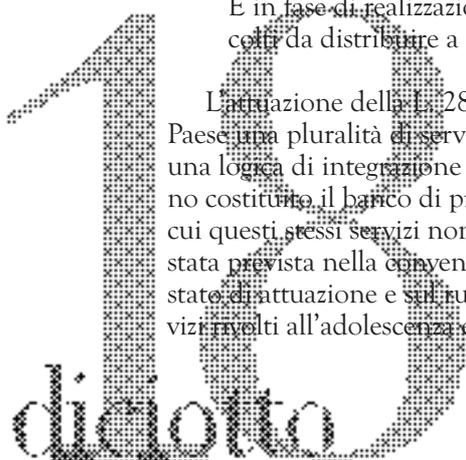
borazione delle quindici città riservatarie e rappresenta una “rassegna unitaria” dell’esperienza nel primo anno di applicazione della legge in queste aree metropolitane individuate dalla legge stessa. Il numero 15, dal titolo *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi* è un contributo a metà 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 ri-



cognizione, 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:

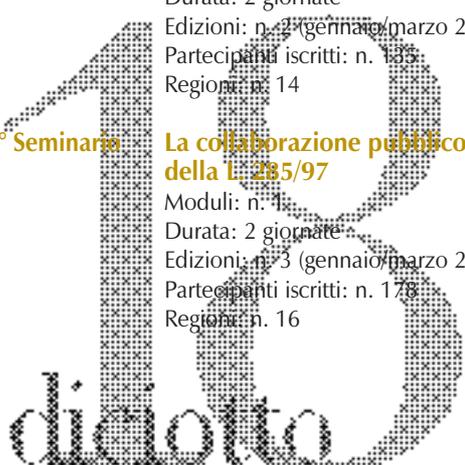
- Il 5 e il 6 dicembre si è tenuto a Como il seminario nazionale interregionale di approfondimento sulla L. 285/97 per il 2° triennio dal titolo La L. 285/97 oltre il 2000, organizzato da: Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile, Centro nazionale 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'Anici (Associazione nazionale Comuni italiani): un appuntamento significativo anche per l'approvazione di un documento comune di intenti delle città riservatarie.

**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

Le attività formative del 2° semestre 1999

- 1° Seminario Osservazione e monitoraggio**
Condizione e bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; interventi, risposte, servizi, documenti e rappresentazioni
Moduli: n. 3
Durata: 2 giornate (totale 6 giornate)
Edizioni: n. 2 (novembre 1999/febbraio 2000)
Partecipanti iscritti: n. 135
Regioni: n. 16
- 2° Seminario La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità**
Moduli: n. 1
Durata: 3 giornate
Edizioni: n. 4 (novembre 1999/febbraio 2000)
Partecipanti iscritti: n. 258
Regioni: n. 14
- 3° Seminario Sostegno alla genitorialità e buone prassi**
Metodologie, strumenti e prassi a confronto
Moduli: n. 1
Durata: 3 giornate
Edizioni: n. 3 (gennaio/febbraio 2000)
Partecipanti iscritti: n. 180
Regioni: n. 13
- 4° Seminario Le istituzioni pubbliche e le forme della loro collaborazione nei servizi sociali alla luce della L. 285/97**
Moduli: n. 1
Durata: 2 giornate
Edizioni: n. 2 (gennaio/marzo 2000)
Partecipanti iscritti: n. 135
Regioni: n. 14
- 5° Seminario La collaborazione pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della L. 285/97**
Moduli: n. 1
Durata: 2 giornate
Edizioni: n. 3 (gennaio/marzo 2000)
Partecipanti iscritti: n. 173
Regioni: n. 16



dieciotto

Nella prima triennalità della legge 285/97, l'Agenzia servizi terzo settore, Aster-X, ha gestito l'assistenza tecnica alla L. 285/97 su incarico del Dipartimento per gli affari sociali.

Aster-X, in applicazione dell'art. 8 della L. 285/97 e del Decreto ministeriale 2 dicembre 1997, ha ricevuto il mandato di fornire sostegno alla progettazione e alla realizzazione dei piani territoriali di intervento in favore degli enti richiedenti – in particolare nelle aree prioritarie delle “Regioni obiettivo 1” – con il fine di favorire il corretto espletamento di tutte le procedure amministrative necessarie all'utilizzazione delle risorse finanziarie, lo sviluppo di corrette metodologie di progettazione basate su un'appropriata conoscenza dei bisogni della popolazione minorile nei singoli territori e la valutazione dell'efficacia degli interventi promossi.

Il piano di assistenza tecnica elaborato e messo in atto da Aster-X si è ispirato a linee strategiche, ha riguardato metodologie di intervento e si è concretizzato in pratiche operative concordate con il Dipartimento per gli affari sociali attraverso specifiche convenzioni attuative del mandato.

Come base operativa di tutto il sistema di assistenza tecnica è stata organizzata su tutto il territorio nazionale una Rete di assistenza tecnica, animata da nuclei territoriali di assistenza tecnica e coordinata da una Direzione scientifica nazionale. Questa struttura aveva lo scopo di garantire livelli omogenei di assistenza tecnica su tutto il territorio nazionale, assicurando, comunque, nelle aree prioritarie del Sud, una copertura territoriale particolarmente capillare e un supporto mirato al processo di pianificazione degli enti locali, oltre alla massima partecipazione dei soggetti sociali e istituzionali interessati.

Gli interventi di assistenza tecnica sul campo sono stati diretti ai Comuni, alle Province e agli altri enti locali che ne hanno fatto richiesta al Dipartimento per gli affari sociali. Il ricorso all'assistenza tecnica, infatti, era facoltativo e attivabile solo su esplicita richiesta dell'ente interessato.

In generale l'assistenza tecnica erogata è stata diretta a favorire la corretta applicazione delle norme contenute nella legge 285/97 sia dal punto di vista tecnico-amministrativo che progettuale. Inoltre, a supporto delle attività di progettazione dei piani di intervento, gli esperti di Aster-X hanno svolto un'azione promozionale per la valorizzazione partecipativa del terzo settore e hanno fornito, catalizzando i processi di pianificazione territoriale, le coordinate per una progettazione corrispondente alle varie esigenze.

L'Agenzia Aster-X ha redatto due rapporti di assistenza tecnica a supporto dei sistemi locali di pianificazione e per lo sviluppo di più corrette metodologie.

Nella scheda sono riportate le istituzioni che a diverso titolo e livello hanno chiesto e ricevuto assistenza tecnica nella prima triennalità.

Aree prioritarie	Enti	Aree non prioritarie	Enti
Regione Puglia		Regione Abruzzo	5
Provincia di Foggia	9	Regione Lombardia	7
Provincia di Bari	27	Regione Liguria	1
Provincia di Brindisi	7	Regione Sicilia	
Provincia di Taranto	3	Provincia di Palermo	9
Provincia di Lecce	12	Provincia di Trapani	4
Regione Calabria		Provincia di Ragusa	1
Provincia di Reggio Calabria	4	Provincia di Messina	2
Provincia di Cosenza	1	Provincia di Catania	3
Provincia di Catanzaro	2	Provincia di Caltanissetta	2
Provincia di Crotona	1	Provincia di Agrigento	2
Regione Campania		Regione Basilicata	
Provincia di Napoli	17	Provincia di Potenza	6
Provincia di Salerno	10	Provincia di Matera	6
Provincia di Caserta	6	Regione Sardegna	
Provincia di Benevento	1	Provincia di Nuoro	1
		Provincia di Sassari	1
		Regione Lazio	2
		Regione Veneto	1

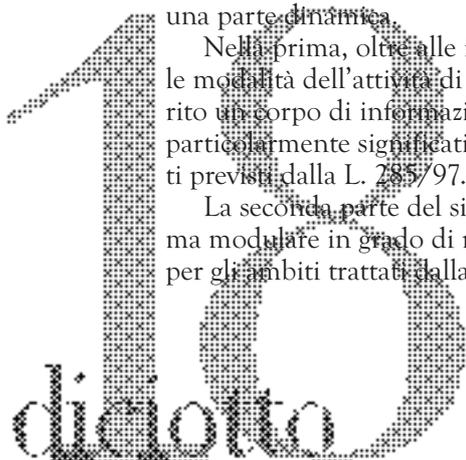
2.2 L'assistenza tecnica a distanza

Aster-X ha realizzato un sistema informativo su Internet al fine di completare e integrare la gamma di servizi attivati per fornire assistenza tecnica agli enti locali sulla L. 285/97 mettendo a disposizione un canale di comunicazione diretto attraverso il quale ottenere una consulenza specifica in modo rapido ed efficiente.

Il sito web (www.consulenza-legge285.org), che costituisce l'interfaccia tra il sistema e l'utente, è composto da una parte statica e da una parte dinamica.

Nella prima, oltre alle informazioni istituzionali sulla legge e sulle modalità dell'attività di assistenza prestata da Aster-X, è stato inserito un corpo di informazioni riguardanti una raccolta di progetti particolarmente significativi realizzati in Italia grazie ai finanziamenti previsti dalla L. 285/97.

La seconda parte del sito, quella dinamica, è gestita da un sistema modulare in grado di reperire qualsiasi informazione rilevante per gli ambiti trattati dalla L. 285/97 e pubblicata su Internet.



2.3 Il servizio
di pronto intervento

L'art. 1, lett. a) della Convenzione prevedeva, come sviluppo del servizio nazionale di assistenza tecnica alla L. 285/97, l'attivazione di un servizio di "informazione e pronto intervento a distanza in risposta a richieste riguardanti questioni minori, attraverso un servizio facilmente accessibile per via telematica, per fax e per telefono".

Il supporto di informazione e pronto intervento a distanza per gli attuatori pubblici e privati coinvolti nel processo di implementazione della L. 285/97, previsto dalla Convenzione stipulata fra il Dipartimento per gli affari sociali e Aster-x, è stato fornito dall'Agenzia secondo un innovativo modello di servizio sia per la facilità dei canali di accesso, sia per la struttura operativa in grado di rispondere a quesiti sul processo tecnico e amministrativo in tempi particolarmente brevi. Il Servizio di *pronto intervento a distanza* ha costituito un'importante struttura di assistenza, informazione, accompagnamento per molti enti pubblici e privati, che necessitavano, in particolare, di riferimenti normativi a supporto degli atti, di sostegno alle prassi amministrative intraprese, di confronto e di sviluppo di modelli di atti amministrativi, di informazioni di supporto all'intero processo amministrativo in fase esecutiva, di soluzioni giuridiche a nodi problematici complessi. Il Servizio ha, inoltre, fornito informazioni sullo stato di attuazione, sulle scadenze e gli adempimenti, sulle modalità di accesso e di rinnovo delle azioni previste dalla legge 285/97. Sono stati forniti complessivamente circa 300 interventi di assistenza tecnica on line.

2.4 Seminari
e workshop
di assistenza tecnica

Aster-X ha realizzato 4 seminari interregionali a Pescara, Torino, Napoli e Palermo, che hanno coinvolto 1.100 responsabili amministrativi e tecnici, e 5 *workshop* a Bari, Reggio Calabria, Salerno, Potenza e Cagliari, ai quali hanno partecipato 500 operatori.

Questi incontri territoriali di assistenza tecnica hanno visto l'adesione di 1600 tecnici e responsabili e hanno costituito un importante momento di riflessione e di verifica della applicazione della legge.

1. Gli strumenti; 2. Le Regioni e le Province autonome; 3. Gli ambiti territoriali.

1. Gli strumenti

Il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile ha considerato positivamente l'esperienza dello scorso anno che, attraverso apposite schede di ricognizione predisposte con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha permesso di raccogliere informazioni adeguate sullo stato di attuazione della L. 285/97, in maniera omogenea rispetto alla situazione delle diverse Regioni italiane. Per questo, sempre in raccordo con il Centro nazionale che ha definito anche una nuova traccia comune per la stesura delle relazioni che le Regioni dovevano presentare entro il 30 giugno di quest'anno, sono state elaborate delle schede per la rilevazione periodica sulla attuazione della legge sia a livello regionale che di ogni ambito territoriale e di città riservatarie. In considerazione della notevole mole di impegni amministrativi di Regioni e ambiti territoriali è stato concordato, tra Gruppo tecnico interregionale e Centro nazionale, di non effettuare la ricognizione periodica ogni sei mesi, ma di realizzarla annualmente, alla data del 30 aprile 2000.

Anche se non tutte le Regioni e le Province autonome hanno compilato e inviato al Centro nazionale queste schede, la copertura della ricognizione è, anche quest'anno, più che significativa, per cui è possibile avere sia delle informazioni sullo stato di attuazione della L. 285/97 che fare un confronto con i dati della rilevazione dello scorso anno; una comparazione di aspetti quantitativi, ma che permette anche di cogliere dimensioni non numeriche sull'andamento generale dell'attuazione della legge e di ipotizzare interpretazioni sulle cause di certe risposte.

Il commento alle tavole che seguono riguardano l'elaborazione dei dati raccolti relativamente alla scheda periodica, a livello di Regione, Provincia autonoma e di ambito territoriale alla data del 30 giugno 2000.

2. Le Regioni e le Province autonome

La situazione delle Regioni e delle Province autonome che hanno compilato le schede periodiche di rilevazione o che hanno redatto la relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97 è abbastanza diversificata. Sono molte le Regioni che hanno inviato sia la relazione che le schede periodiche regionali e di ambito adeguatamente compilate; in qualche caso è stata inviata la relazione al Dipartimento affari sociali della Presidenza del



consiglio dei ministri, ma non le schede periodiche regionali o di ambito; in un paio di casi non è stata inviata la relazione al Dipartimento affari sociali mentre sono state inviate le schede periodiche di rilevazione regionali e di qualche ambito territoriale. Con questa situazione è difficile ricostruire un quadro analitico a livello di regioni per confrontarlo in maniera sistematica ma, per questo fine, risultano più che adeguate le informazioni riportate nelle relazioni delle diverse Regioni, la cui lettura e comparazione ha fatto scaturire le analisi e le riflessioni riportate nel successivo capitolo. In questa sede appare utile analizzare il dato complessivo delle elaborazioni e avviare un confronto con l'analoga rilevazione dello scorso anno.

Tre Regioni (Basilicata, Campania e Molise) e la Provincia autonoma di Trento non hanno spedito la scheda periodica regionale. La Provincia di Trento non ha ritenuto opportuno adottare questo strumento, né la scheda periodica per ambito territoriale e non ha inviato al Dipartimento affari sociali la relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97, probabilmente in considerazione della particolare situazione di autonomia legislativa e gestionale in cui si trova.

Nel periodo considerato dalla rilevazione meno del 12% delle Regioni ha adottato deliberazioni di Consiglio regionale per garantire l'attuazione della L. 285/97 (per esempio la Calabria per l'organizzazione dell'Ufficio minori); questa situazione è ampiamente giustificata dal fatto che l'avvio alla legge (attraverso l'intervento delle assisi regionali) era stato già dato nel 1999 (quando a domanda analoga aveva risposto positivamente oltre la metà delle Regioni). In effetti la maggior parte delle Regioni, per garantire la continuità e lo sviluppo nell'attuazione della L. 285/97, ha utilizzato prevalentemente deliberazioni di Giunta regionale (quasi due Regioni su tre e in qualche caso anche con 4 o più documenti) e ancora di più disposizioni dirigenziali o circolari (oltre l'80%), che permettono una maggiore "agilità" nella gestione; queste disposizioni hanno riguardato prevalentemente il trasferimento dei fondi agli ambiti territoriali (decreti di piano di riparto, assegnazione del fondo e liquidazione) ma anche il monitoraggio di piani territoriali e progetti oltre ai programmi di scambio e formazione.

Particolarmente significativo appare l'effetto "volano" della L. 285/97 rispetto alle politiche territoriali per l'infanzia e l'adolescenza in quanto quasi il 50% delle Regioni indica come siano stati adottati nell'anno considerato atti pubblici relativi a questa fascia di età collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della L. 285/97. Questo aspetto sarà approfondito nel successivo capitolo perché dall'analisi delle relazioni questo fenomeno risulta essere ancora più ampio e articolato di quanto indica il semplice dato numerico.

Una nota poco positiva riguarda il funzionamento del Gruppo di lavoro interassessorile a livello regionale. Mentre si conferma che il 40% delle Regioni non lo ha istituito (stessa percentuale dello scorso anno),

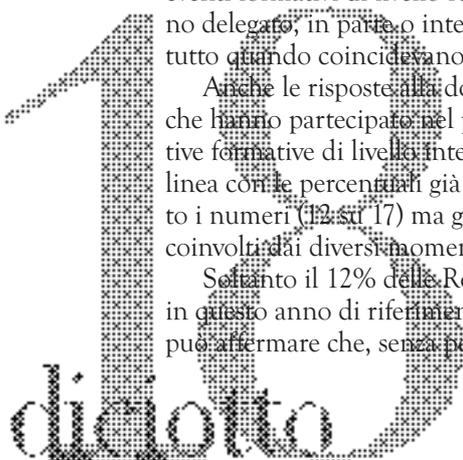
in quattro Regioni su dieci, tra quelle che lo hanno attivato, il gruppo non si è mai riunito da un anno a questa parte, probabile indizio di una difficile collaborazione tra le diverse competenze regionali necessarie a dare alla L. 285/97 l'orizzonte complessivo dei diritti da garantire ai "cittadini in crescita" e non la relega fra gli interventi sociali.

Tra il luglio 1999 e il giugno 2000 si è abbastanza ridotto il numero di Regioni che ha effettuato iniziative informative a livello regionale (dal 95% dello scorso anno al 53%): in qualche caso sono stati promossi eventi o momenti specificamente orientati a far conoscere i piani e i progetti della L. 285/97 attivati sul territorio; in altri territori gli argomenti hanno riguardato in maniera più generale i temi dell'infanzia e dell'adolescenza utilizzando spesso lo strumento della "giornata" o della "settimana" dedicata a questo tema o la "conferenza regionale"; in altre situazioni sono stati affrontati temi correlati quali la protezione del minore, i rapporti tra servizi e tribunale per i minorenni, l'adozione internazionale. Inoltre un "segno" dei tempi è rappresentato dalla proliferazione di siti Internet direttamente collegati a singoli piani e progetti della L. 285/97 o promossi dagli enti pubblici locali per garantire continuità e aggiornamento nell'informazione.

Questa diminuita presenza delle iniziative informative a livello regionale appare ampiamente compensata dalle iniziative di tipo formativo, organizzate ai diversi livelli e finanziate utilizzando la quota del 5% del finanziamento regionale come previsto dal comma 2 dell'art. 2 della L. 285/97. Oltre l'80% delle Regioni afferma di aver partecipato alla formazione "interregionale-nazionale" promossa congiuntamente dal Gruppo tecnico interregionale politiche minori e dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e più della metà delle Regioni indica il livello "interregionale" della formazione che, nell'anno passato, si è sviluppato attorno a due aggregazioni di Regioni, quelle del Centro (Toscana, Lazio, Umbra, Marche, Abruzzo) e, sul monitoraggio e la valutazione, la "cordata" di Lombardia, Piemonte, Veneto e Calabria. Circa il 40% delle Regioni indica l'attuazione di eventi formativi di livello regionale o sub regionale (alcune Regioni hanno delegato, in parte o interamente, la formazione alle Province, soprattutto quando coincidevano con gli ambiti territoriali della L. 285/97).

Anche le risposte alla domanda su quanti siano stati gli operatori che hanno partecipato nel periodo considerato dalla rilevazione a iniziative formative di livello interregionale sono abbastanza confortanti e in linea con le percentuali già rilevate; non tutte le Regioni hanno indicato i numeri (12 su 17) ma già il dato complessivo di 2.600 operatori coinvolti dai diversi momenti formativi è significativo.

Soltanto il 12% delle Regioni afferma di non aver fatto formazione in questo anno di riferimento della Relazione al Parlamento per cui si può affermare che, senza poter entrare nel merito della "qualità" dei



percorsi attuati, questa legge ha permesso di far crescere la “cultura” della formazione collegata alla progettazione e alla realizzazione degli interventi per l’infanzia e l’adolescenza.

Se, come già rilevato, il coordinamento della L. 285/97 all’interno dell’ente Regione non è stato molto sviluppato, si può valutare invece positivamente il livello del raccordo tra i piani territoriali garantito e coordinato a livello regionale. Quasi il 60% delle Regioni ha svolto questa funzione utilizzando principalmente lo strumento di incontri regionali (4 su 10), ma anche riunioni politiche in qualche ambito e riunioni tra più ambiti (privilegiando un approccio misto tra il livello politico e quello tecnico). In altri casi il coordinamento si è realizzato attraverso: circolari, riunioni con referenti provinciali, riunioni del gruppo interistituzionale, convegni tra ambiti territoriali.

La funzione di coordinamento della Regione si è sviluppata più a livello di piani territoriali (e quindi di ambiti) che a livello di progetti esecutivi. Poco più di un terzo delle Regioni (e sono Regioni che hanno comunque realizzato un’attività di coordinamento tra i piani) afferma di aver attivato iniziative in questo senso, ma il dato si spiega ampiamente sia per la maggiore difficoltà di arrivare a un livello territoriale così disaggregato da parte delle Regioni che, probabilmente, per la non opportunità di occuparsi di un compito più pertinente ai “gruppi tecnici” (o comunque siano stati chiamati) istituiti presso gli ambiti territoriali. D’altra parte il fatto che le modalità più utilizzate dalle Regioni che hanno risposto positivamente a questa domanda, siano le riunioni tecniche e, sebbene in minor misura, le riunioni regionali suggerisce l’idea che si sia intervenuti solo in quelle situazioni in cui i progetti esecutivi trovavano qualche difficoltà.

L’applicazione della L. 285/97, a parte qualche specifico caso, è abbastanza avanzata per cui le iniziative di monitoraggio/verifica sui piani territoriali promosse e coordinate a livello regionale hanno riguardato ben i tre quarti del totale a cui, probabilmente, va aggiunta una quota di quanti non hanno risposto alla domanda su questo argomento. Una percentuale alta che, nella richiesta di specificare le modalità, indica l’utilizzo di strumenti diversificati anche all’interno degli stessi territori; questo testimonia un approccio complessivo al tema della verifica dello stato di avanzamento dei piani e del monitoraggio. Quasi la metà del totale delle Regioni utilizza sia riunioni periodiche tra i responsabili dei piani che questionari da riempire, ma altri strumenti usati sono: rapporti intermedi, schede, verbali per visita sul posto, software gestionale specifico e così via.

Le risposte alla corrispondente domanda sulle iniziative di monitoraggio/verifica relative al livello dei progetti esecutivi indicano chiaramente che il lavoro impostato dalle Regioni si è sviluppato fino ad analizzare questo livello di azione; si rileva infatti una precisa coincidenza di percentuali sia tra le risposte positive che tra le modalità utilizzate.

L'attenzione abbastanza diffusa al monitoraggio/verifica non trova un adeguato riscontro nelle iniziative di valutazione *in itinere* attivate dalle diverse Regioni; infatti circa solo un terzo di esse ha promosso attività finalizzate a questo. La percentuale è abbastanza bassa, ma va considerato che l'impostazione prevalente della valutazione degli interventi sociali è quella *ex post*; sembra si possa affermare che durante lo svolgimento delle attività previste dalla L. 285/97 viene attuato il monitoraggio mentre la valutazione verrà, probabilmente, riservata a un momento finale o successivo alla conclusione degli interventi. Rispetto all'approccio valutativo adottato, il fatto che la percentuale più alta tra le possibili modalità sia quella dell'affidamento a funzionari regionali, può suggerire l'idea che prevale una funzione della valutazione più legata al controllo e meno all'effettivo raggiungimento degli obiettivi o all'analisi della qualità dell'intervento. Anche in questo caso i valori delle risposte alla domanda sulla valutazione dei piani corrispondono a quelli espressi per la domanda sulla valutazione dei progetti; è evidente che il livello di analisi qualitativa è quello più disaggregato del progetto esecutivo e questo è positivo perché indizio di un'attenzione a scendere nella concretezza degli interventi.

L'aggiustamento nel corso dell'attuazione del primo triennio della L. 285 di piani territoriali, progetti esecutivi e, in qualche caso, anche degli ambiti territoriali, sembra essere una prassi abbastanza diffusa. Molto alto è il numero di piani territoriali modificati nel periodo considerato dalla rilevazione (l'80%) e - anche se probabilmente vanno incluse in questa quota le presentazioni alle rispettive Regioni delle seconde annualità dei piani triennali - questo è un elemento ambivalente che fa riflettere. Quello espresso dalle Regioni può essere sia un segnale di "flessibilità" che di "frammentarietà" nella programmazione dei piani territoriali: nel primo caso significherebbe che non sono stati pensati progetti "rigidi" ma è stata sviluppata una progettualità attenta alle modificazioni che si determinano nel tempo sul territorio sia per effetto dell'attivazione dell'intervento che per altri fattori; nel secondo caso sarebbe stata insufficiente sia l'analisi dei bisogni, sia la ricognizione delle risorse che, soprattutto, la coerenza tra il mezzo individuato (il progetto, visto che ben in 35 casi su 100 ci sono state modifiche comunicate alle Regioni) e l'obiettivo da raggiungere. In considerazione dei "tempi stretti" che hanno caratterizzato la prima progettazione degli interventi della L. 285/97 è facile orientare l'interpretazione verso questa seconda ipotesi; d'altra parte questa situazione appare assolutamente compatibile con la prima applicazione di una legge così impegnativa e innovativa. Dalle indicazioni delle Regioni rispetto alla pianificazione del secondo triennio di applicazione della L. 285/97 emerge come sia cresciuta la consapevolezza della necessità di un piano territoriale organico e non assemblato e con essa l'attenzione a dare tempi e modalità di progettazione più adeguati, con supporti e indicazioni operative più precisi e diffusi. In questa prospettiva appare molto utile l'aver "co-



stretto” le Regioni a predisporre una relazione annuale sullo stato di attuazione della L. 285/97; questo ha permesso di attivarsi per osservare con continuità l’andamento della legge nei diversi territori e di far tesoro delle riflessioni e delle analisi delle altre Regioni raccolte e coordinate nella Relazione al Parlamento dello scorso 1999.

Risultati delle schede di ricognizione periodiche delle 17 Regioni e Province autonome

	Regioni	%
A.1. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state adottate deliberazioni di consiglio regionale relative all’attuazione della L. 285/97?		
Sì	2	11,8
No	14	82,4
Non risponde	1	5,9
A.2. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state adottate deliberazioni di giunta regionale relative all’attuazione della L. 285/97?		
Sì	11	64,7
No	6	35,3
A.3. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state adottate disposizioni dirigenziali e/o circolari relative all’attuazione della L. 285/97?		
Sì	14	82,4
No	3	17,6
A.4. Nel periodo considerato, oltre che per la gestione della L. 285/97, sono stati adottati atti pubblici relativi alle politiche per l’infanzia e l’adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge?		
Sì	8	47,1
No	8	47,1
Non risponde	1	5,9
A.5. Nel periodo considerato dalla rilevazione è stato riunito il gruppo di lavoro interassessorile?		
Sì	6	35,3
No	4	23,5
Non è stato costituito	7	41,2
A.6. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state effettuate iniziative informative a livello regionale?		
Sì	9	52,9
No	8	47,1
A.7. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state realizzate iniziative formative a livello interregionale (utilizzo 5% art. 2, comma 2)?		
Sì, di livello “nazionale”, in raccordo con il “Gruppo tecnico interregionale politiche minori”	14	82,4
Sì, insieme ad altre Regioni	9	52,9
Sì, di livello regionale	5	29,4
Sì, altre	2	11,8
No	2	11,8

	Operatori	Regioni	%
A.8. Nel periodo considerato dalla rilevazione quanti sono stati gli operatori che hanno partecipato alle iniziative formative a livello interregionale (utilizzo 5% art. 2, comma 2)?			
Alla formazione "nazionale"	605	11	64,7
Alla formazione "interregionale"	409	8	47,1
Alla formazione "regionale"	1.586	3	17,6
Ad altro livello di formazione	0	0	0,0
Non risponde	0	1	5,9

	Regioni	%
A.9. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di raccordo tra i piani territoriali, coordinate a livello regionale?		
Sì	10	58,8
No	6	35,3
Non risponde	1	5,9
Se Sì. Con quali modalità?		
Una o più riunioni regionali	7	41,2
Una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti	2	11,8
Una o più riunioni politiche in qualche ambito	4	23,5
Una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti	2	11,8
Una o più riunioni tecniche in qualche ambito	3	17,6
Una o più riunioni tra ambiti diversi	4	23,5
Altro	4	23,5
A.9.bis Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, coordinate a livello regionale?		
Sì	6	35,3
No	8	47,1
Non risponde	3	17,6
Se Sì. Con quali modalità?		
Una o più riunioni regionali	2	11,8
Una o più riunioni politiche in tutti gli ambiti	0	0,0
Una o più riunioni politiche in qualche ambito	1	5,9
Una o più riunioni tecniche in tutti gli ambiti	1	5,9
Una o più riunioni tecniche in qualche ambito	4	23,5
Una o più riunioni tra ambiti diversi	2	11,8
Altro	1	5,9
A.10. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica sui piani territoriali, coordinate a livello regionale?		
Sì	13	76,5
No	2	11,8
Non risponde	2	11,8
Se Sì. Con quali modalità?		
Questionari da riempire	7	41,2
Rapporti intermedi progress	3	17,6
Riunioni periodiche tra amministratori	1	5,9
Riunioni periodiche tra responsabili dei piani	8	47,1
Altro	6	35,3

18
dieciotto

	Regioni	%
A.10.bis Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica sui progetti esecutivi, coordinate a livello regionale?		
Sì	13	76,5
No	4	23,5
Non risponde	0	0,0
Se Sì. Con quali modalità?		
Questionari da riempire	7	41,2
Rapporti intermedi, <i>progress</i>	3	17,6
Riunioni periodiche tra amministratori	1	5,9
Riunioni periodiche tra responsabili dei Piani	8	47,1
Altro	6	35,3
A.11. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di valutazione in itinere sui piani territoriali, coordinate a livello regionale?		
Sì	5	29,4
No	10	58,8
Non risponde	1	5,9
Se Sì. Con quali modalità?		
Affidate ai funzionari regionali	3	17,6
Affidate a una commissione di esperti	0	0,0
Affidate a una ditta specializzata	2	11,8
Altro	4	23,5
A.11.bis Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state attivate iniziative di valutazione in itinere sui progetti esecutivi, coordinate a livello regionale?		
Sì	5	29,4
No	11	64,7
Non risponde	1	5,9
Se Sì. Con quali modalità?		
Affidate ai funzionari regionali	2	11,8
Affidate ad una commissione di esperti	2	11,8
Affidate ad una ditta specializzata	2	11,8
Altro	2	11,8
A.12. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state apportate modificazioni ai piani territoriali approvati?		
Sì	12	70,6
No	2	11,8
Non risponde	3	17,6
A.12.bis Nel periodo considerato dalla rilevazione sono state apportate modificazioni ai progetti esecutivi comunicate al livello regionale?		
Sì	6	35,3
No	9	52,9
Non risponde	2	11,8
A.13. Nel periodo considerato dalla rilevazione sono stati modificati gli ambiti territoriali di intervento?		
Sì	1	5,9
No	14	82,4
Non risponde	2	11,8

3. Gli ambiti territoriali

All'inizio dell'anno 2000 il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile, unitamente al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha ridefinito i contenuti delle schede per la rilevazione periodica, regionale e di ambito territoriale, già predisposte lo scorso anno in sede di elaborazione delle "schede di base", per renderle più adeguate alla lettura della situazione dell'avanzamento della L. 285/97. Nonostante l'invio per tempo delle schede e le successive raccomandazioni da parte della Regione Lombardia, che svolge funzioni di coordinamento nell'ambito del Gruppo tecnico, non tutte le Regioni e le Province autonome le hanno compilate (completamente, in tutti i casi necessari, secondo le indicazioni concordate). Le Regioni che hanno compilato, in maniera utilizzabile, la scheda periodica del livello di ambito territoriale sono 18; a queste si aggiungono le 11 schede di altrettante città riservatarie su 15; il dettaglio è il seguente:

41

Regioni e città	Schede	Ambiti	Su	Note
Abruzzo	sì	4	4	
Basilicata*	sì	0	2	
Bolzano (provincia)	sì	5	9	Fonte: Relazione 1999
Calabria	sì	14	14	
Campania	no	0	5	
Emilia-Romagna	sì	9	9	
Friuli-Venezia Giulia	sì	19	19	
Lazio	sì	5	5	
Liguria	sì	15	15	
Lombardia	sì	11	11	
Marche	sì	24	24	
Molise	sì	2	2	
Piemonte	sì	8	8	
Puglia	sì	5	5	
Sardegna	sì	23	23	
Sicilia	sì	5	9	
Toscana	sì	33	33	
Trento (provincia)	no	0	13	Fonte: Relazione 1999
Umbria**	sì	13	13	
Valle d'Aosta	sì	1	1	
Veneto	sì	19	21	
Bari	no	0	1	
Bologna	sì	1	1	
Brindisi	sì	1	1	
Cagliari	no	0	1	
Catania	sì	1	1	
Firenze	sì	1	1	
Genova	sì	1	1	
Milano	sì	1	1	
Napoli	sì	1	1	
Palermo	sì	1	1	
Roma	sì	1	1	
Reggio Calabria	sì	1	1	
Taranto	no	0	1	
Torino	sì	1	1	
Venezia	no	0	1	
Totale		226	260	

* La Basilicata ha inviato alcune schede non inserite perché non corrispondenti né ai 2 ambiti ufficiali, né ai subambiti che sono indicati nella Banca dati 285

** In Umbria ci sono 13 schede di ambito: 12 ambiti + 1 interambito della provincia di Perugia

18
diciotto

Per la corretta interpretazione del commento ai dati raccolti tramite la scheda di ricognizione periodica di ambito vanno fatte alcune precisazioni:

- il dato complessivo di 226 ambiti (215 ambiti territoriali più 11 città riservatarie) di cui si sono rielaborate le risposte rappresenta una quota significativa che copre l'87% degli ambiti territoriali (pari all'85% di tutto il territorio nazionale) e quasi l'80% del numero di abitanti con meno di 18 anni;
- agli ambiti delle 18 Regioni che hanno risposto si sono aggiunte le schede di 11 città riservatarie (l'anno scorso avevano inviato la scheda solo in 4) e tutti questi territori vengono analizzati insieme per avere un quadro globale abbastanza completo;
- alcune Regioni non hanno compilato una scheda per tutti gli ambiti formalmente istituiti ma si è comunque cercato di evitare i problemi dello scorso anno verificatisi a causa dell'invio da parte di tre Regioni di schede relative a sub-ambiti, cosa che aveva creato una situazione di disparità;
- i dati vengono presentati in percentuale e, quando possibile, in valore assoluto anche se non sono esaustivi della totalità dei casi, ma esprimono comunque una tendenza abbastanza generalizzabile e i valori assoluti, proprio perché è stata cercata un'omogeneità, anche formale, tra i territori che hanno risposto, hanno permesso alcune riflessioni di approfondimento in più rispetto alla relazione dello scorso anno.

Il prospetto allegato alla fine del presente paragrafo illustra la situazione dei singoli quesiti proposti nella scheda base di rilevazione riferita all'intero complesso di ambiti territoriali e città riservatarie che hanno risposto.

La scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della L. 285/97 negli ambiti territoriali e nelle città riservatarie utilizzata nel 2000 non riprende gli elementi conoscitivi raccolti con la scheda di base distribuita nel giugno del 1999, che riguardavano, prevalentemente, le fasi di avvio nell'attuazione della legge. Gli argomenti trattati dalla scheda periodica sono relativi all'attuale situazione dell'applicazione della L. 285/97; quindi in queste pagine non si farà diretto riferimento ai dati "di partenza", tuttavia, laddove possibile, si effettuerà il confronto e la comparazione sui temi trattati anche nella scheda precedente. D'altra parte è evidente che per leggere e interpretare in maniera contestualizzata i dati raccolti ed elaborati nella presente relazione, è necessario fare anche riferimento alla Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97, presentata nel 1999.

Quasi l'80% degli ambiti territoriali che hanno risposto alla scheda di ricognizione periodica sullo stato di attuazione della L. 285/97 han-

no adottato, tramite l'ente capofila o gli altri enti firmatari l'accordo di programma, atti relativi all'applicazione della legge. Questo dato appare scontato e ampiamente spiegabile con la necessità di garantire la gestione ordinaria del piano territoriale e dei progetti esecutivi. Al contrario può sembrare eccessivamente alta la quota del 14,6% degli ambiti che affermano di non aver adottato alcun atto per applicazione della legge e anche la quota al 6,2% di chi non ha risposto. Una legge importante e complessa come la L. 285/97, anche per la gestione ordinaria, non può essere "abbandonata" a se stessa dal punto di vista della gestione tecnico-amministrativa. Quasi un ambito su cinque non ha risposto affermativamente alla domanda, probabilmente, avendo come riferimento atti "generali", di "indirizzo", più di tipo "politico" che "tecnico"; se così non fosse emergerebbe l'indicazione di una legge "ferma" ma, viste le risposte alle domande successive, la L. 285/97 risulta una legge che si trova nel pieno della sua implementazione.

Una quota ancora maggiore (86,7%) di ambiti territoriali dichiara di aver effettuato incontri a livello territoriale tra gli enti firmatari l'accordo di programma. Oltre al dato numerico appare utile dare conto dell'ampio ventaglio di argomenti affrontati in questi incontri dagli ambiti che hanno risposto positivamente; raggruppando le risposte in temi comuni si ha questa interessante "classifica".

- Quasi un ambito su tre (32%) indica l'attuazione del piano territoriale e dei progetti, con attenzione sia agli aspetti innovativi della normativa, sia alle dimensioni amministrative e tecniche, che all'organizzazione, al coordinamento degli interventi e al lavoro di rete... Inoltre è stato spesso utilizzato lo strumento della conferenza di servizio.
- Circa un ambito su quattro (24%) ha centrato gli incontri sulla verifica dell'andamento del piano territoriale, degli accordi di programma, dei progetti in corso, sia attraverso l'aggiornamento costante sullo stato di attuazione che l'impostazione di specifici strumenti di monitoraggio. I temi sono spesso trasversali e riguardano quesiti tecnico-operativi, coordinamento, procedure e commesse, formazione rapporti con la Regione. Alcuni ambiti indicano il "collegio di vigilanza" dell'accordo di programma come strumento di verifica; altri le conferenze di servizio, altri ancora modalità di incontro meno strutturate.
- Un ambito su cinque (20%) ha trattato prevalentemente l'attuazione dei progetti esecutivi e degli interventi in fase di realizzazione, sia in generale che rispetto a specifiche questioni (da temi generali quali infanzia, adolescenza e famiglia a interventi particolari - centri affidi, assistenza domiciliare educativa, servizi innovativi

18
dieotto

per la prima infanzia, mediazione familiare, parco giochi... -, dall'aggiornamento di alcuni progetti alla qualificazione delle figure professionali impegnate nei progetti...).

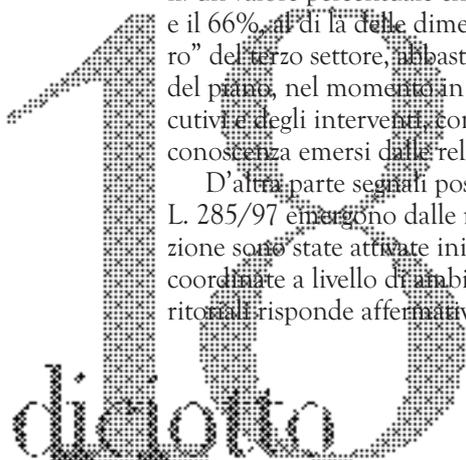
- Il 9% delle risposte si sono concentrate sull'analisi e il superamento dei nodi critici individuati; fra questi in molti casi si evidenzia l'attuazione dell'accordo di programma e in altri la necessità di adeguamento dell'intervento progettuale, di modifica del piano degli interventi e dell'utilizzo risorse, di rimodulazione dei progetti.
- Una quota minore di ambiti segnala il tema dell'avvio del programma operativo e dei progetti; dalla definizione del piano territoriale di intervento alla elaborazione di strumenti quali schema convenzioni, capitolati gara, avvisi pubblici, bandi per gestione servizi...
- Il 5% delle risposte sugli argomenti trattati raccoglie la progettazione e la realizzazione di iniziative di informazione e sensibilizzazione sui temi collegati all'applicazione della L. 285/97: divulgazione e pubblicizzazione dei progetti; programmazione delle "giornate" o delle "settimane" dell'infanzia; gestione di manifestazioni a favore dei minori...
- Quote ancora minori di risposte individuano altre due tematiche: il confronto sulle dimensioni economico-finanziarie, dal riparto dei finanziamenti regionali alla rendicontazione; l'attenzione alla riprogettazione e alle prospettive per il prossimo piano di intervento territoriale.

L'alta percentuale di ambiti in cui nel periodo di rilevazione sono stati effettuati incontri a livello di ambito territoriale tra gli enti che hanno firmato gli accordi di programma, e l'analisi degli argomenti affrontati negli incontri, indicherebbero il buon funzionamento dell'atto formale (l'accordo di programma *ex art. 27* della L. 142/90) che ha ratificato il piano territoriale di intervento. Ma, come già accennato, alcune risposte ad altre domande della scheda e, soprattutto, le relazioni di diverse Regioni individuano proprio l'accordo di programma come uno dei punti critici, anche se importante e necessario, nell'attuazione della L. 285/97. In effetti è possibile confrontare le percentuali di risposta relative alla domanda sugli enti coinvolti negli incontri di confronto a livello di ambito territoriale con le corrispondenti percentuali di risposta alla domanda che, nella scheda base dello scorso anno, chiedeva quali enti avevano partecipato alla progettazione del piano territoriale. In termini generali le risposte positive, alla domanda che chiedeva se sono stati effettuati incontri di confronto a livello di ambito territoriale tra chi attua i progetti esecutivi, sono in linea con i valori già riscontrati (l'86% degli ambiti territoriali) e anche la "classifica" dell'indicazione

sulla percentuale degli enti coinvolti è coerente con la realtà dei fatti. Dall'analisi comparata con i dati dello scorso anno emergono alcune conferme ma anche elementi critici, problematici o dubbi, soprattutto sull'effettiva continuità operativa dell'accordo di programma.

Mentre si conferma la rilevanza e la "centralità" della presenza e della partecipazione dei Comuni compresi nell'ambito territoriale (tra il 77% e il 78% in tutte e due le rilevazioni), si nota il diminuito coinvolgimento delle Province (dal 53% al 37%), delle Comunità montane (dal 20% al 15%), dei tribunali per i minorenni (dal 17% all'11%), delle prefetture (dall'11% al 9%). La diminuzione più significativa si rileva per le aziende sanitarie locali, che passano dal 97% al 71%, evidenziando probabilmente la difficoltà di un coinvolgimento effettivo del comparto sanitario rispetto all'applicazione della L. 285/97. Un altro valore in diminuzione marcata è quello relativo ai centri per la giustizia minorile, coinvolti nella misura del 54% nella progettazione dei piani territoriali, ma che attualmente partecipano al confronto a livello territoriale nel 40% dei casi. Il coinvolgimento della scuola, anch'esso in leggero calo (dal 74% al 69%), sembra essere caratterizzato in modo diverso rispetto allo scorso anno in quanto più che un'effettiva diminuzione si assiste a un progressivo coinvolgimento del livello "locale", dal provveditorato agli studi (chiamato per legge alla firma dell'accordo di programma) ai distretti scolastici e, soprattutto, alle scuole, ai singoli istituti; questo processo appare ulteriormente in crescita con l'avvento dell'autonomia scolastica. Anche il dato del coinvolgimento dell'associazionismo, della cooperazione sociale e del volontariato sembra essere in diminuzione (dal 75% al 66%), ma il dato di riferimento nella rilevazione del 1999 non è tanto quello del coinvolgimento iniziale, che è stato giocato più sull'informazione e sensibilizzazione (a suo tempo gli ambiti hanno risposto che nel 51% dei casi la partecipazione riguardava gli incontri con rappresentanti e nel 47% incontri in cui avevano convocato degli esponenti); appare piuttosto opportuno confrontare il dato sull'effettivo coinvolgimento del terzo settore nel coordinamento dei piani territoriali: un valore percentuale che non superava il 30%. Lo scarto tra il 30% e il 66%, al di là delle dimensioni quantitative, indicherebbe il "recupero" del terzo settore, abbastanza trascurato nella fase di progettazione del piano, nel momento in cui si è passati alla gestione dei progetti esecutivi e degli interventi, come testimoniato anche da altri elementi di conoscenza emersi dalle relazioni delle Regioni.

D'altra parte segnali positivi sull'andamento dell'applicazione della L. 285/97 emergono dalle risposte alla domanda: "nel periodo di rilevazione sono state attuate iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?". Oltre l'80% degli ambiti territoriali risponde affermativamente e con un discreto incremento (10%)



rispetto all'analoga domanda della scheda dello scorso anno, anche se stupisce la crescita (+6%) della quota di ambiti che risponde negativamente. Dall'analisi delle modalità di raccordo utilizzate emerge una diversificazione rispetto al periodo di avvio della L. 285/97, nel senso di una maggiore attenzione all'operatività del collegamento, realizzato a livello di progetti esecutivi e di interventi. Infatti, anche se la risposta più frequente rimane "una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale" (71,2%), essa è però in diminuzione rispetto allo scorso anno (insieme alle "riunioni in Regione" e alle "riunioni politiche nell'ambito territoriale"); cresce e supera di poco la quota del 60% degli ambiti la modalità "una o più riunioni dei responsabili dei progetti"; infine anche tra la modalità "altro" prevalgono dimensioni operative (riunioni con dirigenti scolastici, associazioni, cooperative o "scambi di informazioni telefonici"...).

Analizzando le risposte alle domande su dimensioni specifiche non direttamente collegate all'applicazione della L. 285/97, ma ugualmente centrali e "decisive" quali le iniziative informative, di monitoraggio, di valutazione e formative, emerge chiaramente (e sarà confermato successivamente) che, in molti ambiti territoriali e città riservatarie, la L. 285/97 è effettivamente "decollata" nella seconda metà dell'anno 1999 e nell'anno 2000. Questa indicazione è sostenuta dal generale aumento, rispetto alla rilevazione dello scorso anno, di tutte le risposte positive alle domande che riguardano queste dimensioni e che vanno analizzate nel dettaglio.

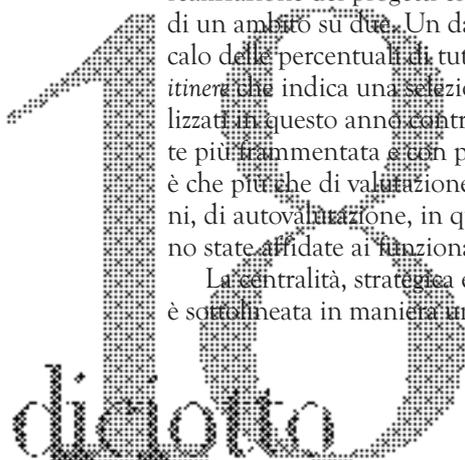
Per quanto riguarda le iniziative informative sono state effettuate dall'85% degli ambiti territoriali mentre la percentuale corrispondente nel questionario dello scorso anno era il 50%; questo dato trova riscontro anche nelle domande successive. In tutti i casi l'aumento della frequenza delle risposte positive corrisponde a una netta diminuzione dei "non risponde", rispetto all'elaborazione dei dati della scheda dello scorso anno, che, evidentemente, andavano assegnati alle risposte negative. C'è stata una certa diversificazione degli strumenti utilizzati e nelle iniziative informative realizzate rispetto al primo anno di applicazione della L. 285/97. Si conferma, e anzi cresce in valore percentuale superando il 60%, il primato degli "interventi su stampa, radio e TV locali", mentre diminuisce in percentuale (dal 52% al 32,7%, ma anche per posizione) lo strumento delle "riunioni di lavoro aperte nei Comuni dell'ambito territoriale". Questo è un segnale che indica come, probabilmente, si sia ricercata un'informazione meno generalizzata, più mirata a far conoscere i contenuti e le modalità della legge. Infatti rispetto al valore dell'anno scorso è raddoppiata (49,1% contro 24%) la quota della modalità "altro", segno che sono stati utilizzati diversi strumenti per informare: dai

siti Internet alle *newsletters*, dai periodici informativi alle presenze nelle scuole e in altri luoghi dove sono presenti i bambini e ragazzi, dai pieghevoli, manifesti e volantini alle lettere ai destinatari degli interventi e alle loro famiglie, dalla celebrazione del 20 novembre alle feste locali.

Come era prevedibile, ma non scontato, è quasi raddoppiato (dal 41% del '99 al 74,8% di quest'anno) il numero di ambiti che indicano di aver attivato iniziative di monitoraggio-verifica sui progetti esecutivi, coordinate dall'ambito territoriale, nel periodo considerato dalla rilevazione. Anche in questo caso si rileva una forte diminuzione della percentuale dei "non risponde" ma la crescita appare effettiva in quanto gli ambiti che rispondono negativamente diminuiscono dal 31% al 24,3%. Rispetto alle modalità utilizzate per il monitoraggio sembra prevalere una metodologia più operativa e meno formalizzata rispetto alle indicazioni emerse dalla rilevazione dello scorso anno. In effetti diminuisce l'uso di "questionari da riempire" o "rapporti intermedi e *progress*" (ambidue le modalità, da valori superiori al 50%, si attestano tra il 34% e il 38%), mentre rimangono percentualmente costanti - pur risultando complessivamente più utilizzate - le altre modalità proposte: "riunioni periodiche tra responsabili dei progetti" e "riunioni tra amministratori". Anche tra le modalità comprese in "altro", seppur diminuite percentualmente, prevalgono indicazioni che sottolineano un monitoraggio-verifica giocato nel concreto e nell'immediatezza del rapporto con la quotidianità dell'applicazione della legge: riunioni periodiche tra operatori dei progetti, incontri con le famiglie e con gli insegnanti, raccolta dati sul campo...

È stato già sottolineato nel commento relativo alla scheda regionale come si rileva una minore presenza, rispetto a quelle di monitoraggio, delle iniziative di valutazione *in itinere* sui progetti esecutivi, coordinate dall'ambito territoriale e attivate nel periodo considerato dalla ricognizione. I dati raccolti dagli ambiti territoriali confermano questa tendenza anche se va rimarcato come nel giro di un anno la quota di ambiti che ha attivato iniziative specifiche di valutazione durante il periodo di realizzazione dei progetti esecutivi, sia passata da un ambito su tre a più di un ambito su due. Un dato da leggere positivamente è anche il netto calo delle percentuali di tutte le modalità proposte di fare valutazione *in itinere* che indica una selezione e una specificazione degli strumenti utilizzati in questo anno contro una situazione forse "confusa", sicuramente più frammentata e con più dispersione. Il dato, costante, importante è che più che di valutazione *in itinere* si può parlare, in diverse situazioni, di autovalutazione, in quanto nel 44,7% degli ambiti le iniziative sono state affidate ai funzionari dell'ente gestore dei progetti.

La centralità, strategica e operativa, della formazione per la L. 285/97 è sottolineata in maniera univoca dal forte incremento (rispetto allo scor-



so anno) delle risposte alla domanda che chiedeva se sono state realizzate iniziative formative a livello di ambito territoriale. Il totale delle risposte supera il numero degli ambiti e questo indica che ogni ambito ha promosso o partecipato a più di una tipologia di evento formativo (1,5 in media). La formazione interregionale, nazionale o tra le Regioni, evidenzia un forte incremento: da una quota che non raggiungeva il 50% nel 1999 si arriva al dato attuale dei due terzi degli ambiti che hanno partecipato a eventi formativi di questo tipo. Ma la crescita maggiore si è avuta per le attività formative di livello regionale arrivate quasi a coinvolgere il 30% degli ambiti territoriali (erano meno del 7% lo scorso anno). È importante sottolineare come a crescere siano tutti i diversi livelli della formazione; anche quelli interni all'ambito territoriale, quindi relativi ai piani e progetti esecutivi, presentano un valore più che raddoppiato nel giro di un anno.

Dopo la prima parte della scheda di rilevazione periodica, finalizzata a raccogliere informazioni generali sulle azioni attivate a livello di ambito territoriale per il coordinamento e lo sviluppo del piano, dei progetti esecutivi e degli interventi, una seconda parte proponeva una serie di domande specifiche sulla situazione dei progetti esecutivi.

Il dato di partenza è il numero di progetti esecutivi approvati nei piani territoriali: 2.684. Il valore, risultante dalla somma delle risposte dei 226 ambiti considerati, evidentemente non corrisponde né al totale dei progetti esecutivi di tutto il territorio nazionale (non tutti i 245 ambiti territoriali e le 15 città riservatarie hanno risposto) né al valore rilevato lo scorso anno (2.839). Ai fini dell'analisi dello stato di attuazione della L. 285/97 non pare tanto importante conoscere il numero preciso dei progetti esecutivi approvati, anche perché è variabile nel tempo per diversi motivi: differenze nell'accezione di "progetto esecutivo" da Regione a Regione (come si accennava anche nella relazione dello scorso anno) con una variabilità che può aver determinato delle riclassificazioni; l'eventualità, che – come verrà approfondito più avanti – si è verificata, di "accorpate" progetti diversi o di "dividere" un progetto in più progetti distinti; la scelta, di alcuni ambiti o Regioni, di confermare annualmente i progetti o ripresentare progetti più adeguati alle necessità... Quello che vale la pena di sottolineare è il grande volume di impegno progettuale messo in moto dalla L. 285/97; sulla base delle indicazioni raccolte e dalle informazioni della Banca dati sulle esperienze realizzate con i fondi della L. 285/97, attivata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è realistico stimare in circa 3.100 il numero complessivo dei progetti esecutivi approvati nei piani territoriali di tutto il Paese.

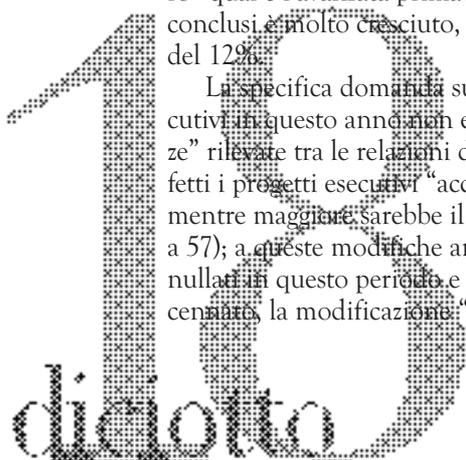
Al di là della stima, che vale come "evento sentinella", risulta importante cogliere come, rispetto allo scorso anno, sia molto più alta la quo-

ta dei progetti esecutivi attivati dall'approvazione del piano territoriale: la quota attuale, dell'84,7%, è di circa 10 punti percentuali superiore a quella indicata nel 1999 (probabilmente sovrastimata); per cui risulta non ancora attivato circa il 13% dei progetti esecutivi. I progetti esecutivi non ancora attivati sono concentrati soprattutto in quelle aree territoriali dove, per motivi diversi, l'avvio della legge ha stentato e dove, quindi, il momento di inizio della prima annualità è risultato notevolmente posticipato rispetto alla generalità degli ambiti territoriali (a questo proposito è possibile leggere alcune specifiche ed esplicite affermazioni nelle relazioni di qualche Regione). D'altra parte la quota del 13,4% di progetti non attivati appare contenuta e, per certi versi, fisiologica se si considera la complessità e la mole notevole di attività generate dall'applicazione della L. 285/97.

Un "secondo" dato di partenza, che permette di cogliere l'evoluzione nell'attuazione della L. 285/97, è il dato sul numero di progetti esecutivi avviati nel periodo dal 1 luglio 1999 al 30 giugno 2000. La risposta alla specifica domanda indica 1.649 progetti, una quota pari al 61% di tutti i progetti approvati e al 72% dei progetti avviati; questo dato, che trova riscontro nelle risposte alle domande successive, indica chiaramente come quello passato sia stato l'anno decisivo per lo sviluppo e il "decollo" della L. 285/97 e che è nel 2000 che la legge raggiunge un'operatività piena e diffusa, anche se non completa e definitiva.

Questo quadro complessivo è confermato dall'analisi delle risposte alla domanda che chiedeva di indicare la fase in cui si trovavano i progetti esecutivi attivati nel momento in cui è stata compilata la scheda di ricognizione periodica. Mentre diminuisce fortemente la quota dei progetti in fase di avvio (dal 35% del 1999 al 14% del 2000) e risulta anche in calo la quota di progetti in fase iniziale (dal 17% al 12%), sono invece in decisa crescita i progetti che si trovano in fase operativa (dal 17% al 24%) e in fase operativa avanzata (dall'11% al 27%). Si rileva in leggero calo la quota dei progetti in fase finale ma questo dato può essere condizionato dal fatto che le risposte sono state date in un periodo "di lavoro" qual è l'avanzata primavera. Anche il numero dei progetti esecutivi conclusi è molto cresciuto, passando da una quota del 2% a una quota del 12%.

La specifica domanda sull'eventuale modificazione dei progetti esecutivi in questo anno non evidenzia la "mobilità" effettiva e le "differenze" rilevate tra le relazioni di alcune Regioni del 1999 e del 2000. In effetti i progetti esecutivi "accorpate" sarebbero soltanto 9 (diventati 4) mentre maggiore sarebbe il numero di progetti esecutivi "divisi" (da 14 a 57); a queste modifiche andrebbero aggiunti i 28 progetti esecutivi annullati in questo periodo e i 24 per cui non c'è risposta. Come già accennato, la modificazione "in corso d'opera" di progetti esecutivi, anche



tra interventi e azioni, sembra essere invece abbastanza rilevante. Tra gli elementi che confortano questa ipotesi ci sono, ad esempio, le difficoltà che si incontrano nel catalogare i materiali raccolti per la Banca dati della L. 285/97 perché spesso è molto difficile collocare documenti relativi a progetti effettivamente realizzati all'interno della classificazione effettuata sulla base di piani territoriali e dei progetti inizialmente proposti e approvati dai piani territoriali stessi. È ragionevole credere che in molti territori sia in corso un continuo aggiustamento della progettualità rispetto alle modalità di intervento sperimentate. Questo dato può essere interpretato in maniera diversa sia come "flessibilità" nella progettazione che non resta intrappolata dalla rigidità di un progetto troppo formale, ma anche come "frammentazione" e incertezza nell'individuazione degli strumenti e degli interventi adeguati a raggiungere gli obiettivi prefissati.

La grande mole di attività promosse dall'applicazione della L. 285/97, ma anche la variabilità appena accennata, viene evidenziata dall'analisi del numero di interventi e azioni in cui sono articolati i progetti esecutivi. Certamente stimare il numero di interventi che si stanno realizzando è ancora più azzardato che stimare i progetti esecutivi; tanto più che confrontando le risposte alla domanda sul numero di interventi-azioni, presente in ambedue le schede annuali di rilevazione, si hanno valori percentuali molto diversi per le stesse modalità. Ad esempio i progetti esecutivi formati solo da un intervento sono il 31% circa quando dalle risposte dello scorso anno risultavano essere il 6%; in leggera crescita anche il numero di progetti esecutivi formati da due interventi (dal 5% al 12%) mentre ci sarebbe un "crollo" dei progetti esecutivi più articolati, cioè formati da 6-10 o 15-20 o più azioni. Questi ultimi risultavano complessivamente poco più del 50% del totale mentre nelle risposte alla scheda di quest'anno non superano il 15%. Al di là della non coincidenza tra gli ambiti che hanno risposto alla scheda dello scorso anno e quelli che hanno risposto a quella di quest'anno, risulta evidente la reale difficoltà di controllare in maniera compiuta e precisa la "mobilità" reale nel numero di interventi e quindi l'articolazione dei progetti esecutivi (confronta anche la quota dell'11,2% dei "non risponde"). È possibile affermare che, nel momento in cui si è passati dal progetto alla sua realizzazione, si è avviato un processo di semplificazione che tende a ridurre il numero degli interventi all'interno di ogni progetto esecutivo. Questa modificazione è più o meno formalizzata e più o meno comunicata a livello regionale, ma evidentemente l'orientamento che emerge è abbastanza univoco ed è quello che tende a privilegiare un progetto con pochi interventi molto collegati tra loro, quindi una progettualità omogenea. Sempre con l'intento di cogliere l'ordine di grandezza delle attività che si stanno realizzando con la L. 285/97 è possibile tentare una stima degli interventi/azioni che sono veramente

molto, da circa 8.200 a 9.000 sull'intero territorio nazionale in questi primi anni di applicazione della legge.

Anche l'analisi delle risposte alla domanda che si poneva l'obiettivo di conoscere la percentuale degli interventi e delle azioni attivati rispetto al totale, conferma una serie di elementi già rilevati. La L. 285/97 è entrata pienamente in fase operativa nel 2000, infatti il 42,5% degli ambiti e, circa, il 21% dei progetti (contro il 17% dello scorso anno) risponde che sono stati attivati tra il 50% e il 75% degli interventi, mentre è quasi raddoppiato in un anno il numero degli interventi che sono stati realizzati tra il 75% e il 100%. È indicativo come, ad esempio, la percentuale degli interventi previsti che sono stati attivati in misura inferiore al 25% coincide col numero dei progetti non attivati (circa il 13%) e questo è collegato a una quota del 30,5% di ambiti territoriali. Questo dato è un indizio di come, probabilmente, in questi ambiti ci sia una difficoltà nell'avvio o nella realizzazione dei progetti; a questi ambiti andrebbe garantito il sostegno e il supporto del livello regionale per poter superare gli ostacoli incontrati.

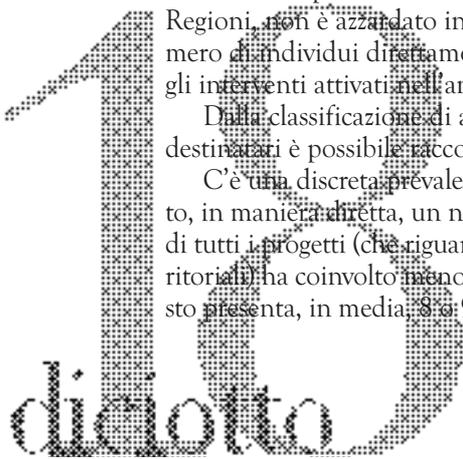
L'ultimo blocco delle domande della scheda di ricognizione periodica riguardava, in maniera più articolata di quanto non siano state trattate nello scorso anno, le dimensioni dei progetti e degli interventi relative ai destinatari, alle risorse umane coinvolte, ai finanziamenti impegnati e spesi.

Nella scheda base utilizzata nel 1999 l'analisi di questi tre elementi era finalizzata a cogliere la relazione tra il dato reale e l'obiettivo di coinvolgimento previsto nel piano territoriale, mentre nella scheda periodica si è cercato di quantificare il numero dei soggetti effettivamente coinvolti dalla L. 285/97 per cominciare a ragionare in termini di impatto della legge sul territorio. Anche in questo caso, a causa della estrema eterogeneità dei progetti, degli ambiti, delle situazioni territoriali, dei diversi livelli di coinvolgimento previsti, è arduo ricostruire una stima "certa".

Rispetto ai destinatari, a partire dalle risposte degli ambiti territoriali alla scheda periodica e dai dati riportati in alcune delle relazioni delle Regioni, non è azzardato indicare in almeno 1.350.000 persone il numero di individui direttamente coinvolti, come fruitori o destinatari degli interventi attivati nell'ambito della L. 285/97.

Dalla classificazione di ambiti e progetti in relazione al numero di destinatari è possibile raccogliere alcune indicazioni.

C'è una discreta prevalenza dei progetti "piccoli" che hanno raggiunto, in maniera diretta, un numero limitato di fruitori/destinatari; il 52% di tutti i progetti (che riguardano poco più dei due terzi degli ambiti territoriali) ha coinvolto meno di 100 destinatari; ogni ambito che ha risposto presenta, in media, 8 o 9 progetti di questo tipo. Rispetto alle altre



classi di progetti emerge come un ambito su quattro ha qualche progetto medio-grande, cioè rivolto a un numero variabile da 1.000 a 3.000 destinatari; in genere questo ipotetico ambito ha 2 o 3 progetti di questa grandezza. Circa un ambito su quattro ha un piano territoriale che prevede due o tre progetti grandi, cioè rivolti a un numero superiore di tremila destinatari; questa tipologia, anche dall'analisi delle schede specifiche, sembra essere costituita prevalentemente dalle città riservatarie.

La domanda sulla classe d'età prevalente dei fruitori e i destinatari coinvolti dalla L. 285/97 non poteva essere molto precisa perché la maggior parte dei progetti si rivolge, spesso, a più fasce d'età contemporaneamente; per questo è stato chiesto di indicare la fascia di età "prevalente", così da raccogliere alcune linee di tendenza.

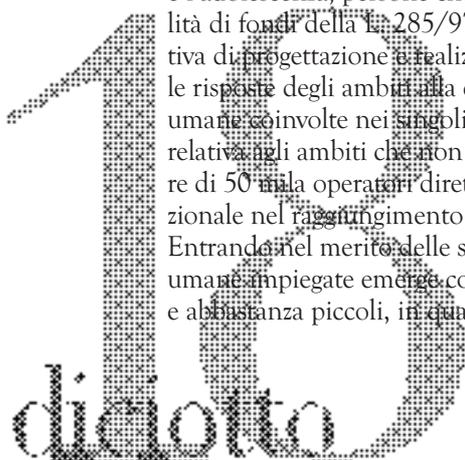
Circa il 60% degli ambiti ha indirizzato prevalentemente i progetti verso destinatari in età compresa tra i 12 e i 14 anni (il 18% circa dei progetti complessivi), anche se un maggior numero di progetti (quasi il 22% del totale) ha come fruitori prevalenti i bambini e le bambine tra i 6 e gli 11 anni (gli ambiti di questi progetti sono comunque oltre il 58% del totale). Questi dati indicano sostanzialmente due cose: innanzitutto che sono l'infanzia e la preadolescenza, cioè la fascia di età dai 6 ai 14 anni, il "bersaglio" prevalente della L. 285/97, cioè quella che raccoglie il maggior numero di progetti (il 40% del totale) esplicitamente o, comunque, prevalentemente destinati a una età. Il secondo dato che emerge è che in questa fascia d'età i progetti destinati ai più piccoli sono di più (in media 3,6% per ambito per l'età 6-11 contro la media di 3% per l'età 11-14), cioè, probabilmente, più frammentati, presumibilmente perché possono coinvolgere con più facilità diversi soggetti sociali (oltre alla famiglia e alla scuola anche l'associazionismo, le attività sportive e ricreative...).

Il maggior numero di progetti (circa il 30%) non riguarda un'età prevalente nei destinatari si tratta, cioè, di progetti "trasversali" secondo due possibili direzioni: o verso il mondo dei minori in generale o con il coinvolgimento, in maniera articolata, di adulti e minori. Le età più "trascurate" dai progetti della L. 285/97 sono sia la fascia da 0 a 6 anni che, con un valore percentuale di progetti ancora più basso, la fascia degli adolescenti (da 14 a 17 anni); ambedue raccolgono valori attorno al 10% dei progetti. È confortante rilevare (come verifica della coerenza tra le risposte degli ambiti territoriali e delle città riservatarie) come le quote percentuali dei progetti destinati ai minorenni distinti per fasce di età, corrispondano effettivamente alla quota di progetti destinati ai minori in generale (quasi il 60%). Questo è segno evidente che l'orizzonte della normalità rappresenta il maggiore spazio di attuazione della L. 285/97 e questo dato è rafforzato dal fatto che questo numero di progetti è ben distribuito tra gli ambiti territoriali, infatti quasi l'82% di

essi ha orientato progetti in questa direzione. Una quota del 14% dei progetti esecutivi riguarda minori in situazioni particolari (poveri, handicap, devianti...). Appare difficile distinguere le cause possibili di questa scelta (che rimane in un ordine di grandezza comunque contenuto) tra il risentire della tradizione assistenziale nei confronti dei minori o la necessità (e l'urgenza) di garantire la tutela dei minori in particolari difficoltà con azioni ai sensi dell'art. 4 della L. 285/97. Altra tipologia prevalente dei fruitori/destinatari è la famiglia in quanto un 10% dei progetti (distribuiti nel 44,7% degli ambiti) individua come tipologia prevalente l'adulto genitore e quindi la famiglia. Probabilmente anche in questo caso gli interventi realizzati si collocano nell'ambito dell'art. 4 della legge, ma appaiono più orientati alla promozione e alla prevenzione che non alla cura e al recupero.

In sintesi si può affermare che, anche se solo come tendenza generale e meno come raccolta di dati specifici, è risultato utile rilevare come gli orientamenti generali verso i destinatari della L. 285/97 abbiano proposto e salvaguardato la centralità dei minori. Forse ci si può spingere più avanti nell'interpretazione dei dati cogliendo come le azioni e gli interventi della legge hanno coinvolto i minori all'interno di un contesto specifico, fatto di adulti, e in particolar modo di genitori, di operatori sociali, educatori, insegnanti, fatto di istituzioni pubbliche e del privato sociale. Questa attenzione a "mirare" l'intervento sembra confermata dalla quota abbastanza bassa dei progetti in cui non c'è una tipologia prevalente di fruitori/destinatari (circa il 9% che riguarda il 24,8% degli ambiti).

Anche la stima delle risorse umane (operatori, volontari...) direttamente coinvolte nella realizzazione della L. 285/97 può apparire un'esercitazione fine a se stessa, poco utile per individuare il numero reale di persone impegnate nell'attuazione della legge. D'altra parte è indispensabile cercare di comprendere l'ordine di grandezza delle persone attivate da questa legge nelle politiche sociali e nei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, persone che sono state "messe in moto" dalla disponibilità di fondi della L. 285/97, ma, soprattutto, dalla metodologia innovativa di progettazione e realizzazione della legge. Cercando di ponderare le risposte degli ambiti alla domanda specifica sul numero di risorse umane coinvolte nei singoli progetti e integrando la stima con la quota relativa agli ambiti che non hanno risposto, si arriva a un realistico valore di 50 mila operatori direttamente impegnati sull'intero territorio nazionale nel raggiungimento degli obiettivi e delle finalità della L. 285/97. Entrando nel merito delle singole risposte alla domanda sulle risorse umane impiegate emerge come ci siano ambiti che hanno molti progetti e abbastanza piccoli, in quanto coinvolgono un numero limitato di ope-



ratori (meno di 10). È infatti significativo rilevare come il maggior numero di progetti (45%) che coinvolge meno di 10 operatori, sia distribuito in poco più della metà degli ambiti territoriali, quindi si registra un gran numero di progetti piccoli; mentre un minor numero di progetti un po' più grandi (da 10 a 50 operatori coinvolti) appartiene a una quota più ampia di ambiti territoriali (il 70,4%). Questa tendenza, abbastanza ovvia, a disunire il numero dei progetti esecutivi più grandi è progressiva in quanto i progetti più grandi, 1 o 2 per ambito, cioè quelli che coinvolgono tra 100 e 300 o più operatori riguardano una percentuale limitata di ambiti territoriali (l'11,5%) e, come è stato già rilevato a proposito del numero dei destinatari, sembrano distribuirsi di più nelle città riservatarie che hanno un bacino di utenza numericamente significativo ma concentrato dal punto di vista territoriale.

Alcuni elementi interessanti emergono anche dall'analisi della tipologia prevalente delle risorse umane coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi della L. 285/97. Innanzitutto si intuisce una buona capacità interna di gestione degli enti pubblici locali in quanto, in media, quattro progetti per ogni ambito sono gestiti direttamente, in maniera prevalente, dagli operatori pubblici dipendenti. Il recupero del terzo settore come ente gestore di progetti dopo che era rimasto, generalmente, escluso dalla fase di progettazione diretta e dal coordinamento, è sottolineato dal fatto che in circa sei progetti per ogni ambito sono gestiti da enti convenzionati quali cooperative o associazioni. Questo fatto, congiuntamente al segnale indicativo che il 50% dei progetti circa è gestito attraverso operatori di cooperative e associazioni, indica il maggior coinvolgimento nella gestione delle formazioni sociali. Per il volontariato questa tendenza appare più ridotta, in quanto la tipologia di risorse umane coinvolte riguarda meno del 10% dei progetti e circa 3 progetti esecutivi per ogni ambito, ma va specificato come, probabilmente, siano i progetti più "leggeri" (in termini di carico gestionale) quelli che sono appannaggio dei volontari.

La quota impegnata delle risorse finanziarie già percepite dagli ambiti territoriali e dalle città riservatarie della L. 285/97 conferma una discreta, e abbastanza diffusa, capacità di spesa degli enti pubblici impegnati nella realizzazione della legge; questo elemento si rileva dalla forte crescita della quota di risorse impegnate rispetto allo scorso anno. Ad esempio la percentuale degli ambiti che hanno impegnato una quota tra il 50% e il 75% del totale finanziato è passata dal 12% del 1999 al 43,8% del 2000 ed è aumentata di due volte e mezzo (dal 23% del 1999 al 59,3% del 2000) la quota degli ambiti territoriali che hanno impegnato una quota di finanziamento tra il 75% e 100% del totale. Questo dato non deve far dimenticare, però, che un po' più del 40% degli ambiti territoriali ha impegnato le risorse finanziarie già percepite soltanto

per una quota inferiore al 25% del totale finanziato. Quest'ultimo appare un indicatore abbastanza preoccupante della difficoltà di un discreto numero di ambiti territoriali nello spendere risorse disponibili; a parziale alleggerimento si rileva come in questa situazione si trova il 22% dei progetti esecutivi e ciò sta a indicare che in qualche ambito si è riusciti a spendere per alcuni progetti ma non per altri.

Un ultimo elemento importante nell'analisi delle risposte alle domande della scheda di rilevazione periodica dello stato di attuazione della L. 285/97 riguarda la quota di finanziamento aggiuntivo al finanziamento statale. Circa un quarto degli ambiti territoriali e delle città riservatarie ha garantito un cofinanziamento aggiunto pari a una quota tra il 75% che il 100% del finanziamento. Si tratta di un dato rilevante da un punto di vista quantitativo e qualitativo che va, però, "corretto" dal fatto che riguarda circa il 10% dei progetti; quindi la maggior quota di cofinanziamento si è concentrata su un numero relativamente piccolo di progetti, probabilmente i più grandi o comunque quelli più articolati o con forti connessioni con altre attività e servizi destinati all'infanzia e all'adolescenza. Pure alta è la quota degli ambiti territoriali (il 68,6% a cui corrisponde il 66% dei progetti esecutivi) che ha destinato una quota inferiore al 25% del finanziamento come cofinanziamento del progetto; la quasi coincidenza tra la quota di progetti con questa percentuale di cofinanziamento e la quota di ambiti coinvolti a questo livello sembra indicare come i progetti non hanno avuto, nella maggior parte dei casi, un cofinanziamento consistente, almeno per quanto riguarda la prima triennialità.

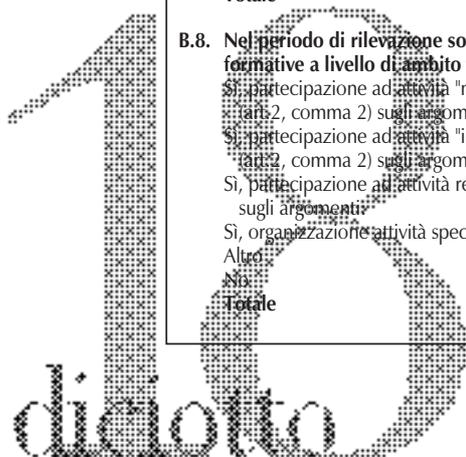
I dati complessivi che emergono dall'analisi della scheda di rilevazione periodica nei 226 ambiti territoriali e città riservatarie che l'hanno riconsegnata sono in "chiaro scuro", ma sostanzialmente confortanti sia sullo stato di avanzamento dell'attuazione della L. 285/97 che sul "volume" di attività e, soprattutto, di risorse umane direttamente coinvolte sia come operatori che come destinatari. Un patrimonio che nel secondo triennio di applicazione della legge non deve essere disperso, bensì valorizzato e accresciuto.

A large, stylized graphic of the number 18, composed of a dense grid of small dots. Below the number, the word "diciotto" is written in a similar dotted font.

Risultati delle schede di ricognizione periodiche dei 226 ambiti territoriali che hanno risposto alla “scheda di ricognizione periodica”

	Ambiti	%
B.1. Nel periodo di rilevazione sono stati adottati atti relativi all'attuazione della l. 285/97 da parte dell'ente locale gestore o di altri enti firmatari l'accordo di programma?		
Sì	179	79,2
No	33	14,6
Non risponde	14	6,2
Totale	226	100,0
B.2. Nel periodo di rilevazione sono stati effettuati incontri a livello di ambito territoriale tra gli enti che hanno firmato gli accordi di programma?		
Sì	196	86,7
No	26	11,5
Non risponde	4	1,8
Totale	226	100,0
B.3. Nel periodo di rilevazione sono state attivate iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?		
Sì	185	81,9
No	40	17,7
Non risponde	1	0,4
Se Sì. Con quali modalità?		
Una o più riunioni in Regione	56	24,8
Una o più riunioni politiche nell'ambito territoriale	102	45,1
Una o più riunioni tecniche nell'ambito territoriale	161	71,2
Una o più riunioni dei responsabili dei progetti	138	61,1
Altro	44	19,5
Totale	501	
B.4. Nel periodo di rilevazione sono stati effettuati incontri di confronto a livello di ambito territoriale tra le realtà coinvolte nell'attuazione dei progetti esecutivi?		
Sì	197	87,2
No	27	11,9
Non risponde	2	0,9
Se Sì, enti coinvolti:		
Comuni	175	77,4
Province	83	36,7
Comunità montane	35	15,5
Prefetture/questure	20	8,8
Provveditorati agli Studi/distretti scolastici/scuole	156	69,0
Aziende sanitarie locali	162	71,7
Centri per la giustizia minorile	90	39,8
Tribunale per i minorenni	26	11,5
Associazionismo - Cooperazione sociale - Onlus	150	66,4
Altro	56	24,8
Totale	953	

	Ambiti	%
B.5. Nel periodo di rilevazione sono state effettuate iniziative informative a livello di ambito territoriale?		
Sì	192	85,0
No	33	14,6
Non risponde	1	0,4
Se Sì. Quali?		
Riunioni di lavoro aperte nei Comuni dell'ambito territoriale	74	32,7
Incontri pubblici in ogni Comune dell'ambito territoriale	42	18,6
Riunioni di lavoro in qualche Comune dell'ambito territoriale	100	44,2
Incontri pubblici in qualche Comune dell'ambito territoriale	79	35,0
Interventi su stampa, radio e TV locali	138	61,1
Altro	111	49,1
Totale	544	
B.6. Nel periodo di rilevazione sono state attivate iniziative di monitoraggio/verifica sui progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?		
Sì	169	74,8
No	55	24,3
Non risponde	2	0,9
Se Sì. Con quali modalità?		
Questionari da riempire	78	34,5
Rapporti intermedi, <i>progress</i>	86	38,1
Riunioni periodiche tra amministratori	64	28,3
Riunioni periodiche tra responsabili dei progetti	124	54,9
Altro	52	23,0
Totale	404	
B.7. Nel periodo di rilevazione sono state attivate iniziative di valutazione in itinere sui progetti esecutivi, coordinate a livello di ambito territoriale?		
Sì	133	58,8
No	88	38,9
Non risponde	5	2,2
Se Sì. Con quali modalità?		
Affidate ai funzionari dell'ente gestore	101	44,7
Affidate ai funzionari di un altro ente dell'ambito	8	3,5
Affidate a una commissione di esperti	14	6,2
Affidate a un professionista o ditta specializzata	27	11,9
Altro	31	13,7
Totale	181	
B.8. Nel periodo di rilevazione sono state realizzate iniziative formative a livello di ambito territoriale?		
Sì, partecipazione ad attività "nazionali" finanziate con il 5% art.2, comma 2) sugli argomenti:	81	35,8
Sì, partecipazione ad attività "interregionali" finanziate con il 5% art.2, comma 2) sugli argomenti:	74	32,7
Sì, partecipazione ad attività regionali (specificare quali) sugli argomenti:	66	29,2
Sì, organizzazione attività specifiche per l'ambito territoriale	64	28,3
Altro	12	5,3
No	59	26,1
Totale	356	



	Ambiti	%
B.9. Situazione dei progetti esecutivi		
Progetti esecutivi approvati nel piano territoriale	2684	
A) Progetti esecutivi attivati dall'approvazione del piano territoriale	2273	84,7
B) Progetti esecutivi non ancora attivati	359	13,4
C) Progetti esecutivi annullati	28	1,0
Non risponde	24	0,9
Totale		100,0
B.10. Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i progetti esecutivi attivati si trovano:		
Progetti esecutivi attivati dall'approvazione del piano territoriale	2273	
A) In fase di avvio (espletate le operazioni preliminari: bandi...)	321	14,1
B) In fase iniziale (sono appena cominciate le attività previste)	264	11,6
C) In fase operativa (fino alla metà del tempo previsto per l'attuazione)	540	23,8
D) In fase operativa avanzata (oltre la metà del tempo previsto per l'attuazione)	624	27,5
E) In fase finale (oltre i tre quarti del tempo previsto per l'attuazione)	251	11,0
F) Conclusi	273	12,0
Totale		100,0

	V.a.
B.10 bis. Progetti esecutivi attivati dall'approvazione del piano territoriale Regione/Provincia autonoma	
Abruzzo	53
Bolzano (provincia)	17
Calabria	158
Campania (solo Napoli disponibile)	28
Emilia Romagna	81
Friuli Venezia Giulia	168
Lazio	158
Liguria	86
Lombardia	248
Marche	165
Molise	15
Piemonte	253
Puglia	103
Sardegna	4
Sicilia	144
Toscana	333
Umbria	46
Valle d'aosta	19
Veneto	194
Italia	2273

	Da	A
B.11. Tra i progetti esecutivi attivati si sono verificate delle modifiche strutturali recepite dal piano territoriale?		
A) Progetti esecutivi "accorpati"	9	4
B) Progetti esecutivi "divisi"	14	57

	Ambiti	%
B.12. I progetti esecutivi previsti nel piano territoriale da quanti interventi/azioni sono formati?		
Progetti esecutivi formati da un intervento/azione	715	31,5
Progetti esecutivi formati da due interventi/azioni	272	12,0
Progetti esecutivi formati da tre interventi/azioni	276	12,1
Progetti esecutivi formati da quattro interventi/azioni	216	9,5
Progetti esecutivi formati da cinque interventi/azioni	152	6,7
Progetti esecutivi formati da sei a dieci interventi/azioni	242	10,6
Progetti esecutivi formati da undici a quindici interventi/azioni	51	2,2
Progetti esecutivi formati da sedici a venti interventi/azioni	23	1,0
Progetti esecutivi formati da più di venti interventi/azioni	71	3,1
Non risponde	255	11,2
Totale		100,0

18
dieciotto

Rispetto allo stato di avanzamento dei progetti esecutivi:

	V.a.
B.13. Numero di progetti esecutivi avviati nel periodo considerato dalla rilevazione (39 ambiti non rispondono)	1649
B.13. bis Numero di progetti esecutivi avviati nel periodo considerato dalla rilevazione	
Regione/Provincia autonoma	
Abruzzo	43
Bolzano (provincia)	15
Calabria	141
Campania (solo Napoli disponibile)	28
Emilia-Romagna	60
Friuli-Venezia Giulia	124
Lazio	84
Liguria	58
Lombardia	248
Marche	109
Molise	15
Piemonte	188
Puglia	103
Sardegna	1
Sicilia	81
Toscana	186
Umbria	46
Valle d'Aosta	17
Veneto	102
Italia	1649

	Progetti	Ambiti	%
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:			
Meno del 25% degli interventi/azioni previste	291	69	30,5
Tra il 25% ed il 50% degli interventi/azioni previste	286	74	32,7
Tra il 50% ed il 75% degli interventi/azioni previste	462	96	42,5
Tra il 75% ed il 100% degli interventi/azioni previste	1166	143	63,3
Non risponde	68	8	3,5
B.15. Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i progetti attivati hanno coinvolto i fruitori/destinatari degli interventi:			
In un numero inferiore a 100	1134	158	69,9
In un numero variabile da 100 a 500	580	140	61,9
In un numero variabile da 500 a 1000	212	82	36,3
In un numero variabile da 1000 a 3000	183	60	26,5
In un numero superiore a 3000	61	30	13,3
Non risponde	103	16	7,1

	Progetti	Ambiti	%
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:			
0-6 anni	244	107	47,3
6-11 anni	480	132	58,4
11-14 anni	407	136	60,2
14-17 anni	203	91	40,3
18-30 anni	38	19	8,4
Più di 30 anni	221	71	31,4
Non c'è un'età prevalente	632	120	53,1
Non risponde	48	7	3,1
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:			
Minori, in generale	1266	185	81,9
Minori, categorie particolari (poveri, handicap, devianti...)	310	91	40,3
Adulti, in generale	56	33	14,6
Adulti, genitori	236	101	44,7
Adulti, operatori (sociali, educativi, insegnanti...)	133	67	29,6
Istituzioni (pubbliche, privato sociale...)	27	18	8,0
Non c'è una tipologia prevalente	191	56	24,8
Non risponde	54	8	3,5
B.18. Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i progetti attivati hanno coinvolto le risorse umane (operatori, volontari...):			
In un numero inferiore a 10	992	128	56,6
In un numero variabile da 10 a 50	907	159	70,4
In un numero variabile da 50 a 100	236	63	27,9
In un numero variabile da 100 a 300	49	26	11,5
In un numero superiore a 300	10	6	2,7
Non risponde	79	9	4,0
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:			
Operatori pubblici dipendenti	525	128	56,6
Operatori pubblici convenzionati			
(in) singoli professionisti	292	95	42,0
Operatori di enti convenzionati (cooperative, associazioni)	974	163	72,1
Operatori del volontariato	150	56	24,8
Non risponde	332	20	8,8

18
dieciotto

	Progetti	Ambiti	%
B.20. Al momento della compilazione della scheda periodica per ambito territoriale, i progetti attivati hanno impegnato le risorse finanziarie già percepite:			
Per una quota inferiore al 25% del totale finanziato	481	94	41,6
Per una quota tra il 25% ed il 50% del totale finanziato	451	89	39,4
Per una quota tra il 50% ed il 75% del totale finanziato	440	99	43,8
Per una quota tra il 75% ed il 100% del totale finanziato	824	134	59,3
Non risponde	77	9	4,0
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:			
Quota inferiore al 25% del finanziamento L. 285/97	1256	155	68,6
Quota tra il 25% ed il 50% del finanziamento L. 285/97	281	71	31,4
Quota tra il 50% ed il 75% del finanziamento L. 285/97	144	51	22,6
Quota tra il 75% ed il 100% del finanziamento L. 285/97	217	59	26,1
Non risponde	292	20	8,8

1. Linee di intervento e procedure relative alla implementazione e al consolidamento della L. 285/97 nelle Regioni e nelle Province autonome; 2. Stato di attuazione degli interventi previsti dalla L. 285/97; 3. Monitoraggio e valutazione degli interventi; 4. Le città riservatarie.

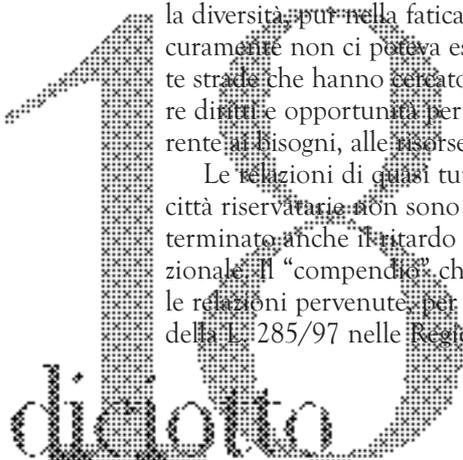
La fonte principale per la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97 è rappresentata dalle relazioni che le Regioni e le città riservatarie devono inviare al Dipartimento affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri entro il 30 giugno di ogni anno.

È stato già ricordato come anche per l'anno 2000 il Gruppo tecnico interregionale politiche minori - 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 nell'individuazione di obiettivi e linee di indirizzo e nelle scelte operative delle Regioni in merito all'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 completata 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 auto-



noma 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 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.

1. Linee di intervento e procedure relative all'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 quest'ultimo anno si è proceduto principalmente a un meno intenso, ma non meno importante, impegno di garantirne l'applicazione e lo sviluppo. 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'«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».

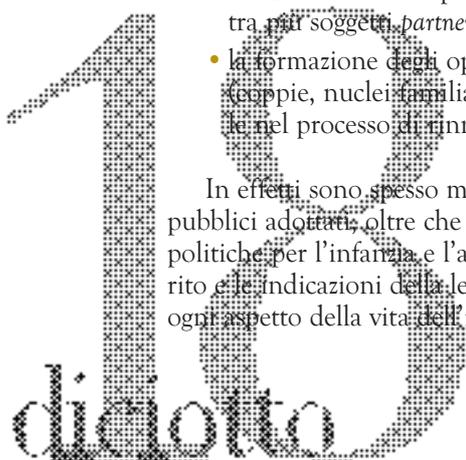
In sostanza si è operato per trovare il raccordo tra la L. 285/97 e il più ampio orizzonte delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, a livello regionale, e delle politiche sociali in generale.

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) e 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 legge 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 ogni aspetto 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 e organizzativi per le strutture e i servizi per minori”; un ulteriore tema specifico citato da più di una relazione regionale è l’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 e 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 legge 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.

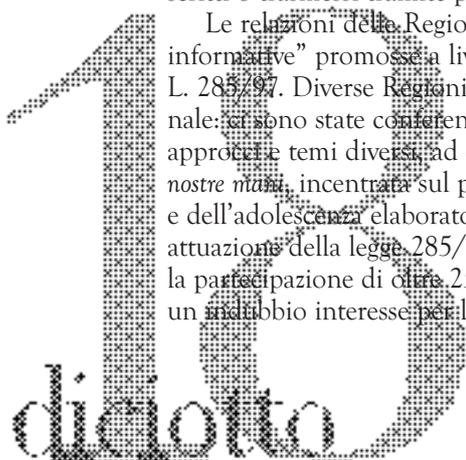
Diverse per natura e tipologia sono le azioni intraprese per favorire l’implementazione della L. 285/97, dal coordinamento tra gli ambiti al raccordo, dalle iniziative informative a quelle formative.

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» dell'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 a 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 e attraverso la risposta a quesiti scritti o trasmessi tramite posta elettronica».

Le relazioni delle Regioni rimarcano 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 cre-



scita 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 compresa un'ampia parte sulla legge 285/97» o «un 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», e 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 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 e alla violenza sui minori», conclusosi nel giugno 1999 e «Corso sull'affido familiare»), oppure hanno 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, un'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 rileva-

zione e 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 lege* 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 territoriale, referenti di 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 lege* 285/97. Anche rispetto allo stato dell'impegno e del trasferimento dei fondi delle annualità 1997, 1998 e 1999 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».

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

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

2.1 Implementazione e consolidamento della L. 285/97

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 e il resto delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in generale ma anche di tutte le politiche sociali

dieciotto

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 e 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, possano 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 lege* 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 e 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 dei lavori 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 e, in particolare, di quella inerente all'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 minori, 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 all'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»).

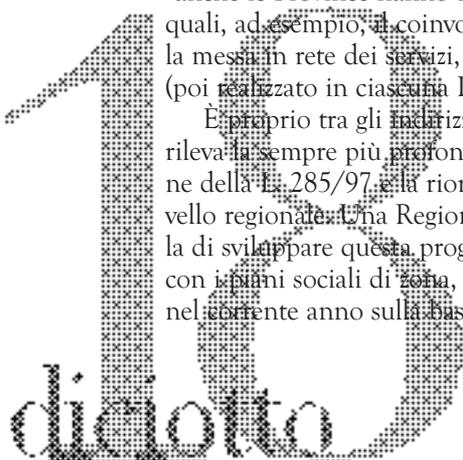
Le relazioni delle Regioni declinano le diverse positività e negatività rilevate nell'attuazione della L. 285/97 secondo dimensioni specifiche, mantenendo un'estrema "varietà nella continuità" tra le diverse situazioni.

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 l'implementazione della legge con i seguenti obiettivi: assestamento dei piani con la presentazione dei progetti esecutivi per la seconda 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 Regione guarda al secondo triennio della L. 285/97 in quest'ottica: «L'obiettivo che ci si è posti 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 ciascun articolo di legge. Nel primo triennio è stata fatta questa scelta per sollecitare le realtà territoriali a 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 i seguenti risultati.

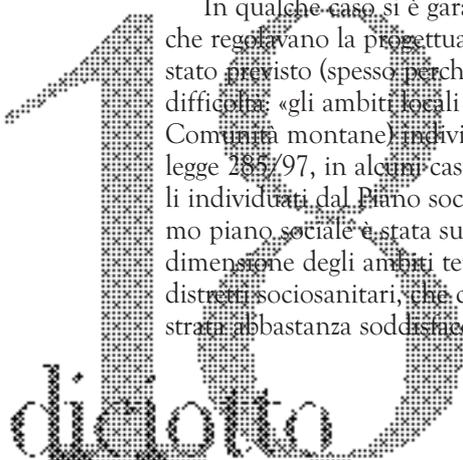
- Acquisire in corso d'opera informazioni e dati in grado di sostenere e correggere le iniziative in corso («dalla valutazione dei piani e dei progetti si è rilevato che è ancora limitata la rilevazione del bisogno»; «i tempi strettissimi con i quali gli enti - Province, Comuni ecc. - sono stati chiamati a predisporre i piani territoriali d'intervento e 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 risul-

tata 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 posto 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 in relazione a questo elemento.

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 Comuni 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 Provincia; agevole, per la Regione, confrontarsi con le 4 Province)»; «la scelta del territorio provinciale quale ambito d'intervento si è rivelata opportuna, anche grazie al lavoro di coordinamento condotto dalle Province tra gli enti locali e i soggetti pubblici e privati del territorio. Tuttavia, a fronte delle dimensioni e della popolazione afferente alle Province, è necessario incrementare una maggiore programmazione a livello di accordo di programma zonale»; «date le dimensioni molto ampie e le caratteristiche degli otto ambiti territoriali provinciali, in ogni caso, il territorio si è poi suddiviso in tante sottozone per quanto riguarda la predisposizione dei singoli progetti, che interessano, quindi, ambiti territoriali più ristretti, afferenti, nella maggior parte dei casi, a consorzi di Comuni, Comunità montane o altre forme associative di enti locali territoriali»; «le Province, individuate per il supporto e il coordinamento dei Comuni, dopo la presentazione dei progetti e dei piani territoriali (settembre 1998), hanno tacitamente delegato alla Regione i compiti loro assegnati dal Consiglio regionale».

La definizione degli ambiti territoriali ha portato, in “corso d'opera”, a prendere consapevolezza di criticità strutturali e organizzative (già evidenziate nella premessa di questo capitolo) e ad avviare procedure di risoluzione dei problemi come è ben evidenziato nei due passaggi di seguito riportati.

- «Il bacino territoriale di riferimento comprende una popolazione non inferiore a 30.000 abitanti. Se da una parte questo criterio promuove l'aggregazione e la progettazione concordata tra diversi enti pubblici, dall'altra può penalizzare (come è accaduto in alcuni casi), i piccoli Comuni che hanno difficoltà a incidere sulla programmazione in modo da vedere rappresentate anche le loro esigenze. Parallelamente l'aggregazione territoriale a un Comune più grande individuato come Comune capofila, ha appesantito quest'ultimo di un carico di lavoro rilevante, al quale spesso si è

trovato impreparato e non adeguatamente supportato per lo svolgimento di un compito nuovo».

- «L'associazionismo intercomunale, al di là delle prime fasi, si è rivelato un'esperienza di crescita positiva, infatti molti Comuni, anche per altre attività che esulano dall'infanzia e dall'adolescenza, hanno scelto di consorziarsi».

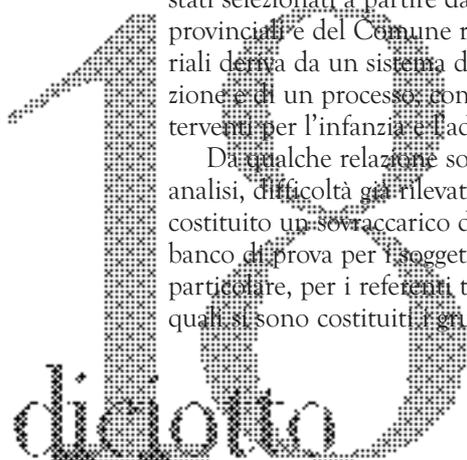
Anche da questo versante la ricognizione sullo stato attuale sta orientando le scelte future: «rispetto alla definizione degli ambiti territoriali la situazione regionale è in evoluzione in quanto, nel periodo di riattivazione dei piani territoriali per la legge 285/97, si dovranno definire anche i confini degli ambiti secondo le indicazioni del piano sociale».

Anche rispetto alle “modalità di analisi, valutazione e approvazione” dei piani territoriali di intervento le Regioni si sono mosse “in ordine sparso”, con una variabilità di comportamenti (ampiamente illustrati nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 285/97 presentata nel 1999), che da una posizione molto rigida di controllo ispettivo sui diversi aspetti dei piani arrivavano a una semplice “presa d'atto” della presentazione dei progetti. Nelle relazioni di questo secondo anno di attuazione della legge le riflessioni sul tema hanno riguardato non tanto le modalità di approvazione dei piani, quanto l'attenzione a cogliere le conseguenze delle scelte fatte a suo tempo.

In qualche caso, dove è stata prevista una ripresentazione delle fattibilità dei piani, «è stato ribadito il principio secondo il quale i progetti presentati dovranno essere frutto di una programmazione congiunta, che veda il coinvolgimento del maggior numero possibile di settori interessati (servizio sociale, aziende sanitarie, scuola, servizio giovani, Ufficio servizio sociale minorenni del Ministero di grazia e giustizia, privato sociale ecc.) e presentare, preferibilmente, carattere innovativo».

In diversi contesti la direttività è stata comunque concordata: «si è voluto promuovere pienamente la progettazione zonale, indicando dei paletti di riferimento rispetto agli obiettivi generali, alle spese ammissibili a finanziamento e agli elementi di qualità dei progetti, che sono stati selezionati a partire dal confronto nei Gruppi tecnici territoriali provinciali e del Comune riservatario»; «la peculiarità dei piani territoriali deriva da un sistema di azioni concertate, risultato di un'elaborazione e di un processo condiviso tra tutti i diversi attori coinvolti in interventi per l'infanzia e l'adolescenza».

Da qualche relazione sono però emerse, anche in questo ambito di analisi, difficoltà già rilevate: «i piani territoriali di intervento hanno costituito un sovraccarico di lavoro istituzionale e uno straordinario banco di prova per i soggetti firmatari degli accordi di programma e, in particolare, per i referenti tecnici degli Uffici dei servizi sociali presso i quali si sono costituiti i gruppi di lavoro per l'attuazione della legge. Si



è trattato spesso di un aggravio di compiti e di responsabilità per dirigenti e funzionari già oberati di competenze istituzionali diverse, non accompagnate da supporti tecnici interni ed esterni».

Tra gli aspetti positivi e le criticità evidenziate nelle “modalità di finanziamento e assegnazione dei contributi” della L. 285/97 si può cogliere un doppio atteggiamento delle Regioni.

Da un lato c'è chi ha accentuato l'attenzione sull'equa ripartizione dei finanziamenti tra gli ambiti: «nel complesso, le attività di analisi e approvazione hanno portato a una distribuzione equilibrata dei finanziamenti sul territorio, tenuto conto del fatto che, comunque, si trattava di valutare la qualità e la fattibilità di progetti ancora nella maggior parte dei casi solo in fase di elaborazione».

Dall'altro qualche Regione ha condizionato l'erogazione finale a una verifica delle attività: «prima di procedere all'erogazione delle somme riferite alla terza annualità, la Regione effettuerà un monitoraggio e una verifica dell'efficacia degli interventi realizzati, con le risorse concesse nei primi due anni. A tale scopo è stato costituito un apposito gruppo di lavoro interassessorile, che avrà il compito di monitorare criticità e positività dei piani territoriali di intervento».

Un altro ambito dove, in fase di indirizzo e orientamento della prima triennalità della L. 285/97, le scelte delle Regioni si sono diversificate è quello della definizione delle “modalità di documentazione, verifica, monitoraggio dei progetti e delle attività”; ma, come per altri aspetti, l'applicazione concreta delle linee programmatiche ha determinato spesso un avvicinamento di fatto, anche perché le criticità incontrate sono state frequentemente le stesse: «in alcune realtà si sono registrate difficoltà nell'avvio di un'attività di monitoraggio che comporta anche il mettere in atto un processo nuovo e metodologie inedite».

Da quasi tutti il monitoraggio e la valutazione dei progetti è considerato strategico e prioritario per la buona attuazione degli interventi finanziati dalla L. 285/97, anche se «il confronto con i soggetti, referenti dei progetti, ha dimostrato soprattutto la difficoltà di individuare, a partire dagli obiettivi posti, indicatori che permettano di valutare se si sono ottenuti i risultati attesi e in quale misura».

Come già accennato per altri aspetti la L. 285/97 ha innescato meccanismi “virtuosi” perché, ad esempio, il monitoraggio promosso nell'ambito di attuazione della legge ha interessato ulteriori fattori: «si è cercato di far confluire l'applicazione della legge 285/97, pur salvaguardando la sua globalità e peculiarità, nell'insieme più generale del processo di programmazione e gestione dei servizi sociali proprio al fine di non isolarla nel concetto di provvedimento straordinario ed eccezionale»; oppure, in altre situazioni, ha riguardato l'esistente ma è stato finalizzato anche a migliorare il futuro: «l'impegno maggiore a cui dare ri-

sposta è ora, la valutazione comune rispetto all'efficacia degli interventi messi in opera con il primo triennio di attuazione della legge per poter riprogrammare il secondo triennio con efficacia e competenza»; «i progetti sono costituiti nella maggior parte dei casi da servizi che hanno un carattere di continuità e che saranno riconfermati nella seconda triennalità».

Coerentemente con gli aspetti già trattati anche nell'analisi delle “modalità di rendicontazione delle spese” le Regioni hanno avuto un atteggiamento diversificato, ben evidenziato ed esemplificato nelle due polarità da alcune affermazioni di seguito elencate.

- «La Regione ha scelto una forma di controllo non intrusiva in merito alle modalità di rendicontazione delle spese, tesa a sottolineare la responsabilità diretta dell'ente locale nella gestione dei finanziamenti». «Rispetto alla rendicontazione delle spese si è voluto affermare il principio della responsabilità diretta dell'ente locale nella gestione dei finanziamenti».
- «Si sono date delle direttive in ordine alla rendicontazione contabile da parte degli enti capofila degli accordi di programma, affidando alle Asl il controllo di tale rendicontazione». «È in fase di elaborazione uno schema tipo di relazione finale, che tutti gli enti saranno chiamati a compilare a conclusione dei progetti finanziati».

In finale di paragrafo appare opportuno segnalare alcune testimonianze che ben individuano l'atteggiamento positivo che la L. 285/97 ha innescato in quanti ha coinvolto, il quale ha permesso di riuscire a guardare gli aspetti positivi oltre le criticità.

- La soddisfazione per i primi risultati: «Nonostante le difficoltà e le criticità, i Comuni, avvalendosi del supporto regionale e talvolta del privato sociale, hanno cercato di affrontarle con sforzi e hanno manifestato gratificazione di fronte alle prime attività avviate».
- La disponibilità degli operatori: «Va fatto rilevare che, soprattutto in quest'ultimo caso, il rapporto di collaborazione è stato reso possibile grazie all'interesse e alla particolare attenzione dei singoli operatori, piuttosto che al reale coinvolgimento delle istituzioni».
- La fatica compensata dal cambiamento di prospettiva: «Un'ultima riflessione va al concetto di “fatica”. Un concetto che nella realtà regionale si è ben messo in pratica per coloro che in questi anni hanno lavorato in attuazione della legge. L'innovazione metodologica e progettuale a cui la legge “obbliga”, ha generato un cambiamento culturale notevole che ha richiesto un aumento dell'impegno e della fatica».



Rispetto alla durata triennale della programmazione degli interventi previsti dalla L. 285/97 nella Relazione al Parlamento dello scorso anno sullo stato di attuazione della legge si scriveva: «La progettazione triennale prevista dalla L. 285/97 (anche se variamente interpretata a livello di Regioni e di ambiti territoriali con piani e progetti di durata diversa e con momenti di avvio sfalsati) ha permesso di dare sicurezza e un minimo di continuità agli interventi, evitando una gestione frettolosa di azioni, anche complesse, e di recuperare la logica di piano che, a volte, è stata sacrificata dai tempi troppo stretti. D'altra parte, una progettualità sui tre anni è una progettualità complessa, che impegna i soggetti chiamati a farla in una logica di previsione e di adeguamento delle risorse ai bisogni che non si può improvvisare; anche per questo qualche Regione ha previsto la possibilità di un "aggiustamento di tiro" del piano progettuale dopo la seconda annualità di implementazione».

Nell'indice proposto alle Regioni per la relazione del 2000 è stata prevista una parte che cercava di evidenziare se e quanto la logica di piano triennale era stata vincolante in termini formali o sostanziali lasciando spazio alla necessaria flessibilità perché, come è stato evidenziato anche nel secondo manuale di orientamento alla progettazione della L. 285/97 quello che conta non è tanto il progetto in quanto tale ma la progettualità, cioè il metodo.

In questo senso l'analisi dell'evoluzione nel tempo della struttura e delle caratteristiche dei piani territoriali di intervento fatta dalle Regioni esprime qualche criticità, ben sintetizzata dal seguente passaggio:

- «il territorio non è ancora preparato al lavoro per progettualità di carattere innovativo soprattutto a livello interistituzionale, le difficoltà si sono evidenziate sia a livello programmatico (dove il privato sociale lamenta uno scarso coinvolgimento) sia nella fase di esecutività dei progetti per l'assenza in quasi tutti gli ambiti di un gruppo di lavoro stabile interistituzionale di coordinamento e di riferimento con l'obiettivo di garantire la costante sinergia tra le progettualità;
- si sono di conseguenza evidenziate difficoltà di integrazione anche con tutte le altre progettualità in corso nei vari territori (europee, nazionali, regionali) che talvolta prevedono ambiti, tempi e fonti di finanziamento diversi».

D'altra parte un'analisi puntuale dei contributi delle Regioni evidenzia anche elementi qualificanti nella prospettiva di aver compreso il significato profondo della priorità della "logica progettuale oltre il progetto".

L'aver progressivamente legato lo "sviluppo della logica di piano" alle "dimensioni territoriali" ha costituito un'opzione vincente per quegli

ambiti che hanno investito risorse in questo senso e che hanno seguito indicazioni precise così orientate: «Ogni progetto ha dimensione sovra-comunale; il territorio di riferimento per la realizzazione del progetto di norma coincide con il territorio del distretto sociosanitario, coerentemente con la scelta di favorire l'integrazione tra gli interventi socioassistenziali, spesso gestiti direttamente dai servizi sociali distrettuali e gli interventi educativi e di promozione dei diritti, gestiti dai Comuni. La scelta del territorio distrettuale come territorio di riferimento per il progetto ha anche il significato di dare continuità e assicurare coerenza tra gli interventi e i servizi già attivati in precedenza e quelli promossi dalla L. 285/97».

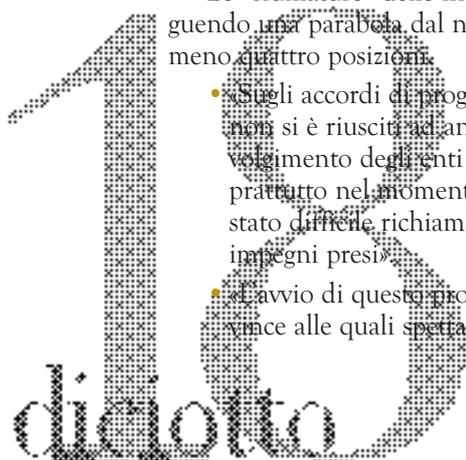
Questa "trasversalità" della L. 285/97 non riguarda solo il territorio ma, come ampiamente evidenziato, tutto il complesso delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in particolare e del sociale in generale. Il passaggio seguente esprime compiutamente questa prospettiva, difficile e innovativa: «anche se risulta complesso esprimere valutazioni derivanti da dati oggettivi circa la ricaduta a livello regionale dell'applicazione della L. 285/97, pare possibile evidenziare un'evoluzione nei metodi di lavoro che, sia a livello territoriale sia a livello centrale, pone maggiore attenzione alla progettazione integrata tra enti, assessorati e terzo settore. Tale evoluzione, sollecitata dalla L. 285/97, è visibile anche rispetto ad aree e interventi che vanno al di là del campo di azione della legge suddetta e che riguardano comunque i minori e le loro famiglie».

La progressione e l'accezione positiva della "trasversalità" è sottolineata da chi afferma che «lo sviluppo della logica di piano, "abbozzato" nella prima organizzazione dei piani territoriali di intervento, dovrà trovare un'integrazione con i piani sociali di zona».

Gli "accordi di programma" e il "coinvolgimento degli enti firmatari" hanno rappresentato, sulla base delle indicazioni delle relazioni delle Regioni, una dimensione contraddittoria nell'applicazione della L. 285/97, soprattutto in relazione allo specifico di questa parte di analisi: l'evoluzione, lo "svolgimento" dei piani territoriali.

Le "sfumature" delle indicazioni emerse sono molto marcate; seguendo una parabola dal negativo al positivo si possono evidenziare almeno quattro posizioni.

- «Sugli accordi di programma va rilevato come in diverse situazioni non si è riusciti ad andare oltre la dimensione formale e il coinvolgimento degli enti firmatari non è stato sempre efficace, soprattutto nel momento in cui si è passati alla fase gestionale ed è stato difficile richiamare i soggetti pubblici a portare a termine gli impegni presi».
- «L'avvio di questo processo ha incontrato alcune difficoltà: le Province alle quali spetta la predisposizione del piano territoriale, se-



gnalano lo sforzo che in alcune realtà richiede il coinvolgimento del privato sociale, per il quale difficilmente è possibile individuare uno o più referenti del terzo settore che abbiano rappresentanza provinciale».

- «L'attività di concertazione ha rappresentato un'esperienza nuova, in alcuni casi uno strumento da collaudare, in altri più diffuso ma da consolidare. Si tratta di un processo che richiede energie e tempo per "autoeducarsi" a progettare insieme tra enti, realtà associative, del volontariato, della cooperazione sociale, tra loro diversi».
- «Quasi tutti gli enti firmatari degli accordi di programma sono coinvolti in maniera diretta, in qualità di titolari (nel caso degli enti locali, o degli enti gestori delle funzioni socioassistenziali) o di *partner*, nella realizzazione concreta dei progetti, mentre alcuni prestano il proprio contributo a livello di programmazione, verifica e coordinamento delle attività».

C'è chi ha tentato di misurare «il grado di coinvolgimento di ciascun ente firmatario degli accordi all'interno dei piani territoriali, ricostruendo il dato di partecipazione: dal 67% dei Provveditorati al 14% dei Centri per la giustizia minorile».

Certamente, in una prospettiva di evoluzione, nella fase di implementazione la L. 285/97 sono aumentati i territori comunali coinvolti direttamente nell'attuazione dei progetti («Le Amministrazioni comunali aderenti agli accordi di programma sono passate - dal primo al secondo anno - da 876 a 933 rappresentando il 60,3% della totalità dei Comuni lombardi»); e non mancano i territori in cui la partecipazione degli enti locali è stata completa: «i caratteri della programmazione territoriale hanno determinato il coinvolgimento di tutti i Comuni che sono per la maggior parte di piccole e piccolissime dimensioni, e che hanno partecipato con la realizzazione di almeno un intervento. Non si è evitata tuttavia una frammentarietà delle azioni e una difficoltà dei Comuni a mettere in atto forme nuove di gestione dei servizi, sperimentando dimensioni intercomunali o interambito».

L'attenzione a una progettualità che non si esaurisce nella presentazione iniziale del piano territoriale si coglie particolarmente dall'analisi dell'evoluzione dei progetti esecutivi (raccordo, integrazione, modifiche ecc.), così come viene evidenziata dagli interventi di varie Regioni qui di seguito riportati.

- La visione e l'analisi "complessiva e particolare" delle situazioni presenti: «Le diversità "strutturali" tra gli ambiti territoriali della Regione si rispecchiano nelle diverse strategie adottate nell'elaborazione dei piani di intervento che si distinguono anche per il nu-

mero di progetti esecutivi presenti (da un minimo di tre – che poi sono in qualche caso uno per ogni annualità – a un massimo di ventiquattro)».

- La consapevolezza delle difficoltà iniziali e le risposte per gli aggiustamenti: «Sui progetti esecutivi va detto come in questa prima fase di attuazione della legge hanno prevalso sulla logica del piano di intervento; non sono mancati elementi di raccordo e forme di integrazione a livello di ambiti territoriali ma spesso è mancato un elemento unificante e una gestione unitaria».
- «Vi sono stati casi in cui alcuni interventi non sono stati avviati, si sono incontrate difficoltà o semplicemente modifiche o aggiustamenti intervenuti in corso d'opera; si è pertanto provveduto a effettuare delle variazioni, in alcuni casi anche con azioni di potenziamento rispetto a quanto previsto inizialmente».
- Il necessario raccordo tra prospettiva triennale e bisogni contingenti: «Una riflessione emergente è che al di là delle previsioni ordinarie, molte situazioni di bisogno e assetti organizzativi sono cambiati nel breve periodo del triennio. Questo conferma come giusta la scelta della Regione di consentire agli enti l'aggiornamento annuale dei piani d'intervento e di assegnare con oculatezza il finanziamento su base annuale».

Rispetto alle “tipologie degli interventi/attività” dalle relazioni delle Regioni emerge una difficile miscela tra l'obiettivo di orientare a livello centrale le scelte degli ambiti, per favorire un'equa distribuzione dei progetti tra le diverse opportunità offerte dalla L. 285/97 e tra i diversi territori (nel rispetto delle priorità individuate dalla Regione) e l'attenzione indispensabile ai bisogni locali e alle carenze specifiche che solo in un corretta prospettiva di sussidiarietà può essere garantita.

Sull'analisi dell'evoluzione dei “finanziamenti erogati dalla L. 285/97” le relazioni delle Regioni pongono l'attenzione su due questioni:

- il livello di corrispondenza tra le indicazioni date dalle amministrazioni regionali sulle tipologie di spese annesse e gli effettivi comportamenti degli ambiti (anche in relazione alle capacità di spesa dimostrate);
- il livello e la funzione dei cofinanziamenti erogati dalla Regione e dagli enti locali coinvolti nella realizzazione dei piani territoriali.

Sul primo aspetto ci sono Regioni che esprimono soddisfazione perché «in linea generale» tutti i progetti finanziati si possono considerare rientranti entro gli standard e i requisiti previsti dalla normativa regionale vigente, a eccezione di quelle iniziative di carattere sperimentale



per cui non esistono previsioni specifiche e per le quali sono state applicate, in via analogica, le norme previste per interventi simili, dei quali tali attività costituiscono una sorta di evoluzione»; d'altra parte sono diverse le Regioni che segnalano ritardi degli ambiti nell'avvio e nello svolgimento dei progetti a fronte di finanziamenti *ex lege* 285/97 già erogati.

Sulla questione dei cofinanziamenti le situazioni sono ancora più variegate: da posizioni in cui quelli della L. 285/97 sembrano essere, almeno in parte, cofinanziamenti per i progetti («in alcune Province i fondi della L. 285/97 si pongono come risorse aggiuntive nella realizzazione degli interventi, in altre paiono rivestire un valore imprescindibile per la messa a punto di iniziative a favore dei minori») si passa a contesti in cui «per quanto riguarda le risorse finanziarie, i progetti attingono in gran parte solo al fondo nazionale. In pochi casi è previsto un cofinanziamento degli enti locali. La Regione non ha stanziato fondi aggiuntivi» e ad altri dove la situazione appare leggermente migliore perché «in linea generale, il cofinanziamento, in percentuale variabile tra il 5% e il 60% del costo totale dei progetti, consiste nell'impiego di personale proprio dell'ente di appartenenza, oppure nel finanziamento delle spese di progettazione e pubblicizzazione delle attività, oppure ancora nel riadattamento o utilizzo di strutture proprie, destinate a ospitare successivamente le iniziative progettuali». Dove la questione cofinanziamento ha, probabilmente, trovato un equilibrio e sviluppato le potenzialità e le opportunità del finanziamento nazionale è quando «la Regione ha integrato i fondi statali con risorse proprie e ha richiesto agli enti locali il vincolo di contribuire alla copertura finanziaria con una quota pari almeno al 20% della spesa prevista».

Rispetto alle iniziative di informazione, raccordo, coordinamento, formazione la varietà espressa dalle Regioni e dagli ambiti territoriali è stata già evidenziata; d'altra parte sembra essersi spostato l'asse di riferimento dalle questioni preliminari, e collegate alla progettazione, agli aspetti più gestionali e di verifica, come esemplificato da questo passaggio: «Pressoché tutti gli ambiti hanno attivato nel periodo di rilevazione funzioni di raccordo sul territorio fra tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nell'attuazione dei progetti. Tali funzioni si sono concretizzate in incontri fra gli enti firmatari degli accordi di programma, che hanno toccato essenzialmente le seguenti tematiche:

- verifiche sulle procedure di attivazione e sullo stato di avanzamento dei progetti;
- monitoraggio e valutazione dei progetti;
- programmazione di iniziative di promozione, informazione, sensibilizzazione;
- organizzazione di manifestazioni convegnistiche connesse alle tematiche del piano territoriale;

- organizzazione di iniziative istituzionali (consigli comunali tematici, consigli comunali dei ragazzi ecc.);
- prospettive di sviluppo per i prossimi piani territoriali;
- promozione di interventi sui diritti (carte dei diritti);
- conferenze dei servizi».

Appare importante chiudere questo paragrafo sull'evoluzione dei piani territoriali della L. 285/97, ribadendo il progressivo raccordo con la normativa regionale in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza determinato dalla legge che «ha prefigurato quell'integrazione delle politiche e degli interventi (socio-sanitari e socio-educativi), che costituisce uno dei punti qualificanti della legge regionale di riordino dei servizi socio-sanitari».

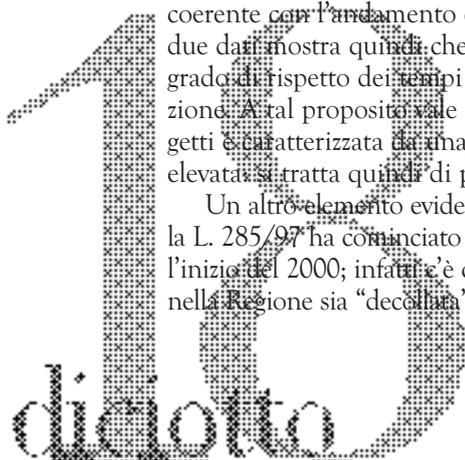
2.3. Stato di attuazione dei piani territoriali di intervento

Molte delle risultanze dell'analisi sullo stato di attuazione dei piani territoriali di intervento della L. 285/97, riportate nelle relazioni delle Regioni, sono state già esposte ed evidenziate nel precedente capitolo della relazione in cui sono stati rielaborati, a livello nazionale, i dati delle "schede di ricognizione periodica", compilate da una rilevante quota di Regioni e di ambiti territoriali.

In questo paragrafo si cercherà di riprenderli, di approfondirli e di esplicitarli ulteriormente "dando la parola" alle Regioni, cioè costruendo un percorso con le varie affermazioni che circostanziano e giustificano quei dati.

Rispetto alla "quota di progetti attivati sul totale approvato" emerge chiaramente come ci si trovi di fronte a una legge ampiamente in fase operativa e che sta dispiegando tutte le sue potenzialità: «Rispetto a un totale approvato di 178 progetti, ne sono stati a oggi attivati il 94,4%. Di questi il 64,3% (108 progetti) sono stati attivati nel periodo a cui si riferisce la rilevazione (aprile 1999 - aprile 2000). Anche l'analisi dello stato di attuazione delle azioni previste dai progetti porta a un quadro coerente con l'andamento dei tempi di esecuzione. Il confronto fra i due dati mostra quindi che i progetti stanno procedendo con un buon grado di rispetto dei tempi di esecuzione previsti in fase di programmazione. A tal proposito vale la pena notare che la maggior parte dei progetti è caratterizzata da una pluralità di azioni/interventi relativamente elevata: si tratta quindi di progetti complessi».

Un altro elemento evidente è che, dopo un avvio non facile, ovunque la L. 285/97 ha cominciato a "funzionare sul serio" tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000; infatti c'è chi scrive: «che l'attuazione della legge 285/97 nella Regione sia "decollata" nella seconda metà del 1999 è indicato in



maniera evidente dal fatto che ben 109 progetti esecutivi (cioè il 58% di tutti i progetti approvati) sono stati attivati nel periodo considerato dalla rilevazione e cioè dal 30 giugno 1999 al 30 giugno 2000; in media ogni ambito territoriale ha attivato in questo anno circa 5 progetti esecutivi».

Lo sforzo di “misurare” lo stato di attuazione è espresso in vari modi e spesso è collegato al futuro: «il dato più significativo, sicuro misuratore di efficienza dei piani, è che il 69,2% degli interventi, a circa un anno e 4 mesi dall'attivazione, si trova in piena fase operativa e il 29,7% in fase finale o già concluso. La realtà di questo dato è tale che molti enti locali sollecitano la predisposizione del secondo piano territoriale, collegato alla nuova triennialità, per rimodulare e proseguire gli interventi senza rischi di interruzione».

Dalle relazioni delle Regioni si possono cogliere alcune riflessioni utili a comprendere meglio lo stato di avanzamento dei piani rispetto sia “al numero e alla tipologia delle azioni previste” sia “ai soggetti istituzionali e non coinvolti”.

Il fatto che le forti differenze nella progettazione e realizzazione dei piani territoriali, rilevate a livello di Regioni, trovino radici all'interno delle singole Regioni stesse è una costante ribadita anche in questa parte dell'“indice” delle relazioni regionali: «Si sono riscontrate alcune disomogeneità nell'interpretazione di aspetti riguardanti l'applicazione della L. 285/97, in particolar modo nell'adozione di terminologie comuni. Tale evidenza risulta tuttavia facilmente interpretabile se letta alla luce dell'estrema innovatività dell'intervento normativo in oggetto (in termini di filosofia, metodologia d'intervento e finalità) e, probabilmente, in considerazione dei tempi ristretti di attivazione delle progettazioni. Gli ambiti territoriali hanno evidenziato una certa disomogeneità per quanto riguarda la dimensione degli interventi e delle strategie organizzative, verosimilmente in relazione alle differenti tipicità che le realtà locali hanno presentato».

D'altra parte si è concordi nel testimoniare che “lo stato di attivazione della L. 285/97 è in fase di pieno svolgimento” e c'è molta attenzione sia alla tipologia («Le azioni/interventi che procedono in maniera più avanzata sono quelle culturali, ludiche, ricreative, sportive, di consulenza, di partecipazione diretta delle bambine e dei bambini nelle interviste a scuola, di mediazione familiare») che alle caratteristiche peculiari e qualificanti degli interventi attuati:

- «nelle zone più piccole, con minore popolazione che hanno avuto quote di finanziamento più basse, i piani si sono concentrati su pochi interventi che hanno una continuità nel triennio;
- nelle zone che hanno avuto quote di finanziamento più corpose la progettazione è molto articolata e tende a cogliere tutte le opportunità della legge;

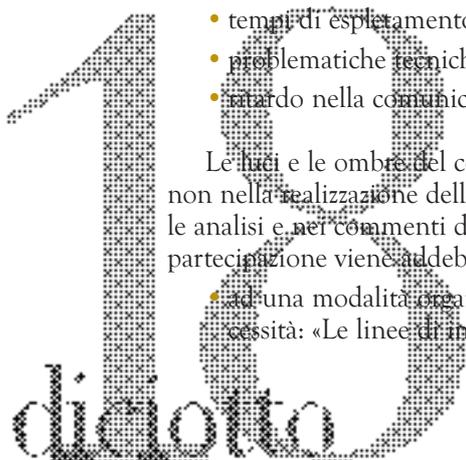
- nella quasi totalità dei piani il costo globale è molto più elevato dei contributi derivanti dalla legge da cui si dimostra non solo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ma soprattutto la prova concreta dell'impegno degli enti locali a investire nei servizi per l'infanzia».

Non manca nelle relazioni delle Regioni l'analisi (spesso lucida e precisa) e l'esposizione (spesso con l'esplicitazione dei luoghi) delle criticità emerse in fase di realizzazione dei piani territoriali; ad esempio c'è chi scrive che «esistono naturalmente delle differenze tra i vari ambiti, sia per quanto riguarda la data di attivazione dei servizi o interventi previsti nei progetti, sia per quello che concerne la qualità del servizio offerto: formazione degli operatori, utenza di riferimento, utilizzo delle risorse finanziarie, iniziative di raccordo e monitoraggio, coordinamento»; anche sulle motivazioni del mancato avvio di alcuni progetti qualche relazione è profondamente rispettosa della realtà locale anche se può apparire scomoda:

- finanziamento troppo esiguo;
- mancata adesione di uno degli enti coinvolti;
- necessità di ridefinire il progetto a livello tecnico e politico a seguito dell'assegnazione di un finanziamento ridotto rispetto a quanto richiesto;
- difficoltà a reperire i rappresentanti degli enti *partners* per la costituzione di un'*équipe* di lavoro;
- cambiamento di organo politico e necessità di modifica parziale a causa del sopraggiungere di nuove problematiche (minori extracomunitari);
- riorganizzazione conseguente all'ingresso di un nuovo Comune nel consorzio;
- necessità di interventi strutturali e acquisto di materiali per laboratori, non ancora possibili, a causa della mancanza di impegni di spesa a carico del bilancio della scuola;
- tempi di espletamento gare per individuazione contraenti;
- problematiche tecniche;
- ritardo nella comunicazione/accreditamento anticipato contributo.

Le luci e le ombre del coinvolgimento dei soggetti istituzionali e non nella realizzazione della L. 285/97 acquistano mille sfumature nelle analisi e nei commenti delle relazioni regionali; la difficoltà della partecipazione viene addebitata alle seguenti cause:

- ad una modalità organizzativa e gestionale non all'altezza della necessità: «Le linee di intervento e priorità definite dalla Regione so-



no state sostanzialmente condivise dalla maggior parte degli ambiti territoriali che hanno organizzato i propri piani di intervento territoriali in modo da seguirle; d'altra parte una situazione molto frammentata è stata determinata dall'estrema eterogeneità tra gli ambiti in varie modalità operative: l'organizzazione del processo di avvio della pianificazione, il favorire la partecipazione dei soggetti collettivi pubblici e privati e della popolazione, il progettare gli interventi, il gestire la loro applicazione, il verificarne l'attuazione e controllarne collettivamente l'andamento»;

- alla complessità delle procedure amministrative: «Nella fase di attuazione dei progetti la complessità delle procedure amministrative necessarie per il loro avvio (definizione e pubblicazione dei bandi, aggiudicazione delle gare, convezioni e affidamenti) e le difficoltà operative emerse hanno assorbito l'attività dei Comuni capifila, delle Province e della stessa Regione. Tutto ciò ha comportato un minore coinvolgimento di tutti i soggetti che avevano partecipato alla definizione dei piani e dei progetti esecutivi»;
- alla latitanza degli enti non esplicitamente coinvolti nell'attuazione dei piani territoriali: «Nel confronto collettivo, a livello di ambito territoriale, sull'attuazione della legge 285/97 prevale il coinvolgimento dei Comuni firmatari l'accordo di programma; la mancanza di un coinvolgimento sistematico diffuso di altri soggetti importanti per l'attuazione della legge 285/97, sia pubblici che privati, suggerisce di approfondire la reale valenza di questi incontri di raccordo e la loro effettiva finalizzazione alla partecipazione e alla responsabilizzazione dei soggetti coinvolti».

Ma, al di là delle differenze e delle buone o cattive volontà, si ha fiducia in un metodo che può aiutare a superare le resistenze e le diffidenze degli enti da coinvolgere: «Questa situazione, se da un lato rispecchia le diversità presenti all'interno della Regione, dall'altro risente, a volte, di scarsa correttezza metodologica, non permette un facile coordinamento e non aiuta a determinare politiche unitarie a livello regionale per l'infanzia e l'adolescenza».

Sul "coinvolgimento dei fruitori/destinatari" le questioni principali che affiorano dalle relazioni delle Regioni sono tre.

- Viene confermata l'indicazione che la fascia d'età su cui si sono concentrati gli interventi della L. 285/97 nel primo triennio è quella che va dai 6 ai 14 anni: «Dai dati raccolti con una scheda redatta a cura del Servizio regionale competente è emerso che la fascia di età dei minori, a cui sono rivolti tali servizi/interventi, è quella relativa ai 6-14 anni». «Gli interventi si sono rivolti a tutte le fasce d'età anche se vi è stata un'attenzione particolare e co-

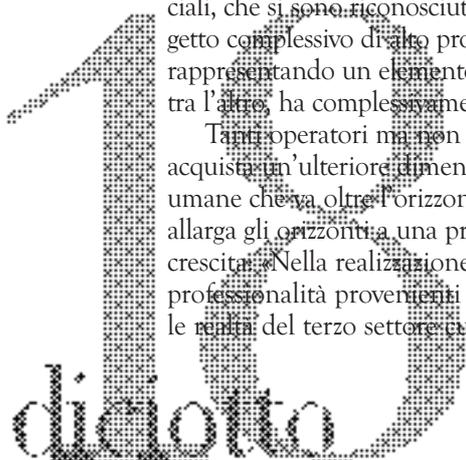
stante alla fascia tra gli 11 e i 14 anni e in generale gli adolescenti con iniziative di coinvolgimento partecipato nel lavoro di strada e/o nell'organizzazione di spazi di aggregazione, esperienze risultate particolarmente significative in aree prive di servizi». «La fascia di età dei destinatari dei progetti esecutivi è in prevalenza quella compresa tra gli 11 e i 14 anni».

- Le fasce d'età più "carenti" sono quelle estreme ma mentre per la più alta si può sopperire con gli interventi delle "politiche giovanili" quella più bassa appare più scoperta: «Si pone in futuro il problema di rivolgere gli interventi anche alle fasce "marginali", in entrata e in uscita, della scala delle età minorili della prima infanzia e dell'adolescenza». «Piuttosto scarsa la copertura della fascia 0-6 anni (soltanto 14 progetti pari al 9% scarso)».
- C'è una sostanziale e diffusa attenzione alla normalità della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, inquadrando gli interventi per le situazioni più difficili in una logica e in una prospettiva di benessere: «Tranne che in pochissimi casi specifici, i progetti sono rivolti ai minori senza particolari distinzioni, se non basate su bisogni particolari (minori allontanati dalla famiglia, minori fuoriusciti dal circuito scolastico ecc.), mentre diversi si pongono l'obiettivo, tra gli altri, di offrire le stesse opportunità e gli stessi servizi a tutti i minori presenti sul proprio territorio, compresi, ad esempio, gli extracomunitari».

Sul "coinvolgimento delle risorse umane" vale la pena di riportare un illuminante passaggio di una relazione in cui si recita che «la legge 285/97, nonostante i grandi sforzi richiesti per il suo alto grado di innovatività dei sistemi, è stata accolta positivamente da quasi tutti gli operatori coinvolti non soltanto nella fase di progettazione, ma anche in quella di attuazione».

A volte emerge una distribuzione dell'utilizzo di risorse umane tendenzialmente medio bassa, ma il ruolo e il coinvolgimento degli operatori sociali, che si sono riconosciuti e sentiti "orgogliosi" di lavorare per un progetto complessivo di alto profilo come quello indicato dalla L. 285/97, sta rappresentando un elemento determinante per il successo della legge che, tra l'altro, ha complessivamente "mosso" tanti operatori.

Tanti operatori ma non solo sociali. La "trasversalità" della L. 285/97 acquista un'ulteriore dimensione, quella di una partecipazione di risorse umane che va oltre l'orizzonte delle politiche sociali in senso stretto, ma allarga gli orizzonti a una prospettiva globale di benessere del cittadino in crescita: «Nella realizzazione dei progetti sono state coinvolte diverse professionalità provenienti dai vari soggetti istituzionali coinvolti e dalle realtà del terzo settore cui è stata affidata la gestione dei progetti. In



diversi casi sono stati coinvolti anche tecnici di aree professionali che nel passato difficilmente si occupavano dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza come informatici, architetti, urbanisti. La partecipazione di diversi profili professionali ha favorito, in molti casi, la pratica di una metodologia di lavoro interdisciplinare e di coordinamento interistituzionale».

L'altra dimensione del coinvolgimento degli operatori riguarda il ruolo del terzo settore in quanto, spesso, «in gran parte i progetti sono stati affidati, dopo l'espletamento di gare pubbliche, a realtà del privato sociale, in prevalenza cooperative e associazioni». Un terzo settore che trova spazio e modo di gestire i progetti, nell'attesa di potersi sedere con la dovuta considerazione al tavolo della seconda progettazione triennale dopo che nel primo triennio si sono incontrate spesso difficoltà: «Sebbene il modello prevalente di attuazione dei progetti sia rappresentato in tutta la Regione da un sistema misto, che prevede la gestione diretta da parte degli enti locali titolari e l'affidamento a terzi, siano essi liberi professionisti, società private e/o organismi di terzo settore, l'analisi a livello di ambito territoriale mette in luce una certa disomogeneità di scelte tra le Province. Ampia dal punto di vista numerico, e sicuramente significativa per quanto concerne il radicamento nella realtà sociale regionale è la rappresentanza dei soggetti appartenenti al privato e al privato sociale coinvolti nella gestione dei 263 progetti».

Da molte relazioni delle Regioni si coglie come, sull'utilizzo delle risorse finanziarie in funzione di quelle già percepite, la capacità di spesa degli ambiti territoriali varia (e spesso anche molto, pur all'interno degli stessi territori regionali) non tanto perché legata alla complessità delle procedure previste dalla L. 285/97, quanto per le situazioni locali determinate da modelli organizzativo gestionali non adeguati o da interferenze (politiche o tecniche) sulla gestione dei fondi. Anche la L. 285/97 sembra "scontare" un sistema di gestione dei fondi pubblici fino a ora impostato sui "contributi" e sulle "assegnazioni" indistinte e che si vorrebbe indirizzare verso il "finanziamento" di progetti definiti e orientati.

3. Monitoraggio e valutazione degli interventi

La parte delle relazioni delle Regioni dedicata allo stato di attuazione della documentazione, del monitoraggio e della valutazione degli interventi realizzati nell'ambito dei piani territoriali previsti dalla L. 285/97 è, naturalmente, molto più ampia dello spazio dedicato a questi temi nelle relazioni dello scorso anno.

L'avanzamento dei progetti e un'accresciuta coscienza e consapevolezza dell'importanza di questi aspetti per la riuscita di un progetto ha favorito la crescita di azioni di documentazione, monitoraggio e valuta-

zione, più o meno sistematiche e articolate ma comunque abbastanza “pensate”, in quasi tutte le Regioni e gli ambiti territoriali.

Questa parte del capitolo segue la consequenzialità delle tre dimensioni di “osservazione” dei progetti e termina con la parte relativa alle proposte emerse di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dell’infanzia e dell’adolescenza, un tema esplicitamente previsto dalle indicazioni della L. 285/97.

3.1 Stato
della documentazione
di interventi/attività
dei piani territoriali
e dei progetti esecutivi

La documentazione rappresenta non solo il primo “stadio” della ricerca dei materiali utili ad attivare processi di monitoraggio e di valutazione ma è un approccio e una serie di strumenti che accompagnano (o dovrebbero accompagnare) tutta la progettualità sociale: dall’analisi dei bisogni alla realizzazione degli interventi.

Molto correttamente alcune Regioni hanno legato la questione della raccolta della documentazione all’intera gestione dei flussi informativi: «i flussi informativi sono articolati su tre livelli: livello regionale, livello provinciale, livello ambito locale (ente gestore); per la gestione della documentazione i Centri provinciali di documentazione e analisi sull’infanzia e l’adolescenza, in cui si articola l’Osservatorio regionale, hanno il compito di raccogliere tutta la documentazione prodotta dagli enti gestori e dagli ambiti locali per la legge 285/97».

L’aver individuato il Centro regionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza come referente per l’attività di documentazione è stata una scelta abbastanza frequente, anche se non sempre efficace, perché in un caso «a oggi non ha ancora organizzato un’attività documentaristica metodologicamente strutturata. A tale proposito sarebbe di grande aiuto e rilievo poter attivare una collaborazione di sostegno con il Centro nazionale di documentazione e di analisi sull’infanzia e l’adolescenza di Firenze».

D’altra parte non è semplice né immediato costruire strumenti di documentazione per le attività sociali, anche perché, secondo una Regione, «la complessità e la varietà delle azioni e degli interventi, sia in rapporto ai contenuti che ai metodi di lavoro adottati nei piani e nei progetti, rende impossibile la definizione di modelli standard di documentazione. Tuttavia, è intenzione della Regione progettare, in accordo con gli enti locali, alcuni percorsi di documentazione nella consapevolezza del ruolo centrale che la documentazione assume, non solo per far conoscere le attività realizzate ma soprattutto per favorire il trasferimento di esperienze e di competenze e per promuovere attività di scambi e di formazione tra i vari ambiti territoriali».

Gli strumenti utilizzati per la documentazione sono stati quindi i più diversi. In qualche caso «si è sperimentato l’uso di strumenti quali il dossier di servizio, l’analisi dei diari di bordo, la scheda per l’analisi



dell'utenza, temari e questionari per l'analisi della qualità percepita dagli utenti»; in altri contesti è stato dato spazio alla comunicazione bidirezionale: «Uno dei punti di forza del monitoraggio a livello regionale si è rivelata indubbiamente la scelta di lasciare, in calce alle schede, uno spazio aperto alle "osservazioni", che ha rappresentato per gli enti locali un'occasione per dialogare con Regione e Provincia, per far presenti difficoltà emerse, spiegare le ragioni di variazioni e ritardi, ma anche, in diversi casi, per esprimere la soddisfazione di responsabili e operatori per i primi risultati ottenuti dai progetti avviati. Tali informazioni non strutturate, di carattere qualitativo/valutativo, sono state anch'esse raccolte in uno schema apposito, onde facilitarne la consultazione e il confronto, e verranno messe a disposizione delle diverse Province».

Alla varietà degli strumenti della documentazione ha corrisposto la varietà dei metodi, dei "luoghi" («L'attuazione del metodo della concertazione interistituzionale ha valorizzato competenze, messo in rete esperienze e capacità, ha prodotto nuove conoscenze, ha elevato e arricchito professionalità, ha prodotto nuovi punti di vista»), dei "temi" affrontati: «Sono stati organizzati gruppi tematici ovvero gruppi di lavoro suddivisi secondo le tematiche individuate negli articoli della L. 285/97 e in collegamento con gli obiettivi fissati nella delibera regionale di attuazione. In questo senso sono stati costituiti, condotti da esperti del settore, 4 gruppi secondo le seguenti tematiche:

- genitorialità, affidamento, adozione;
- tempo libero e aggregazione giovanile;
- prima infanzia, promozione dei diritti del minore e uso degli spazi urbani e naturali;
- grave emarginazione, stranieri, e interventi domiciliari a supporto del nucleo familiare».

A proposito di quest'ultima citazione è da rimarcare positivamente il percorso comune (che dalla documentazione si è esteso al monitoraggio e alla valutazione) costruito dalla Regione Lombardia con altre tre Regioni (Calabria, Piemonte e Veneto), realizzando una *partnership* e istituendo momenti di confronto e scambio, per lo sviluppo di una cultura condivisa sulla valutazione, come previsto dalla legge 285/97, all'art. 2 comma 2.

È interessante rilevare come in molti casi la documentazione sulla L. 285/97 si è sviluppata all'interno di un orizzonte più vasto. Per un verso gli obiettivi erano spesso molteplici e trasversali a diverse questioni: «Il programma di attività di monitoraggio e verifica, per il triennio 1999-2001, si è proposto i seguenti obiettivi:

- verificare l'impatto della legge 285/97 sul territorio regionale;
- formare gli operatori sulla cultura della valutazione;
- individuare nuove tipologie di servizio;
- sviluppare una cultura condivisa a livello interregionale sulla valutazione».

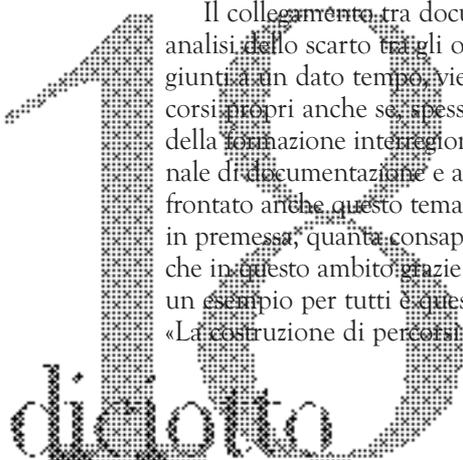
Per un altro verso è stato perseguito, spesso con sistematicità, il raccordo con gli adempimenti previsti dalla L. 451/97: «C'è l'esigenza di dare maggiore sostegno all'effettiva predisposizione di piani territoriali derivanti dalla conoscenza locale della condizione dell'infanzia (legge 451/97) con l'individuazione di linee operative e progetti attuativi». «L'attività di documentazione e di monitoraggio viene realizzata in stretto raccordo con le attività avviate in attuazione della legge 451/97. Ciò è facilitato dal fatto che sono attribuite allo stesso servizio le competenze relative all'applicazione sia della legge 285/97 che della legge 451/97». «Il sistema informativo sui minori rappresenta una sezione, frutto a sua volta dell'integrazione di flussi di diversa provenienza, all'interno del sistema informativo delle politiche sociali, che è attualmente in fase di riorganizzazione, sulla base di alcune linee guida che assicurino:

- omogeneità nei sistemi di rilevazione, in accordo con gli enti coinvolti;
- procedure di aggiornamento e validazione dei dati;
- utilizzo pieno della funzione statistica (normalizzazione dei dati, strumenti e metodologie di elaborazione);
- adeguamento alle norme previste dalla legge 675/96».

3.2 Stato delle attività di monitoraggio e verifica dei piani territoriali e dei progetti esecutivi

Il già ampio capitolo di molte delle relazioni delle Regioni sullo stato di attuazione della L. 285/97 dedicato a documentazione, monitoraggio e valutazione trova ancora più spazio dedicato agli interventi di verifica attivati da amministrazioni regionali e dagli ambiti.

Il collegamento tra documentazione e monitoraggio, inteso come analisi dello scarto tra gli obiettivi previsti dai progetti e i risultati raggiunti a un dato tempo, viene sviluppato dalle Regioni costruendo percorsi propri anche se, spesso, collegati e comuni, in considerazione della formazione interregionale nazionale, coordinata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha affrontato anche questo tema. D'altra parte pare opportuno sottolineare, in premessa, quanta consapevolezza e competenza sia stata sviluppata anche in questo ambito grazie all'attivazione dei progetti della L. 285/97; un esempio per tutti è questo significativo passaggio di una relazione: «La costruzione di percorsi di documentazione ha rappresentato uno



degli aspetti cruciali negli scambi e nella collaborazione tra Regione e ambiti territoriali, nella consapevolezza che una parte significativa degli interventi è rappresentata dal valore aggiunto che deriva dalla loro trasferibilità e che la trasferibilità richiede una documentazione accurata, per consentire una lettura e un'interpretazione appropriata, non soltanto dei risultati, ma soprattutto dei processi, anche da parte di chi non è direttamente coinvolto nella programmazione e nella realizzazione degli interventi».

Le reazioni al lavoro fatto, spesso impegnativo e faticoso, come già evidenziato, sono state in genere positive e possono essere sintetizzate da questa affermazione: «In relazione all'attività di monitoraggio svolta, va evidenziato l'elevato livello di partecipazione e motivazione dimostrato dai referenti di piano, sia a livello tecnico che amministrativo, e dai referenti di progetto che, collaborando attivamente nella definizione del piano di monitoraggio e nella raccolta dei dati, hanno promosso l'attivazione di un sistema di analisi che rappresenta un'importante patrimonializzazione di un'esperienza comune a livello regionale».

Rispetto a strumenti e procedure, le strategie attivate dalle Regioni (o dagli ambiti territoriali quando da esse delegati) sono riconducibili a due orientamenti generali: da una parte chi ha provveduto a un'«elaborazione concordata di strumenti comuni, con l'obiettivo di garantire informazioni comparabili» e dall'altra chi ha fatto «la scelta di privilegiare l'omogeneità dei contenuti informativi, definendo insieme alcuni elementi essenziali, una base informativa comune, attorno alla quale il monitoraggio e la valutazione di progetti e piani devono necessariamente articolarsi, lasciando autonomia rispetto agli strumenti». Nel primo caso viene riconosciuto che «l'enorme varietà di contenuti e di metodi di lavoro sottesa ai piani e ai progetti non consente di individuare modelli di documentazione standardizzata. Di conseguenza, a livello regionale saranno raccolti i rapporti provinciali sull'insieme dei progetti, articolati per interventi, sulla base di una traccia comune a tutto il territorio. Una documentazione approfondita è stata, invece, prodotta, o è in corso di elaborazione in alcune realtà del territorio regionale, su interventi specifici, rispetto ai quali si è ritenuto utile e importante compiere uno sforzo per entrare nel merito delle scelte adottate per l'intervento stesso». Nel secondo caso l'unitarietà dei diversi strumenti utilizzati, a volte, viene recuperata nella fase conclusiva: «Al momento attuale, il gruppo di lavoro sta elaborando uno schema tipo di relazione conclusiva dei progetti finanziati, in modo da poter disporre, a conclusione dell'attuazione dei primi piani territoriali, di testi confrontabili tra di loro e con le schede progettuali sintetiche presentate in sede di invio dell'istanza di accesso ai contributi, onde poter effettuare analisi, valutazioni ed eventuali ulteriori indagini a campione che verifichino:

- il raggiungimento degli obiettivi fissati nei piani territoriali d'intervento e perseguiti attraverso la realizzazione dei singoli progetti;
- l'effettivo coinvolgimento dell'utenza prevista;
- l'impatto sui minori destinatari degli interventi e sulla comunità locale».

Chi ha tentato la strada di tenere insieme le due strategie rileva che, vista la complessità e la varietà dei progetti, "l'obiettivo è stato raggiunto solo in parte". È però utile riportare in estrema sintesi il risultato di questa "integrazione tra gli indicatori proposti" perché tratteggia un orizzonte generale del "monitoraggio possibile" che è al tempo stesso chiara e stimolante.

«Elementi di qualità necessari per la realizzazione di un buon progetto:

- analisi della realtà territoriale;
- riferimenti a ricerche/dati locali;
- esplicitazione di un'idea forte alla base del progetto;
- riferimenti teorici di base;
- individuazione della situazione da modificare;
- definizione delle finalità generali;
- congruità con obiettivi della legge, regionali e del piano territoriale;
- individuazione degli obiettivi;
- tipologia di intervento/azione da realizzare;
- individuazione dei destinatari;
- individuazione della strategia e del metodo;
- esplicitazione delle risorse umane;
- risultati attesi;
- esplicitazione degli elementi di valutazione;
- coerenza del progetto su diversi livelli;
- premessa, finalità, obiettivi e strumenti.

Elementi di qualità dell'intervento:

- coerenza col progetto;
- tipo di gestione/organizzazione realizzata;
- correttezza del piano di finanziamento;
- modalità di coinvolgimento dell'ente pubblico e del terzo settore;
- messa in rete;
- livello di innovatività realizzato;



- formazione ed *empowerment*;
- creazione permanente di un patrimonio;
- adeguamento di obiettivi e azioni postvalutazione».

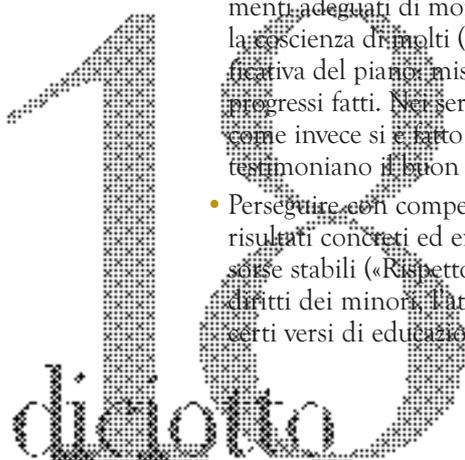
Nell'indice delle relazioni si chiedeva alle Regioni di "monitorare il monitoraggio" di verificare cioè gli elementi emersi, positivi e negativi, nell'attivare questo impegnativo processo di verifica dell'attuazione dei piani e dei progetti.

Tra gli elementi positivi se ne possono sintetizzare tre.

- Le interconnessioni e le collaborazioni che si sono determinate con questa attività, coerentemente, con lo spirito della L. 285/97 e con le modalità di progettazione e realizzazione dei piani territoriali («L'elemento più importante che viene messo in luce come risultato non secondario e niente affatto scontato, nonostante le premesse certamente favorevoli, è rappresentato dalle molte forme di collaborazione che si sono realizzate». «L'attività di progettazione e di verifica, realizzata dai Gruppi tecnici territoriali, ha costituito un'occasione di confronto estremamente utile per realtà che si sono così trovate attorno a un tavolo comune, obbligando a programmare in maniera partecipata»).
- L'accresciuta professionalità degli operatori anche in questo settore («Tale processo ha inoltre posto in evidenza un aspetto importante della professionalità degli operatori, a cui forse è necessario dedicare attenzione nei percorsi formativi. La costruzione e il mantenimento di relazioni interistituzionali richiede tempo, energia e anche una competenza particolare, che non è necessariamente legata alla padronanza dei contenuti connessi al profilo professionale»).
- La verifica della concreta importanza del monitoraggio spesso ritenuta accessoria e dispendiosa, quando non inutile («Nel complesso, in ogni caso, il monitoraggio ha consentito altresì di verificare le eventuali modificazioni rilevanti che fossero emerse rispetto ai progetti originari e le criticità incontrate, anche al fine di programmare azioni mirate di supporto e sostegno alla realizzazione delle attività»).

Più che elementi negativi (a parte le grosse difficoltà tecniche e organizzative per attivarlo che qualche Regione ha incontrato) sul monitoraggio le Regioni evidenziano delle criticità che possono essere risolte in un ulteriore vantaggio per la completa realizzazione dei progetti visto che, in pratica, c'è un altro anno per terminare la prima triennalità della L. 285/97.

- La scarsa attenzione posta ad una corretta progettazione secondo la logica di piano (con l'assemblaggio dei progetti e le divisioni a livello di ambito territoriale) ha determinato conseguenze negative sul monitoraggio che non può essere "aggiunto successivamente" alla fase programmatoria ma ne costituisce parte integrante («Nell'ambito territoriale, pur a fronte di una buona base di partenza, si sono però riscontrati casi in cui c'è stata scarsa capacità o volontà di condivisione e collaborazione tra Comuni nella definizione di politiche sociali rivolte ai minori. La mancanza di obiettivi condivisi da tutto l'ambito ha avuto come conseguenza una frammentarietà di progetti, che spesso hanno risposto più a logiche di interessi dei singoli Comuni che a un effettivo e consapevole percorso di cambiamento. I piani triennali di intervento che sono stati una sommatoria di progetti non possono trovare un radicamento nella più generale definizione di politiche sociali innovative rivolte ai minori. La fase della progettazione è successiva alla definizione degli obiettivi generali e deve essere chiaramente correlata agli stessi, i progetti devono in sintesi rappresentare le azioni necessarie per raggiungere un determinato obiettivo generale del piano»).
- La scoperta di quello che in molti casi è stato un "mondo nuovo", quello della documentazione, del monitoraggio e della valutazione, ha messo in difficoltà ma ha spinto a rilanciare l'impegno («Rispetto alla diffusione della cultura della documentazione, del monitoraggio e della verifica, nella fase di monitoraggio avviata dal Centro regionale di documentazione e di analisi sull'infanzia e l'adolescenza, si è riscontrata una scarsa attenzione all'attività connessa alla documentazione, al monitoraggio e alla verifica sia del singolo progetto che dell'andamento più generale del piano. Occorrono: maggiore attenzione di tipo metodologico; ruolo regionale di supporto a tali attività»).
- Anche se non si è sempre raggiunto l'obiettivo la ricerca di strumenti adeguati di monitoraggio e verifica comincia a far parte della coscienza di molti («Rimane sempre in ombra la parte più significativa del piano: misurare effettivamente i risultati raggiunti e i progressi fatti. Nei servizi sociali non si sono ancora individuati, come invece si è fatto per la sanità, quegli "eventi sentinella" che testimoniano il buon funzionamento o la criticità di un sistema»).
- Perseguire con competenza, capacità e possibilità di raggiungere risultati concreti ed efficaci, impegna a dotarsi di strumenti e risorse stabili («Rispetto alla promozione di una cultura diffusa sui diritti dei minori, l'attività di promozione di informazione, per certi versi di educazione, va mantenuta e implementata». «Va co-



struita un'organizzazione con compiti di programmazione a supporto degli enti locali»).

Un altro effetto dell'attivazione di un monitoraggio sistematico in molte realtà regionali ha permesso una maggiore diffusione e circolarità delle informazioni; in questa prospettiva, nella relazione di una Regione si legge: «Dall'avvio di questa riflessione, oltre all'elaborazione di concrete proposte d'intervento e alla creazione di sinergie concrete sul territorio, sono emerse all'attenzione delle comunità locali le problematiche nodali di minori e famiglie, nonché la consapevolezza che la L. 285/97 ha soltanto innescato un processo, un "circolo virtuoso", che sarà responsabilità di tutti portare avanti nel tempo».

3.3. Prime valutazioni, a livello regionale e di ambiti territoriali

Le prime valutazioni delle Regioni sull'applicazione della L. 285/97 si distribuiscono nelle relazioni secondo quattro temi, che verranno ripercorsi ancora una volta attraverso un "collage ragionato" di alcuni passaggi significativi dei contributi delle Regioni: obiettivi conseguiti, efficacia degli interventi, impatto sui minori e sulla società, conseguenze sulle politiche sociali regionali e locali.

Nelle relazioni delle Regioni la parte sugli "obiettivi conseguiti" con l'applicazione della L. 285/97 è, necessariamente, condizionata dal fatto che il primo triennio è ancora in corso ma, anche perché si sta già pensando alla seconda triennialità, si cominciano a evidenziare le finalità che si è riusciti a raggiungere in questa fase. Dai contributi delle Regioni emergono almeno cinque aspetti abbastanza diffusi e condivisi.

- Il primo obiettivo sostanzialmente raggiunto, che è necessario mantenere come priorità anche in futuro, è la centralità dell'infanzia e dell'adolescenza per migliorare la condizione di tutti («Realmente si sono tracciati percorsi nuovi, anche a livello regionale, dando una dignità maggiore a tutto ciò che è "minore". Realmente si è "speso" di più in termini finanziari, umani, temporali per costruire una società più a misura, più amica dei bambini, dei preadolescenti e dei giovani. Realmente sono sensibilmente aumentati gli interventi e si sono raggiunti i destinatari»).
- Un secondo obiettivo è relativo alla crescita degli interventi rivolti all'adolescenza e all'infanzia, soprattutto in quei territori dove il sistema dei servizi sociali non era adeguato («Il primo obiettivo, individuato come prioritario dell'amministrazione regionale, che si sta raggiungendo attraverso l'applicazione della L. 285/97, è la diffusione di interventi "di base", dapprima inesistenti su diversi territori. Il piano regionale prevedeva come primo obiettivo dell'amministrazione regionale, rispetto alle azioni da implementare,

lo sviluppo dei servizi previsti dall'art. 4 della legge 285/97 per creare una rete di strutture, centri e servizi atti ad arginare i casi di disagio minorile e a prevenirli»).

- Un terzo obiettivo è quello di costruire un sistema integrato dei servizi per i minori nelle Regioni in cui «la diffusione dei servizi aveva già raggiunto buoni risultati e molte attività e iniziative, a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, trovavano spazio e attenzione» («La sfida e insieme l'obiettivo più importante sono rappresentati dalla capacità di produrre il salto di qualità di una progettazione e di una realizzazione di interventi, che costituiscano davvero e consapevolmente elementi di un disegno compiuto, tessere di un mosaico in cui ogni singola parte contribuisce a costruire l'immagine dell'insieme, ma nello stesso tempo dall'immagine di insieme riceve il suo significato. Non si può dire di aver raggiunto l'obiettivo di costruire un sistema integrato di servizi e interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, ma appare cambiato in molti ambiti territoriali non solo l'atteggiamento verso queste fasce di età ma anche il modo di rapportarsi alla pianificazione degli interventi»).
- Nell'uno e nell'altro tipo di Regioni un obiettivo comune che si sta raggiungendo è il dare continuità agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza sui territori («Alcuni indicatori appaiono fin da ora significativi: il numero consistente di interventi per i quali è prevista una riprogrammazione al termine del primo triennio di attività; il numero consistente di interventi per i quali, compatibilmente con le risorse disponibili, è prevista l'evoluzione in un servizio con caratteristiche di stabilità e continuità; il numero non elevato, ma significativo, di interventi nei quali sono state introdotte, tramite accordo tra i soggetti attuatori, modifiche e correzioni»).
- Un ultimo obiettivo raggiunto, ma anche in questo caso in modo non definitivo e stabile, è stato il coinvolgimento degli enti pubblici in una logica di piano per l'infanzia e l'adolescenza («L'integrazione interistituzionale, i momenti di confronto precedenti l'elaborazione dei piani, le indicazioni regionali hanno consentito di assicurare una diffusione capillare degli interventi sul territorio. Realmente sono stati favoriti il protagonismo e la partecipazione degli enti locali, delle istituzioni pubbliche e dei soggetti sociali del territorio. Realmente vi è stato un aumento della capacità dei soggetti pubblici e privati, grazie alla stessa attuazione dei progetti, alla formazione interregionale e al monitoraggio e valutazione degli interventi, che hanno favorito la competenza rispetto agli interventi per il minore e le famiglie, alla valutazione, all'utilizzo degli strumenti informatici»).

18
dieciotto

Le valutazioni regionali “sull’efficacia degli interventi” in corso di realizzazione con la L. 285/97 sono molto prudenti, perché sono ancora in atto e perché è difficile cogliere in maniera univoca se le azioni intraprese sono state adeguate e rispondenti ai bisogni: «La valutazione dell’efficacia è affidata al livello locale e solo tra qualche mese sarà possibile definire un quadro di sintesi; alcuni indicatori emergono fin d’ora e sono soprattutto legati al fatto che per diversi interventi viene richiesta una riprogettazione e/o una continuità e una stabilizzazione». «Sull’efficacia degli interventi per ora si possono prospettare soltanto riflessioni parziali; obiettivo delle prossime attività formative è quello di fornire idonei strumenti per la valutazione dell’efficacia e dell’impatto dei piani territoriali e dei progetti».

Ma anche se l’efficacia degli interventi e le indicazioni raccolte solo in minima parte riescono a restituire un’immagine realistica di quanto sta avvenendo sul territorio rispetto alla legge 285/97 alcune indicazioni emergono: «In qualche caso si riesce ad avere elementi positivi sulla correttezza metodologica nell’utilizzo delle risorse e nella loro organizzazione rispetto alle finalità previste; un’indicazione abbastanza certa dell’effettiva efficacia degli interventi si ha per quelle situazioni in cui la realizzazione di un’azione o di un servizio ha coperto un vuoto e quindi, anche se in maniera lacunosa, si inizia a dare delle risposte ai bisogni presenti».

La ricerca di indicatori adeguati percorre strade “classiche” o “innovative” («Tutti gli altri indicatori di efficienza legati allo stato di avanzamento e ai tempi di realizzazione confermano il quadro positivo dell’implementazione, fatta eccezione per alcuni casi di ritardo legati a questioni contingenti». «Uno strumento tradizionalmente usato nella valutazione dell’efficienza del servizio riguarda il costo utente»); l’attenzione dovrebbe essere quella di non mutuare acriticamente strumenti da altri settori e di ragionare prevalentemente sull’efficacia in relazione al benessere dei destinatari.

È infatti stato chiesto alle Regioni di analizzare l’impatto sui minori e sulla società della legge 285/97. In termini generali, diversi apporti delle Regioni si esprimono positivamente ancora sulla rinnovata centralità delle tematiche dell’infanzia e dell’adolescenza nell’agenda della politica regionale e nella consapevolezza della collettività: «Un impatto sui minori e sulla società regionale della L. 285/97 c’è sicuramente stato ed è quello della consapevolezza che l’infanzia e l’adolescenza sono età centrali e decisive nello sviluppo dell’identità personale e quindi rappresentano un investimento per l’intera collettività».

Più in particolare sembrano essere tre i “punti di impatto” qualificanti e diffusi tra le Regioni.

- La L. 285/97 ha fatto sperimentare la possibilità di costruire politiche e servizi sociali secondo un piano complessivo: «L’esperienza realizzata con l’attuazione della L. 285/97 ha dato corpo e mostra

to la fattibilità, per quanto ancora imperfetta, di costruire politiche sociali secondo un disegno e una strategia globale». «Si può invece affermare con certezza che la realizzazione dei piani di intervento territoriale per l'infanzia e l'adolescenza ha dato avvio a un metodo di lavoro che ha ricadute importanti sulle politiche sociali, sia a livello locale che a livello regionale. In particolare, tale processo ha posto in evidenza il valore di una progettazione concertata e soprattutto l'importanza e la necessità di pensare e realizzare politiche sociali che pongono al centro la comunità nel suo complesso».

- La L. 285/97 ha fatto sperimentare l'apporto che può dare la società civile in una nuova prospettiva di pubblico orientato al benessere di tutta la collettività: «Un forte contributo che è venuto dalla società civile: sono nate e sviluppate diverse associazioni e organismi non governativi che sono fortemente impegnati per diffondere una nuova cultura dell'infanzia. Occorre però che tali forze non vengano disperse o sovrapposte, ma occorre coordinarle e svilupparle; è nel reciproco appoggio che è possibile realizzare interventi a rete, in un'organica visione e approfondimento dei problemi esistenti e su una conoscenza globale della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, con verifiche periodiche per riscontrare l'efficacia degli interventi».
- La L. 285/97 ha fatto sperimentare alle donne e agli uomini impegnati nel sociale il piacere e la gratificazione di essere e sentirsi operatori: «La complessità dei bisogni e dei problemi che riguardano i minori e il sistema di relazioni in cui vivono richiedono un'organizzazione del sociale molto forte, e del personale specificamente preparato e qualificato e supportato da "paletti" specifici (supervisione, consulenze ecc.) per realizzare sempre più un'adeguata tutela e promozione dei diritti dell'infanzia. Avere del personale che opera costantemente nel settore dei minori e per quanto possa essere qualificato può sembrare una condizione scontata: ma non sempre è così. D'altra parte il problema delle professioni dei servizi sociali e socioeducativi è tuttora aperto a livello nazionale. Le buone leggi hanno bisogno anche di un numero sufficiente di operatori, preparati per produrre i migliori risultati possibili. La qualità delle professionalità impiegate riguarda in uguale misura il personale pubblico e il personale impegnato dalle organizzazioni del terzo settore, che si propongono di collaborare anche per la gestione di progetti e di servizi».

È stato già rilevato come la parte sulle "conseguenze nelle politiche sociali regionali e locali" della L. 285/97 prende molto spazio nelle relazioni delle Regioni e questo è, seppure indiretto, un indicatore forte



del ruolo che sta avendo la legge 285/97 che, comunque, “funziona” in quasi tutto il Paese: «La concreta sperimentazione di piani di intervento territoriali e di progetti esecutivi, ha prodotto degli effetti positivi, a livello sia locale che regionale, sul complesso delle politiche sociali. Il processo avviato ha evidenziato il valore del metodo della concertazione e la necessità di mettere al centro degli interventi le comunità locali. L'esperienza realizzata con la progettazione della L. 285/97, costituisce in particolare un utile punto di riferimento per la Regione per l'attuazione delle linee del primo piano socioassistenziale regionale».

Come verrà più precisamente esposto nel paragrafo successivo, questa attenzione alle interconnessioni con tutte le politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza non mortificherà le prospettive e lo sviluppo della L. 285/97: «L'orientamento della Regione va nella direzione di un maggiore rafforzamento e sostegno della L. 285/97. Inoltre nella progettazione futura si intende sottolineare la tendenza a superare gli ambiti territoriali, puntando a una maggiore circolarità di informazione tra interventi comuni che possa sfociare anche in un raccordo sovraterritoriale».

La prima conseguenza della L. 285/97 è evidenziata da molte Regioni, sia quelle con esperienza di progettazione sociale perché da anni impegnate nei piani sociali di zona o di ambito, sia quelle in cui questa modalità sarà da adottare in seguito all'approvazione della legge 328/00: il metodo della L. 285/97 è stato ritenuto valido, o comunque utile, per tutto l'impianto delle politiche sociali.

«Al fine di facilitare l'attività di programmazione sociale in cui sono impegnati gli ambiti, sono state fornite indicazioni per la presentazione contestuale dei piani di zona e dei piani per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con figli minori, che conterranno anche le proposte da finanziare con la legge 285/97».

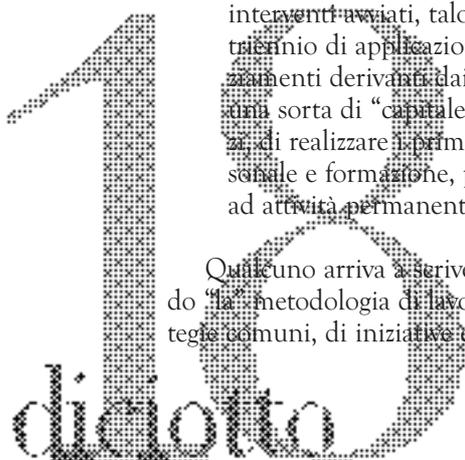
«Piano sociale regionale: la legge 285/97 ha introdotto metodologie di sperimentazione dei processi di pianificazione alla base dei piani di zona dei servizi sociali e ha costituito un test significativo sul nuovo sistema di gestione dei servizi; nella seconda triennalità si attuerà meglio la piena integrazione fra piani di zona e piani territoriali 285; già attualmente i piani di zona, approvati dopo i progetti 285, contengono misure per potenziare gli interventi avviati con la legge».

«Sarà da avviare un processo che faciliti la sovrapposizione tra i territori di riferimento degli accordi di programma *ex lege* 285/97 e i distretti sociosanitari vigenti».

La seconda conseguenza della L. 285/97 sulle politiche sociali regionali è stata sottolineata in molti modi e con mille sfumature: il metodo della L. 285/97, pur con la fatica e le difficoltà incontrate, è piaciuto soprattutto perché ha offerto opportunità innovative per le amministrazioni pubbliche.

- Il superamento della logica settoriale e ristretta. «Superare una programmazione prevalentemente basata su progetti per attivare una programmazione di ambito, che includa tutti gli interventi per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie con figli minori realizzati nel territorio, anche se non finanziati con la L. 285/97».
- Il metodo della concertazione come strumento ormai indispensabile per dare risposte adeguate e coerenti ai bisogni di ognuno e di tutti. «Nella pratica operativa, l'attuazione della L. 285/97 ha trovato una conferma positiva di due elementi chiave affermati nella legge: un approccio globale alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e l'affermazione concreta del metodo della concertazione»; «La diffusione della modalità della concertazione, innovazione di un nuovo metodo di lavoro che porta ciascuna istituzione a condividere le proprie esperienze precedenti, le proprie esigenze e istanze che, confrontate con quelle degli altri *partners*, portano a momenti di sintesi e raccordo che si stanno rivelando efficaci e stabili nel tempo».
- La funzione di sostegno e supporto tecnico-politico che accompagna tutto l'*iter* della progettualità. «Innovazione metodologica della pubblica amministrazione: a livello regionale e periferico la L. 285/97 ha imposto alle amministrazioni partecipanti una metodologia che ha profondamente innovato il processo amministrativo di gestione, attivando un sistema di supporto tecnico complesso e adeguato alle nuove sfide sociali»; «Garantire per ogni ambito, accanto alle funzioni di raccordo progettuale, amministrativo e di monitoraggio svolto dal responsabile di ambito, funzioni di coordinamento tecnico dei progetti/servizi, che ne assicurino il funzionamento, la presenza della formazione permanente, la valutazione della qualità e la programmazione periodica delle attività».
- Un approccio diverso ai fondi che diventano *budget* e “risorsa progettuale”. «L'esigenza di poter assicurare, attraverso la certezza delle fonti di finanziamento nel corso del tempo e la progressiva responsabilizzazione degli enti titolari, la stabilità dei servizi e degli interventi avviati, talora a livello sperimentale, attraverso il primo triennio di applicazione della L. 285/97»; «Molto spesso i finanziamenti derivanti dai progetti approvati *ex lege* 285/97 diventano una sorta di “capitale iniziale”, che consente di aprire nuovi servizi, di realizzare i primi investimenti in termini di attrezzature, personale e formazione, per poi dare vita, verificati i risultati positivi, ad attività permanenti nel tempo».

Qualcuno arriva a scrivere che: «Per molti enti questo sta diventando “la” metodologia di lavoro abituale, anche per l'elaborazione di strategie comuni, di iniziative congiunte per l'accesso ad altre forme di fi-



nanziamento oltre la legge 285/97, di modalità di coordinamento tra progetti diversi, magari originariamente pensati in sedi separate».

Una terza conseguenza della realizzazione dei piani della L. 285/97 è l'avvio di azioni regionali e locali per rendere effettivamente "globali" le politiche per l'infanzia e per l'adolescenza. Questo significa sostanzialmente due cose: collegare le politiche sociali per l'infanzia e per l'adolescenza agli altri ambiti della vita dei minori come l'educazione, la scuola, l'ambiente di vita, l'orientamento al lavoro, la cultura ecc. e inquadrare gli interventi contro il disagio e il malessere dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno di politiche attive per l'agio e in favore del benessere: «Certamente l'attenzione specifica alle questioni concrete dell'infanzia e dell'adolescenza è cresciuta in una corretta logica di piano complessivo»; «Predisposizione di misure di politiche sociali volte ai minori riferite contestualmente agli aspetti socioeducativi, assistenziali e sanitari, agli interventi ricreativi, culturali, ambientali e formativi in sintonia e in attuazione delle recenti leggi nazionali»; «Il prossimo piano triennale regionale dovrà dare maggiore spazio ai servizi e interventi riguardanti l'agio dei minori. Ciò è reso attuabile nella Regione in relazione alle possibilità di poter intervenire a favore dei servizi/interventi del disagio minorile in virtù delle risorse finanziarie previste per il Piano sociale regionale, che si prefigge di creare livelli minimi di servizio, anche per minori, in tutti gli ambiti sociali di intervento».

Un'ulteriore conseguenza è quella conoscitiva; molte Regioni con la prima progettazione della L. 285/97 si sono accorte di sapere molto poco sull'infanzia e sull'adolescenza per cui si stanno impegnando non solo per coprire le lacune evidenziate ma per attivare strumenti adeguati e stabili di conoscenza della condizione dei cittadini sui territori regionali. «L'esigenza di approfondire maggiormente la conoscenza e l'analisi dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza; la richiesta di moltiplicare le occasioni di confronto e di scambio di informazioni, quali momenti per acquisire nuove competenze e nuovi strumenti, ma anche quali spazi per "ripensare" le proprie esperienze, per consolidare il proprio patrimonio professionale, per conoscere altre iniziative simili, o nuove, sperimentate su territori analoghi»; «Sviluppo di un'adeguata conoscenza della condizione di vita dell'infanzia e dell'adolescenza nella Regione dando piena attuazione alla legge 451/97».

Un'ultima conseguenza è quella che è stata chiamata nel primo capitolo di questa relazione "effetto volano", cioè l'impulso che l'attuazione della L. 285/97 ha dato, e sta dando, nel rendere effettivamente operative altre leggi nazionali sull'infanzia e sull'adolescenza e nel rilanciare una legislazione regionale su questi temi: «Avviare le procedure di competenza della Regione per dare attuazione alla legge 476/98»; «Prevedere idonee misure di coordinamento per l'attuazione della legge

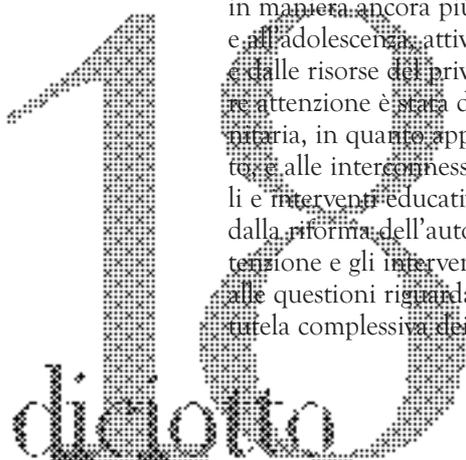
40/98 relativa alla tutela dei diritti dei minori stranieri»; «Promozione e valorizzazione della famiglia; interventi per incentivare l'incremento demografico in Regione (art. 3 comma 1 della LR 22 febbraio 2000, n. 2)»; «Razionalizzazione nell'attuazione delle norme nazionali e regionali di settore che consenta il consolidamento e lo sviluppo dei servizi e degli interventi rivolti ai minori».

3.4 Proposte emerse di misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio regionale

Sulle proposte per migliorare le condizioni di vita dei minori nel territorio regionale, riportate nelle relazioni delle Regioni sullo stato di attuazione della L. 285/97, si è potuto constatare come indicazioni siano già emerse nel corso dei paragrafi precedenti. D'altra parte il primo comma dell'art. 9 della legge indica come questo debba essere un punto prioritario delle relazioni.

È possibile raccogliere in quattro filoni principali, se non proprio le proposte, gli orientamenti generali emersi dalla lettura delle relazioni regionali.

- Il primo orientamento conferma la diffusa volontà di mantenere e sviluppare la specificità della L. 285/97 in relazione al buon impatto che ha avuto sull'infanzia, sull'adolescenza e in generale sulla comunità locale: «Sulla scorta dell'esperienza realizzata nel primo triennio e dopo un confronto con gli enti locali, verrà valutata l'opportunità con la prossima programmazione di definire priorità più vincolanti e nuovi criteri per l'attribuzione dei finanziamenti del fondo nazionale e per introdurre eventuali criteri per promuovere cofinanziamenti».
- Un secondo orientamento sottolinea la necessità di legare la L. 285/97, proprio per la sua peculiarità ma anche per il metodo che ha avviato, a tutte le politiche per il benessere, quindi un'integrazione con altre dimensioni delle politiche per le persone e l'individuazione di soggetti privilegiati di intervento collegati con i minori (in particolar modo la famiglia): «Sul piano generale è stata rilevata la doppia necessità: da un lato di collegare tra loro in maniera ancora più marcata gli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza, attivati e promossi dai diversi livelli istituzionali e dalle risorse del privato sociale sul territorio regionale (particolare attenzione è stata data alle questioni dell'integrazione sociosanitaria, in quanto appare particolarmente deficitario questo aspetto, e alle interconnessioni forti, tra interventi sociali o assistenziali e interventi educativi – scolastici ed extrascolastici –, accentuate dalla riforma dell'autonomia scolastica); dall'altro di collegare l'attenzione e gli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza alle questioni riguardanti altre fasce d'età, in una prospettiva di tutela complessiva dei cittadini; in questa prospettiva da più parti



si chiede una concreta e positiva disponibilità a concepire la famiglia come soggetto collettivo protagonista e destinatario di azioni specifiche».

- Il terzo orientamento, collegato ai precedenti, allarga la prospettiva dell'azione locale a un nuovo patto di cittadinanza che coinvolga in maniera piena e diretta anche i "cittadini in crescita": «Va ribadita l'opportunità di costruire dei "patti educativi" che coniughino le politiche sociali al vivere quotidiano delle persone e diano risposta all'isolamento e al senso di inadeguatezza vissuto dalle istituzioni e dai soggetti sociali di fronte al minore. Patti che ribadiscano che la vicinanza al minore è una scelta etica ed esistenziale e non solo programmatica. È una scelta di speranza, di promozione della vita sana, sociale, creativa, in una parola, umana, che una comunità educante è chiamata a compiere». «La finalità per migliorare le condizioni di vita dei minori è quella di predisporre occasioni per facilitare il complesso percorso di crescita e che la comunità territoriale diventi sempre più educante. Questa funzione educativa coinvolge tutti e la politica e le scelte devono stimolare questo impegno».
- Un ultimo orientamento emerso riguarda la difficoltà di individuare, dal livello amministrativo regionale, quali siano le "misure da adottare"; 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 un'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. Le città riservatarie

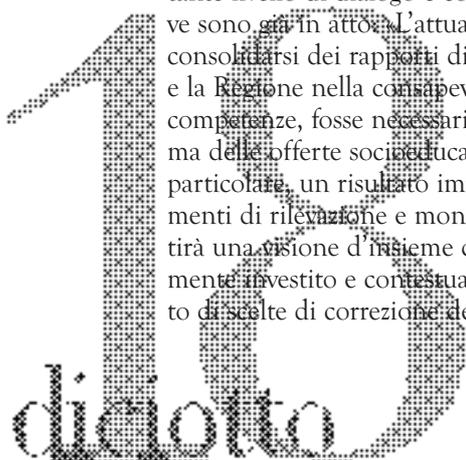
La maggior parte delle relazioni delle città riservatarie individuate dalla L. 285/97 sullo stato di attuazione della legge ha seguito l'indice comune proposto dal Centro nazionale e dalle Regioni, e questo ha facilitato la lettura e la comparazione dei contributi. D'altra parte, a fronte di una serie 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 storicoculturali che a motivazioni di ordine economico (aree più o meno produttive, territori più o meno sviluppati rispetto a infrastrutture e collegamenti ecc.) ma anche a modelli organizzativi e gestionali della vita cittadina, dei tempi e dei servizi ecc.

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 legge 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 a 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 all'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 a 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 dal Comune di Firenze, dal Centro nazionale e dall'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 l'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 legge 285 ricadenti in ognuna delle 8 circoscrizioni cittadine di nuova istituzione - in particolare i 23 centri aggregativi/educativi nel territorio e nelle 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 legge 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, e 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

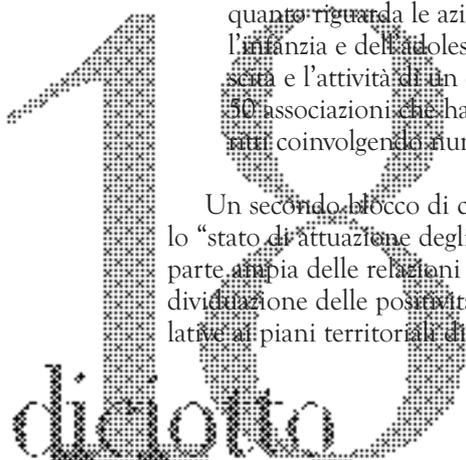
per l'infanzia e l'adolescenza collegabili o coerenti con lo spirito e le indicazioni della legge stessa.

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»), sia 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 dell'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 a 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 e 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 all'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 nell'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 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 a 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 di seconomicità 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 e 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 e 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 risulta 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 e in particola-

re, 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 e 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 a 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 di 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 e 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, sia perché le situazioni di “crisi” possono far emergere risorse “nascoste” e generare soluzioni innovative.

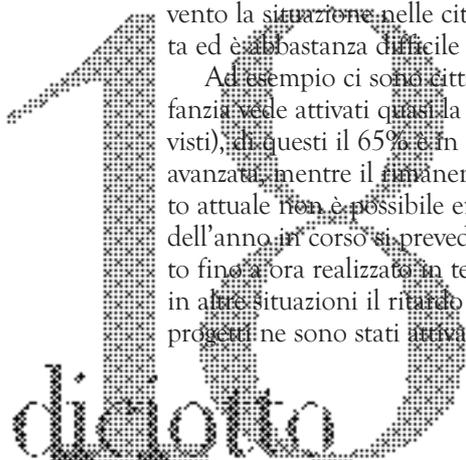
- L'unitarietà del piano territoriale: «Il piano territoriale di intervento interessa tutta la città. La maggior parte dei progetti, pur avendo una dimensione cittadina, sono stati impostati in modo da rispondere alle peculiarità delle diverse circoscrizioni, e ciò ha consentito il coinvolgimento attivo 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 nell'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 programmazione 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 diversificata 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 poter stilare un primo bilancio su quanto finora 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 dalle varie fasi di attuazione, arrivando all'approvazione di alcuni decreti del sindaco, in qualità di funzionario delegato per la L. 285/97, che modificavano e 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) che 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 all'insufficiente informazione dei cittadini diffondendo, in primo luogo, la conoscenza della L. 285/97 e dei progetti a 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, rac-

colta 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*».

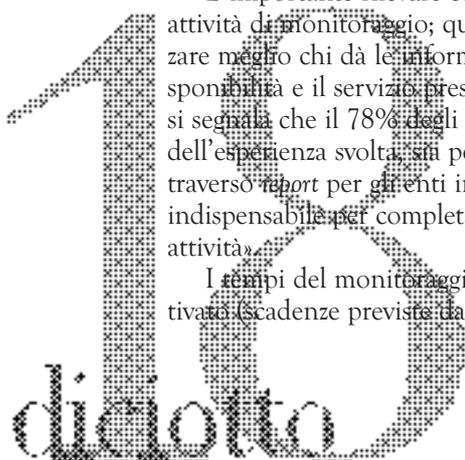
La ricerca di strumenti di documentazione adeguati e specifici, pur nella necessità di garantire la comparazione delle informazioni, ha fatto percorrere strade diverse alle città con valutazioni positive («Positiva la modalità di documentazione e monitoraggio dei progetti e delle attività che si esplica 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 ecc. - 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 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% 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 sta-



bilite 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 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 e 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 del-

l'incremento quantitativo delle iniziative a favore dell'infanzia nel settore sociale, e 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 e all'adolescenza. Più nello specifico, dalla collaborazione intra e interistituzionale 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 e 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 1997-1998-1999, e di svilupparne di nuove, in particolare nei settori dell'intercultura, del lavoro minorile e della violenza; la maggior parte degli interventi che sono stati finanziati fino a ora, in tutto o in parte, con i finanziamenti della legge avranno assicurata la continuazione grazie a una disponibilità totale dei fondi comunali; per alcuni interventi si sta valutando la possibilità di attingere a stanziamenti europei o ad altre forme di contributo».

Non mancano però le riflessioni che spingono a "correggere il tiro" nella prospettiva della seconda triennalità della legge 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»), sia 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 delle 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 ecc. - affinché divengano autonomi e 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 e il significato delle sue domande, piuttosto che le prestazioni a cui ottemperare».

1. Verso il completamento dei primi piani territoriali; 2. La nuova progettazione: orientamenti e tendenze.

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.

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 a una L. 285/97 efficace, efficiente e adeguata.
- Il funzionamento degli strumenti di coordinamento, raccordo, partecipazione. È 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 a 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 di 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 e 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 a un raccordo e alla circolarità delle informazioni, allo scambio tra le esperienze e le competenze costituisce il necessario corollario alla formazione, elemento che si è rivelato centrale nella strategia della L. 285/97.

- Il raccordo con la nuova programmazione. Dare continuità e sviluppo all'attuazione della L. 285/97 significa capitalizzare l'esperienza che sta terminando, nel bene e nel male, raccogliendo le indicazioni positive da potenziare e assumendo le negatività per trovare adeguate contromisure.

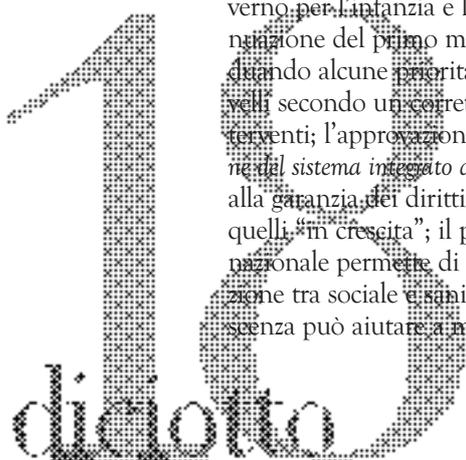
2. La nuova progettazione: orientamenti e tendenze

La stanchezza e un po' di disorientamento e confusione rispetto al futuro della L. 285/97 rischiano di far perdere entusiasmo e slancio a quanti sono chiamati, ai diversi livelli, a riprogettare il secondo triennio di applicazione.

Gli importanti eventi del mese di dicembre 2000, a Como con il Seminario nazionale interregionale di approfondimento sulla L. 285/97 che ha visto presenti oltre 350 referenti di regioni e ambiti territoriali impegnati a rilanciare la legge, e a Firenze con il primo incontro delle 15 città riservatarie della L. 285/97, hanno permesso di "prendere coraggio".

D'altra parte sono presenti degli elementi certi di fiducia, che tratteggiano un futuro possibile per la L. 285/97.

- La certezza dei finanziamenti. Con l'indicazione, nella legge finanziaria del 2001, della quota di 312 miliardi del fondo 2000 per la L. 285/97 (di importo uguale a quella per il 1998 e per il 1999), la nuova programmazione triennale può ripartire in maniera sicura.
- La presenza di indicazioni generali di orientamento dell'azione in favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Il nostro Paese ha avviato, da alcuni anni, un processo di sviluppo dell'attenzione e degli interventi destinati all'infanzia e all'adolescenza che è ancora in corso, rimanendo attento all'evoluzione della condizione di vita e dello stato dei servizi per questa importante fascia di età. Questo processo è stato confermato nel 2000 dall'approvazione di almeno tre strumenti che potranno dare orizzonte e respiro agli interventi della L. 285/97 nel secondo triennio. Il secondo piano di azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza rappresenta non solo la continuazione del primo ma anche un "affinamento" di strategia individuando alcune priorità che potranno essere perseguite ai diversi livelli secondo un corretto approccio di contestualizzazione degli interventi; l'approvazione della L. 328/00 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* dà certezze e futuro alla garanzia dei diritti sociali di tutti i cittadini e, quindi, anche di quelli "in crescita"; il progetto materno-infantile del Piano sanitario nazionale permette di avviare, in concreto, quel percorso di integrazione tra sociale e sanitario che, a partire dall'infanzia e dall'adolescenza può aiutare a migliorare la qualità della vita nel nostro Paese.



- Il mantenimento della collaborazione istituzionale. Il Dipartimento affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri ha predisposto le procedure per favorire l'applicazione della L. 328/00 che rappresenta la cornice necessaria alla riprogettazione della L. 285/97; nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni permane un confronto che può essere propizio per l'attuazione della legge nel nuovo triennio; il Gruppo tecnico interregionale politiche minori, ha posto le condizioni per continuare a lavorare con l'impegno, la coerenza e i risultati che sono stati importanti nel primo triennio di attuazione della L. 285/97; a livello di Regioni, città riservatarie, ambiti territoriali sono continuate e incrementate forme di dialogo e di collaborazione che dalla L. 285/97 hanno coinvolto altre dimensioni delle politiche sociali e di servizio alla persona... Questi appaiono elementi significativi e utili nella riprogrammazione per cui si auspica un mantenimento del livello di cooperazione interistituzionale raggiunto.

Sulla base delle indicazioni raccolte per la stesura di questa relazione è possibile tratteggiare alcune tendenze dell'orientamento di Regioni e Province autonome per il secondo triennio di applicazione della L. 285/97.

- Le Regioni e le Province autonome, al termine del primo triennio di programmazione della L. 285/97, si sono date pochi "paletti" comuni per mantenere una collaborazione nel rispetto delle situazioni territoriali, che sono molto diversificate. Per questo hanno indicato soltanto la data del 30 giugno 2000 per l'approvazione dei nuovi piani territoriali da parte delle Amministrazioni regionali e il termine del 31 dicembre 2003 per la conclusione dei progetti esecutivi di durata triennale.
- I piani territoriali di intervento vengono sempre più concepiti, almeno nelle intenzioni e negli atti di indirizzo di Regioni e Province autonome, come esiti di un processo partecipato di progettazione e, soprattutto, come "patti educativi", cioè come strumenti che impegnano i soggetti territoriali coinvolti nella realizzazione dei progetti a stringere un'alleanza forte con le generazioni più giovani in un rinnovato accordo solidale tra età diverse.
- Il consolidamento, la continuità e la sperimentazione reale, sono le tre dimensioni che dovranno caratterizzare il secondo triennio di applicazione della L. 285/97. Il consolidamento delle esperienze, delle metodologie, delle modalità partecipative sperimentate tra soggetti pubblici e privati, con la cittadinanza tutta, nella prima fase di applicazione; la continuità delle iniziative, degli inter-

venti che sono nati con il primo triennio; la sperimentazione di strade nuove e originali per rispondere meglio ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese.

- L'integrazione della L. 285/97 nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e nelle politiche sociali è una tendenza che potrà "far bene" sia alla L. 285/97 che alle politiche in favore della persona.

In questa prospettiva assume rilevanza maggiore anche il ruolo delle 15 città riservatarie individuate dalla L. 285/97 che, nel loro documento di intenti del dicembre 2000, tra l'altro, si impegnano a:

«realizzare piani di azione cittadini per una vasta azione di raccordo e di scambio finalizzata a migliorare il coordinamento delle iniziative, favorire un'adeguata finalizzazione dei progetti, attivare canali di comunicazione con i cittadini non puramente informativi, bensì finalizzati ad un maggiore coinvolgimento e partecipazione, coinvolgere e valorizzare nuove risorse umane e professionali; ottimizzare l'inserimento dei piani di intervento territoriali nell'ambito del piano di programmazione regionale tramite l'attivazione di specifici momenti di confronto con le realtà regionali; creare un tavolo permanente fra le città riservatarie in sede Anci, per il rilancio delle politiche di settore, per un raccordo stabile che valorizzi l'orizzonte del *welfare* municipale come importante modalità di sviluppo della sicurezza sociale sul territorio, per l'attivazione di azioni formative congiunte e la valorizzazione e lo scambio di conoscenze ed esperienze innovative; aprire un confronto diretto con il Dipartimento affari sociali per la piena valorizzazione del contributo delle città riservatarie alla compiuta realizzazione degli obiettivi della L. 285/97».

Le tendenze evidenziate e la mutata - migliorata - situazione complessiva rispetto all'attuazione della L. 285/97 non fanno venire meno gli impegni e le funzioni previste dall'art. 8 della legge stessa. Certamente le funzioni di "informazione e promozione" da un lato e di "assistenza tecnica" dall'altro devono trovare una nuova posizione, di raccordo più che di coordinamento, di appoggio più che di sostegno, ma il lavoro svolto in questi anni potrà trovare un sicuro sviluppo e una adeguata continuità.

Così la relazione al parlamento del 2001 sullo stato di attuazione della L. 285/97 (anche perché saranno già stati "approvati" i nuovi piani territoriali triennali) potrà rappresentare un primo, utile, confronto tra "vecchio" e "nuovo", tra prima attuazione e nuova programmazione della L. 285/97.



APPENDICE

18

1. Perché un'appendice; 2. Infanzia e adolescenza in Italia e l'orizzonte dei diritti; 3. Infanzia, adolescenza e famiglia; 4. Infanzia e adolescenza allontanate dalla famiglia; 5. Infanzia e adolescenza straniere; 6. Infanzia e adolescenza a scuola; 7. Infanzia, adolescenza e handicap; 8. Infanzia, adolescenza e salute; 9. Infanzia, adolescenza e devianza; 10. Infanzia e adolescenza: abusi e maltrattamenti; 11. Infanzia, adolescenza e povertà.

1. Perché un'appendice

Ad integrazione delle riflessioni proposte nei capitoli precedenti, è stata prevista una "appendice" che vuole aiutare, da un lato ad inquadrare in una cornice generale e complessiva le analisi dei dati e le riflessioni fatte e, dall'altro, ad offrire un breve spaccato sulla tipologia di progetti e interventi attivati nell'ambito della L. 285/97.

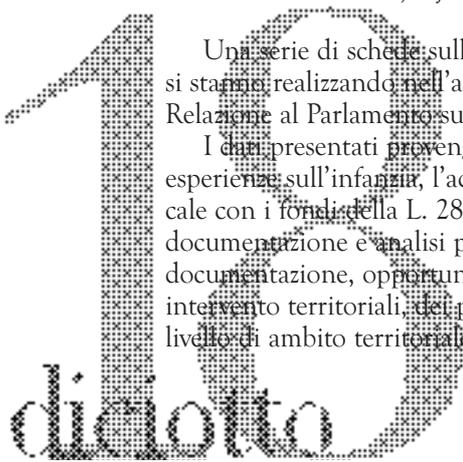
I due tipi di contributi che confluiscono nelle seguenti pagine, pur essendo di origine e natura diversa, sono presentati congiuntamente, distinti per paragrafi con argomento comune, perché esprimono due aspetti dello stesso tema:

- alcune "tavole", brevemente commentate, con alcuni importanti numeri sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese;
- schede in cui vengono illustrati alcuni numeri degli interventi realizzati con la L. 285/97 che sono più o meno direttamente collegati con la dimensione della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza descritta nelle tavole precedentemente illustrate.

Le tavole statistiche presentate sono state scelte dal quaderno n. 17 della collana *Questioni e documenti*, pubblicata dal Centro nazionale, dal titolo *I numeri italiani, Infanzia e adolescenza in cifre - Edizione 2000*.

Una serie di schede sulle tipologie dei progetti e degli interventi che si stanno realizzando nell'ambito della L. 285/97 integra il testo della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge.

I dati presentati provengono dalla "Banca dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promosse a livello locale con i fondi della L. 285/97", predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che raccoglie la documentazione, opportunamente organizzata e catalogata, dei piani di intervento territoriali, dei progetti esecutivi e delle attività realizzate a livello di ambito territoriale.



Nella Banca dati L. 285/97 si inseriscono le schede catalografiche dei materiali pervenuti al Centro nazionale; probabilmente quindi possono esserci alcune lacune a causa di mancate comunicazioni da parte degli ambiti o di modificazioni fatte in corso di realizzazione dei progetti, ma per quanto riguarda la tipologia di progetti e interventi è stata fatta la schedatura dei piani territoriali di intervento di tutti gli ambiti territoriali e delle città riservatarie, per cui i dati presentati sono attendibili e, sostanzialmente, esaustivi.

Per comprendere meglio i commenti ai dati presentati è opportuno spiegare la differenza tra “progetto” e “intervento” secondo le indicazioni della L. 285/97. Si riprendono qui le definizioni dal Glossario de *Il calamaio e l'arcobaleno*, il manuale di orientamento alla progettazione per la seconda triennalità della L. 285/97:

Progetto: Previsione di una o più attività integrate con chiari obiettivi operativi. Un progetto è caratterizzato da finalità, obiettivi, *target*, attività, risultati attesi, disegno di valutazione, scadenze e *budget*, e può essere parte di un piano.

Progetto esecutivo: È il progetto articolato nelle varie fasi di attuazione che rende operativi e fattibili le finalità e gli obiettivi prescelti. Rende efficace, dà concretezza a quanto si intende realizzare. È di esecuzione immediata. È definitivo, pronto per la sua realizzazione.

Intervento: Sinonimo di azione, indica una porzione di un progetto che ne realizza una parte omogenea delle finalità, prevedendo per ciò un'opportuna coordinazione di mezzi, risorse, tempi e attività.

Azione: È l'atto dell'agire, di rendere operativo ciò che è progettato, di attualizzare finalità e obiettivi mediante risorse umane e strumentali, tempi e attività. Nella strumentazione di rilevazione relativa alla L. 285/97 con azione si intendono i servizi e gli interventi che compongono il progetto stesso.

Un'altra premessa riguarda il fatto che ci può essere coincidenza tra progetto e intervento (quando un progetto è fatto di un solo intervento), ma si può verificare il caso che, su un certo tema, un progetto sia articolato in più interventi o anche il caso di interventi su un tema specifico afferenti a progetti che rientrano in diverse tipologie.

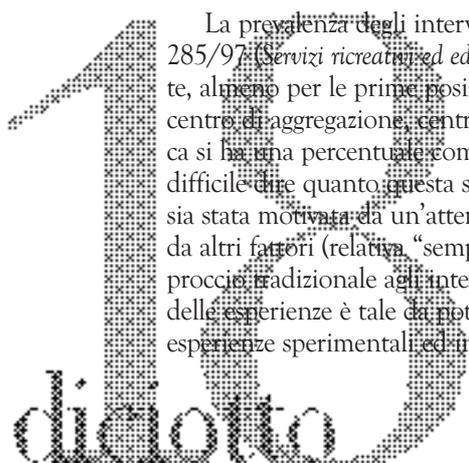
Per introdurre i commenti ai progetti e agli interventi raccolti per macrotipologie nelle schede successive, si presenta una tavola in cui si riassumono i valori assoluti e i valori percentuali degli interventi realizzati con la L. 285/97 che sono inseriti nella Banca dati L. 285/97 del Centro nazionale.

In effetti gli interventi complessivi presenti nell'archivio risultano essere 6.826 al 9 novembre 2000, ma le frequenze si riferiscono a un totale maggiore perché un intervento può essere classificato in base a più "tipologie" (sono quei casi che, nelle schede successive, vengono considerati come "misti").

Tavola 1 – Frequenze degli interventi presenti nella banca dati al 9 novembre 2000

Tipologie	Frequenze	Percentuali sul totale
Laboratorio	649	8,25%
Centro di aggregazione	530	6,74%
Servizio di sostegno alla genitorialità	406	5,16%
Centro ricreativo	373	4,74%
Formazione operatori	347	4,41%
Centro educativo diurno	245	3,11%
Ludoteca	244	3,10%
Affidamento familiare	220	2,80%
Campo solare e altri progetti	182	2,31%
Assistenza domiciliare	181	2,30%
Formazione genitori	169	2,15%
Documentazione	159	2,02%
Nuovo servizio per l'infanzia	158	2,01%
Spazio bambini e bambine	151	1,92%
Infanzia e spazio urbano	150	1,91%
Informazione	146	1,86%
Informazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	133	1,69%
Ascolto e sostegno degli adolescenti	122	1,55%
Mediazione familiare	122	1,55%
Sostegno scolastico	121	1,54%
Prevenzione del disagio psicologico	119	1,51%
Lavoro di strada	112	1,42%
Educazione familiare	91	1,16%
Ricerca	91	1,16%
Microprogetto per la partecipazione	85	1,08%
Centro per le famiglie	83	1,06%
Ludobus	83	1,06%
Consigli comunali dei ragazzi e delle ragazze	82	1,04%
Spazio famiglia	80	1,02%

...seguono tipologie con meno di 80 interventi



La prevalenza degli interventi che fanno riferimento all'art. 6 della L. 285/97 (*Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero*) è abbastanza evidente, almeno per le prime posizioni. Considerando le tipologie: laboratorio, centro di aggregazione, centro ricreativo, centro educativo diurno e ludoteca si ha una percentuale complessiva sugli interventi totali di circa il 25%, difficile dire quanto questa scelta di ambiti territoriali e città riservatarie sia stata motivata da un'attenta analisi dei bisogni e quanto condizionata da altri fattori (relativa "semplicità" nell'organizzazione degli interventi, approccio tradizionale agli interventi su questa fascia di età), ma la varietà delle esperienze è tale da poter affermare che ci sono sicuramente molte esperienze sperimentali ed innovative anche in questa tipologia di azioni.

Appare interessante rilevare come le frequenze maggiori delle tipologie di interventi che fanno riferimento all'articolo 4 della L. 285/97 (*Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali*) sono relative ad interventi orientati a sostenere la famiglia di origine; i servizi di sostegno alla genitorialità, l'affidamento familiare, l'assistenza domiciliare e anche, più "lontano", l'ascolto e il sostegno degli adolescenti, costituiscono una "batteria" di azioni collegate tra loro che coprono quasi il 12% di tutti gli interventi che si stanno realizzando con la L. 285/97.

L'art. 5 della legge (*Innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi per la prima infanzia*) non prevede una vasta tipologia di interventi; complessivamente è il meno utilizzato da ambiti territoriali e città riservarie, anche se nella tavola presentata un paio di tipologie (Nuovo servizio per l'infanzia e Spazio bambini e bambine) raggiungono posizioni medio-alte, coprendo circa il 4% degli interventi complessivi.

Differentemente dall'art. 5 della L. 285/97, l'art. 7 (*Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*) presenta un ampio ventaglio di possibilità di azioni che si rivolgono sia al versante della concreta sensibilizzazione sui diritti di infanzia e adolescenza che alla prospettiva dell'ambiente urbano sostenibile. Infatti la prima tipologia che si riferisce a questo articolo è Infanzia e spazio urbano, seguita da Informazione sui diritti.

Una nota finale riguarda l'incidenza abbastanza significativa di interventi che sono "trasversali", non tanto agli articoli della L. 285/97 quanto alle attività destinate all'infanzia e all'adolescenza, a testimonianza, probabilmente, di un approccio globale su questi temi. Come viene sottolineato nel testo della Relazione al Parlamento, risulta evidente la centralità della formazione che, o destinata agli operatori o ai genitori, raggiunge una quota consistente (quasi il 7% di tutti gli interventi); una sottolineatura riguarda anche la documentazione e l'informazione (circa il 4% totale) e ciò sembra indicare come queste due dimensioni accompagnino tutte le fasi dei piani territoriali; anche la ricerca, che vuol dire attenzione alla conoscenza della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, trova una sua collocazione significativa nella distribuzione degli interventi realizzati con la L. 285/97.

2. Infanzia e adolescenza in Italia e l'orizzonte dei diritti

Da oltre due decenni si assiste in Italia a un forte invecchiamento della popolazione dovuto al combinarsi dell'aumento della durata della vita media e della contrazione della natalità. L'indice di vecchiaia è in Italia di 122, ovvero ci sono 122 anziani di 65 anni e più ogni 100 minori di 0-14 anni. Nel 1997 in Europa tale indice si attesta attorno ai

92 anziani ogni 100 minori delle suddette classi. Al 1998 la popolazione infantile (0-14 anni) e la popolazione minorile (0-17 anni) rappresentano rispettivamente il 14,5% e il 17,7% cioè quote sempre più modeste della popolazione totale. Nel periodo 1991-98 la popolazione minorile è infatti diminuita di oltre un milione e 300 mila unità, con una perdita percentuale di quasi il 13%, mentre quella infantile ha subito una perdita percentuale del 7%, da 9.008.975 unità a 8.354.631 unità. Questa differenza tra le due classi, indica che il processo di denatalità ha perso intensità negli ultimi anni. Nel 1999, infatti, i nati vivi nel nostro Paese sono stati 537.087 con un quoziente di natalità di 9,3 che evidenzia una ripresa della natalità rispetto al 9 per 1000 del 1998. È comunque poco consigliabile leggere questo dato come un rilancio della natalità in Italia, saranno, infatti, necessari alcuni anni per verificare se si tratti effettivamente di un'inversione di tendenza.

La denatalità in atto dalla metà degli anni Settanta ha certamente contribuito a cambiare il volto delle famiglie; diminuisce il numero medio di componenti (in dieci anni è passato da 2,9 a 2,7) anche per il minor numero di figli. Tra il 1988 e il 1998 il numero delle famiglie è aumentato molto di più della popolazione. Le coppie senza figli, sempre nello stesso periodo, sono aumentate da 3 milioni e 700 mila unità a quasi 4 milioni e mezzo, passando dal 23,5% al 27% delle coppie; viceversa le coppie con figli sono diminuite da 10 milioni e mezzo a 10 milioni. Tra le coppie con figli sempre più forte è l'incidenza di quelle con un solo figlio (45,2%); diventano infatti, nel corso del decennio, più numerose di quelle con due figli. Un altro elemento che testimonia il cambiamento in atto del modo di concepire la vita di coppia e familiare è l'aumento dei nati naturali, ossia dei nati fuori dal matrimonio. I nati naturali hanno avuto tra il 1985 e il 1996 un incremento del 41% e un'incidenza sul totale dei nati aumentata dal 5,4% all'8,4%.

18
dieciotto

132 Tavola 2 – Popolazione residente per classe di età inferiore a 18 anni e regione

Anni Regioni	Età				Totale
	0-4	5-9	10-14	15-17	
1991 ^(a)	2.748.921	2.885.311	3.374.743	2.509.369	11.518.344
1997	2.688.894	2.825.191	2.868.422	1.889.586	10.272.093
1998	2.658.792	2.828.358	2.867.481	1.856.730	10.211.361
1998 - PER REGIONE					
Piemonte	168.574	170.092	170.509	112.344	621.519
Valle d'Aosta	5.170	4.989	4.918	2.981	18.058
Lombardia	394.747	390.812	387.398	253.261	1.426.218
Trentino-Alto Adige	50.411	49.294	47.032	29.662	176.399
Veneto	199.941	197.957	195.286	127.254	720.438
Friuli-Venezia Giulia	43.579	44.274	43.767	28.344	159.964
Liguria	55.045	57.211	55.911	35.719	203.886
Emilia-Romagna	148.805	147.205	142.173	92.603	530.786
Toscana	131.341	136.211	137.787	89.635	494.974
Umbria	31.983	34.172	35.689	23.827	125.671
Marche	59.800	63.472	64.914	42.292	230.478
Lazio	237.800	255.034	254.070	164.776	911.680
Abruzzo	56.184	63.036	66.097	43.199	228.516
Molise	14.460	16.706	17.921	11.622	60.709
Campania	351.840	387.351	394.426	252.358	1.385.975
Puglia	218.245	244.698	256.152	167.703	886.798
Basilicata	29.703	34.843	36.967	23.784	125.297
Calabria	106.915	125.117	135.059	86.334	453.425
Sicilia	283.953	322.441	328.374	205.275	1.140.043
Sardegna	70.296	83.443	93.031	63.757	310.527
Italia	2.658.792	2.828.358	2.867.481	1.856.730	10.211.361

(a) La popolazione del 1991 è quella rilevata al 13° censimento della popolazione e delle abitazioni al 21 ottobre 1991

Tavola 3 – Popolazione residente per grandi classi di età e regione

Anni Regioni	Età			Totale
	0-14	15-64	65 e più	
1991^(a)	9.008.975	39.068.871	8.700.185	56.778.031
1997	8.382.507	39.168.801	10.012.046	57.563.354
1998	8.354.631	39.068.091	10.189.893	57.612.615
1998 - PER REGIONE				
Piemonte	509.175	2.917.794	861.082	4.288.051
Valle d'Aosta	15.077	82.783	22.133	119.993
Lombardia	1.172.957	6.313.828	1.542.128	9.028.913
Trentino-Alto Adige	146.737	629.849	152.988	929.574
Veneto	593.184	3.107.719	786.657	4.487.560
Friuli-Venezia Giulia	131.620	804.085	248.211	1.183.916
Liguria	168.167	1.065.774	398.595	1.632.536
Emilia-Romagna	438.183	2.656.248	865.339	3.959.770
Toscana	405.339	2.357.336	765.888	3.528.563
Umbria	101.844	547.867	182.964	832.675
Marche	188.186	961.236	306.027	1.455.449
Lazio	746.904	3.630.664	877.460	5.255.028
Abruzzo	185.317	841.943	250.070	1.277.330
Molise	49.087	213.215	66.678	328.980
Campania	1.133.617	3.885.503	773.460	5.792.580
Puglia	719.095	2.763.745	603.582	4.086.422
Basilicata	101.513	401.108	105.232	607.853
Calabria	367.091	1.368.686	328.941	2.064.718
Sicilia	934.768	3.357.184	806.282	5.098.234
Sardegna	246.770	1.161.524	246.176	1.654.470
Italia	8.354.631	39.068.091	10.189.893	57.612.615

(a) La popolazione del 1991 è quella rilevata al 13° censimento della popolazione e delle abitazioni al 21 ottobre 1991

18
dieciotto

Tavola 4 – Popolazione residente per età inferiore a 18 anni. Italia - Anno 1998

Età	Italia		totale
	maschi	femmine	
0	272.714	257.323	530.037
1	275.173	260.152	535.325
2	272.468	257.505	529.973
3	271.826	256.083	527.909
4	275.244	260.304	535.548
5	282.048	267.026	549.074
6	292.910	277.268	570.178
7	292.105	276.274	568.379
8	294.716	278.880	573.596
9	291.083	276.048	567.131
10	295.740	279.786	575.526
11	287.414	271.361	558.775
12	288.058	272.646	560.704
13	297.702	283.482	581.184
14	303.193	288.099	591.292
15	310.723	294.302	605.025
16	318.981	303.985	622.966
17	321.762	306.977	628.739
Totale	5.243.860	4.967.501	10.211.361

Tavola 5 – Nuclei familiari per tipologia e regione - Anno 1998 (per 100 nuclei familiari della stessa zona)

Regioni	Tipologia dei nuclei familiari				Totale
	coppie con figli	coppie senza figli	monogenitore maschio	monogenitore femmina	
Piemonte	52,8	35,2	2,0	10,0	100,0
Valle d'Aosta	53,7	33,5	1,8	11,0	100,0
Lombardia	60,2	28,8	2,0	9,1	100,0
Trentino-Alto Adige	60,1	27,2	2,2	10,5	100,0
Veneto	62,1	27,2	1,6	9,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	56,1	30,2	2,4	11,3	100,0
Liguria	49,2	36,9	3,0	10,9	100,0
Emilia-Romagna	55,7	33,6	1,5	9,3	100,0
Toscana	57,6	33,3	0,9	8,2	100,0
Umbria	60,9	31,3	1,4	6,4	100,0
Marche	60,8	29,2	1,7	8,3	100,0
Lazio	58,3	30,4	1,8	9,6	100,0
Abruzzo	62,1	28,1	1,6	8,2	100,0
Molise	60,4	29,9	1,8	7,9	100,0
Campania	69,4	19,0	2,1	9,5	100,0
Puglia	67,9	23,3	1,0	7,9	100,0
Basilicata	66,0	24,1	1,9	8,0	100,0
Calabria	67,6	23,7	1,1	7,7	100,0
Sicilia	66,5	23,2	1,6	8,7	100,0
Sardegna	68,1	17,9	2,2	11,8	100,0
Italia	61,2	28,0	1,7	9,1	100,0

Tavola 6 – Famiglie per tipologia e numero medio di componenti per regione - Anno 1998 (per 100 famiglie della stessa zona)

Regioni	Tipologia della famiglia						Totale	Numero medio di componenti
	famiglie senza nuclei	una persona sola	famiglie con un nucleo	senza altre persone	con altre persone	con due nuclei o più		
Piemonte	27,2	25,0	72,1	69,2	2,9	0,7	100,0	2,4
Valle d'Aosta	38,4	35,9	61,2	59,7	1,5	0,4	100,0	2,2
Lombardia	23,6	22,1	75,9	72,4	3,4	0,5	100,0	2,6
Trentino-Alto Adige	27,4	25,3	71,8	69,6	2,3	0,7	100,0	2,6
Veneto	23,8	21,5	74,0	69,3	4,7	2,2	100,0	2,7
Friuli-Venezia Giulia	26,4	24,1	72,9	68,5	4,4	0,6	100,0	2,5
Liguria	34,7	32,9	64,4	60,2	4,2	0,9	100,0	2,2
Emilia-Romagna	25,1	22,7	73,5	67,6	5,9	1,5	100,0	2,5
Toscana	24,6	22,3	72,4	64,7	7,7	3,0	100,0	2,6
Umbria	21,8	20,5	74,8	66,6	8,2	3,4	100,0	2,8
Marche	22,5	20,3	74,8	68,2	6,7	2,6	100,0	2,7
Lazio	27,3	25,9	71,9	68,4	3,5	0,8	100,0	2,6
Abruzzo	19,9	18,3	79,0	74,7	4,3	1,1	100,0	2,8
Molise	25,2	23,5	74,0	70,1	3,9	0,8	100,0	2,7
Campania	20,7	18,6	77,4	73,3	4,1	1,9	100,0	3,1
Puglia	16,7	14,6	82,3	79,5	2,8	1,0	100,0	3,0
Basilicata	19,5	18,4	79,7	76,7	3,0	0,8	100,0	3,0
Calabria	17,1	15,0	82,3	78,8	3,5	0,7	100,0	3,1
Sicilia	19,8	18,3	79,7	77,1	2,6	0,5	100,0	2,9
Sardegna	21,8	19,3	77,0	72,9	4,2	1,1	100,0	3,0
Italia	23,6	21,7	75,2	71,1	4,1	1,2	100,0	2,7

A. Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

È pressoché scontato affermare che la legge 285/97 ha messo al centro dell'attenzione pubblica e della strategia degli interventi da realizzare il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, poiché in tutto l'impianto dei progetti – qualunque intervento essi abbiano dato luogo – poggia sul riconoscimento di questa centralità e la concretizza tramite la creazione di maggiori opportunità e servizi o il miglioramento di quelli esistenti. Tuttavia la legge ha previsto all'articolo 7 che potessero essere realizzate anche iniziative propriamente rivolte alla promozione della conoscenza di tali diritti presso tutta la cittadinanza, facendo con ciò implicitamente riferimento alla diffusione della Convenzione internazionale Onu sui diritti del fanciullo da cui la legge stessa trae ispirazione, fino a comprendere tra i temi oggetto di promozione quelli della legalità, della democrazia, dello sviluppo e dei diritti civili in generale.

Quest'area d'interventi catalogata nella banca dati del Centro nazionale comprende quindi iniziative di informazione diffusa alla cittadinanza nonché agli amministratori e agli operatori dei servizi pubblici, scolastici e del volontariato realizzati attraverso molteplici modalità: seminari, convegni, giornate di studio, manifestazioni, laboratori, "aule itineranti", depliant, opuscoli, campagne di comunicazione. Questa dimensione informativa si affianca spesso a interventi di carattere formativo, finalizzati anche a creare una rete di formatori sui diritti dell'infanzia. Si inseriscono infine in questa cornice azioni più specifiche quali la celebrazione della ricorrenza del 20 novembre (giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) e l'attribuzione al sindaco del ruolo di garante dell'applicazione della Convenzione Onu in ogni città.

Complessivamente i progetti di quest'area catalogati nella banca dati sono 105 (il 3,7% del dato nazionale) e gli interventi ad essi legati 169. I progetti sono presenti in 16 regioni e 7 città riservatarie, tra le quali sul totale (16) si evidenzia il dato consistente di Roma con 8 progetti.

L'esame della distribuzione territoriale dei progetti degli ambiti territoriali rivela una maggior concentrazione nelle regioni del Sud e del Centro (28,1% e 25,8%), mentre sensibilmente inferiore risulta il dato delle Isole con solo il 7,9%. Questa distribuzione tuttavia risulta sensibilmente diversa se si osservano i dati legati agli interventi dove, come in altre occasioni, si registra una maggior articolazione in aree che presentano un minor numero di progetti. Infatti, pur mantenendo il Centro ed il Sud un ruolo significativo, rispettivamente con oltre il 30% e il 20% degli interventi, nelle Isole si riscontra un sensibile aumento (25%) e nelle altre aree del Paese, Nord-ovest e Nord-est, una sensibile diminuzione percentuale rispetto al dato progettuale.

Tavola A.1 Progetti “diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

137

	V.a.	%
Nord-ovest	18	17,1
Nord-est	20	19,0
Centro	31	29,5
Sud	26	24,8
Isole	10	9,5
Totale	105	100,0

Tavola A.2 Progetti “diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	16	18,0
Nord-est	18	20,2
Centro	23	25,8
Sud	25	28,1
Isole	7	7,9
Totale	89	100,0

Tavola A.3 Progetti “diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	1
Bologna	2
Brindisi	-
Cagliari	2
Catania	-
Firenze	-
Genova	-
Milano	2
Napoli	-
Palermo	1
Reggio Calabria	-
Roma	8
Taranto	-
Torino	-
Venezia	-
Totale	16

Tavola A.4 Interventi “diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	20	11,8
Nord-est	20	11,8
Centro	55	32,5
Sud	32	18,9
Isole	42	24,9
Totale	169	100,0

Tavola A.5 Interventi “diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” per tipologia, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	18	11,8
Nord-est	18	11,8
Centro	47	30,9
Sud	31	20,4
Isole	38	25,0
Totale	152	100,0

Tavola A.6 Interventi “diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” per tipologia, per città riservatarie

	V.a.
Bari	1
Bologna	2
Brindisi	-
Cagliari	3
Catania	-
Firenze	-
Genova	-
Milano	2
Napoli	-
Palermo	1
Reggio Calabria	-
Roma	8
Taranto	-
Torino	-
Venezia	-
Totale	17

La legge 285/97 tra le sue finalità riconosce il ruolo fondamentale del gioco per la crescita e lo sviluppo di bambini e ragazzi. Questa indicazione è stata raccolta da una quota significativa di progetti, come risulta dall'analisi di quelli catalogati nella banca dati del Centro nazionale (oltre il 18% del totale), attraverso la creazione di una molteplicità di interventi che richiamano la centralità della dimensione ludica nell'esperienza dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'insieme delle tipologie d'intervento codificate nella banca dati del Centro nazionale, con riferimento a quest'area, possono essere raggruppate in due macro categorie. Nella prima (A) possono essere comprese le iniziative che hanno inteso dare spazio al gioco libero dei bambini e delle bambine e per questo hanno anche cercato di recuperare la valenza ludica di luoghi come le strade, le aree verdi, le piazze, i cortili condominiali, oppure attraverso proposte più strutturate tramite l'apertura di centri ricreativi.

Nella seconda (B) si possono evidenziare due esperienze ben circoscritte quali i ludobus e le ludoteche. I primi sono quei veicoli (ad esempio pulmini) attrezzati per il gioco e l'animazione itineranti. Le seconde costituiscono una sorta di biblioteca-laboratorio dei giocattoli e del gioco, dove i bambini, oltre al prestito di giochi, possono giocare liberamente da soli o con gli adulti e seguire proposte di gioco organizzato da parte degli operatori che vi lavorano.

I progetti di quest'area sono in totale 519 a cui si legano 800 interventi che rappresentano l'11,7% di tutti quelli catalogati nella banca dati.

L'analisi della distribuzione geografica dei progetti negli ambiti territoriali induce a pensare che si sia "progettato di giocare" di più nelle regioni del Sud Italia (32,6%) e di meno nelle Isole e nel Nord-est (13,6% e 11,7%). Tuttavia se si confronta questo dato con quello relativo agli interventi - che indicano il grado di articolazione della proposta progettuale e quindi il livello di diffusione sul territorio delle iniziative - si osserva una diversa situazione. Le regioni meridionali, Isole comprese, sono quelle dove è presente il maggior numero di interventi (25,5% al Sud e 24,5% nelle Isole), seguiti dal Centro (22,6%), dal Nord-ovest (17,3%) e dal Nord-est che si conferma con i valori più bassi (10,1%).

Le città riservatarie hanno prestato una diffusa attenzione a questo tema, con 56 progetti e 87 interventi realizzati da 14 dei 15 Comuni, con punte a Roma (17 progetti) Bologna (8 progetti) e Firenze (7 progetti).

Se si analizzano i due raggruppamenti di macrotipologie si osserva che sia negli ambiti territoriali che nelle città riservatarie circa il 60% degli interventi sono riconducibili alla tipologia A, mentre i rimanenti - tramite un'esigua percentuale di situazioni riconducibili a entrambe le tipologie - riguardano la creazione di ludoteche e ludobus (B).

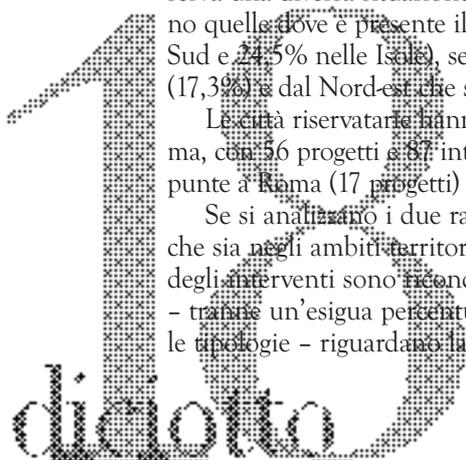


Tavola B.1 Progetti “orizzonte gioco per crescere meglio”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	116	22,4
Nord-est	63	12,1
Centro	112	21,6
Sud	159	30,6
Isole	69	13,3
Totale	519	100,0

Tavola B.2 Progetti “orizzonte gioco per crescere meglio”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	107	23,1
Nord-est	54	11,7
Centro	88	19,0
Sud	151	32,6
Isole	63	13,6
Totale	463	100,0

Tavola B.3 Progetti “orizzonte gioco per crescere meglio”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	1
Bologna	8
Brindisi	1
Cagliari	1
Catania	3
Firenze	7
Genova	-
Milano	2
Napoli	1
Palermo	2
Reggio Calabria	4
Roma	17
Taranto	1
Torino	7
Venezia	1
Totale	56

Tavola B.4 Interventi “orizzonte gioco per crescere meglio” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	90	63,4	11,3	51	35,9	6,4	1	0,7	0,1	142	17,8
Nord-est	52	63,4	6,5	30	36,6	3,8	-	-	-	82	10,3
Centro	113	55,9	14,1	87	43,1	10,9	2	1,0	0,3	202	25,3
Sud	97	50,5	12,1	91	47,4	11,4	4	2,1	0,5	192	24,0
Isole	124	68,1	15,5	58	31,9	7,3	-	-	-	182	22,8
Totale	476	-	59,5	317	-	39,6	7	-	0,9	800	100,0

Tavola B.5 Interventi “orizzonte gioco per crescere meglio” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	75	61,0	10,5	47	38,2	6,6	1	0,8	0,1	123	17,3
Nord-est	44	61,1	6,2	28	38,9	3,9	-	-	-	72	10,1
Centro	86	53,4	12,1	73	45,3	10,2	2	1,2	0,3	161	22,6
Sud	96	52,7	13,5	83	45,6	11,6	3	1,6	0,4	182	25,5
Isole	119	68,0	16,7	56	32,0	7,9	-	-	-	175	24,5
Totale	420	-	58,9	287	-	40,3	6	-	0,8	713	100,0

Tavola B.6 Interventi “orizzonte gioco per crescere meglio” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Misti	Totale
Bari	-	1	-	1
Bologna	8	1	-	9
Brindisi	-	2	-	2
Cagliari	1	-	-	1
Catania	1	2	-	3
Firenze	3	5	-	8
Genova	-	-	-	-
Milano	2	-	-	2
Napoli	-	1	-	1
Palermo	3	-	-	3
Reggio Calabria	1	3	1	5
Roma	24	9	-	33
Taranto	-	1	-	1
Torino	13	4	-	17
Venezia	-	1	-	1
Totale	56	30	1	87

C. Infanzia, adolescenza e ambiente urbano

Quello delle città “a misura di bambini e bambine” è un tema esplicitamente affrontato dalla legge 285/97 che mette fortemente in relazione la politica urbanistica con le politiche sociali, per l’infanzia e l’adolescenza e non solo.

L’articolo 7 della legge, dal titolo *Azioni positive per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza*, si propone di sviluppare un insieme di servizi e interventi che facilitino l’uso del tempo e degli spazi urbani e naturali, che favoriscano la mobilità, la fruizione dei beni, dei servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi, come pure misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale e amministrativa.

In questo contesto vengono esaminati quei progetti, tra quelli ricompresi nell’ambito generale dell’articolo 7, che hanno inteso promuovere una maggiore conoscenza della natura e del paesaggio, rendere la città e l’ambiente più puliti ed ecologici, le strade e le piazze più vive, colorate e sicure, le città più accoglienti, aperte e solidali e che hanno cercato di promuovere e diffondere presso tutti i soggetti sociali una diversa cultura del rapporto fra bambini e città, di offrire nuovi strumenti per rendere gli operatori capaci di incontrare la domanda dei più piccoli di trasformazione della città.

Nell’insieme delle tipologie d’intervento comprese in quest’area si possono individuare tre sottoinsiemi:

- A) Interventi sugli spazi, per migliorarne la valenza ludica, la sicurezza, favorirne la fruizione nel tempo libero, la mobilità e l'autonomia di movimento. Vanno in questa direzione la creazione di piste ciclabili, attività di "sorveglianza" nei parchi, nelle scuole, percorsi protetti e sicuri con apposita segnaletica nei tragitti casa-scuola-parco, abbattimento delle barriere architettoniche, iniziative spot che favoriscano una mobilità pedonale o ciclistica, "sgombrando" le città dalle auto. Oltre a questi sono comprese in questo sotto insieme le iniziative riconducibili al progetto del Ministero dell'ambiente sulle Città sostenibili delle bambine e dei bambini, che prevedono un approccio globale, urbanistico e sociale, alla vivibilità della città e che hanno dato luogo a una molteplicità di azioni tra cui quelle di educazione stradale, laboratori sulla progettazione della città, creazione di guide sulla città da parte dei bambini.
- B) Il secondo sottoinsieme raccoglie interventi centrati prevalentemente sulla cultura del rapporto bambini e spazi urbani attraverso iniziative di animazione, sensibilizzazione, divulgazione, studio, formazione ed educazione permanente. Sono compresi in quest'area l'organizzazione di seminari, corsi di formazione e giornate di studio sia per funzionari degli uffici tecnici, architetti, amministratori degli enti locali, che per la cittadinanza, col fine di sviluppare nuove competenze e diffondere una nuova sensibilità e attenzione alle esigenze dei bambini nella fruizione della città. Fanno sempre parte di quest'area l'organizzazione di momenti di animazione, feste, iniziative informative sullo "stato di salute" della città con riferimento all'infanzia, azioni di comunità ed educazione permanente che vedono i vigili urbani, i commercianti, gli anziani soggetti attivi nel rendere più sicura e accogliente la città per i giovani cittadini.
- C) Il terzo raggruppamento fa riferimento prevalentemente a quegli interventi di educazione ambientale tramite la creazione di centri specializzati e laboratori attivi in ambito extrascolastico o attraverso l'elaborazione di percorsi pedagogici e didattici da proporre nelle scuole in orario scolastico. Le iniziative coinvolgono oltre ai bambini e ragazzi delle scuole anche la cittadinanza, attraverso attività escursionistiche e di sensibilizzazione alla conoscenza e tutela dei beni paesaggistici.

I progetti riconducibili all'insieme di questi tre raggruppamenti catalogati nella banca dati sono 138, di cui 116 realizzati negli ambiti territoriali di 16 regioni e 22 in 8 delle 15 città riservatarie, fra cui oltre la metà distribuiti tra Roma, Milano e Torino. La distribuzione dei pro-



getti degli ambiti territoriali vede una maggior concentrazione nelle regioni del Nord-est (29,3%), seguita dal Centro e dal Sud, rispettivamente con il 22,4% e 20,7%, il Nord-ovest con il 18,1% e infine le Isole con il 9,5%.

Complessivamente i 138 progetti hanno dato luogo a 253 interventi (216 negli ambiti territoriali e 37 nelle città riservatarie). Diversamente dai progetti, il maggior numero di interventi degli ambiti territoriali si registra nelle regioni del Centro (40,3%), seguono poi quelle del Nord-est (21,3%), del Sud (14,8%), le Isole (12%) e il Nord-ovest (11,6%).

Relativamente alle tre tipologie sopra descritte, quella che raccoglie il maggior numero di interventi è la seconda (B). Quasi il 70% degli interventi negli ambiti territoriali sono riconducibili a quella prospettiva centrata sulla promozione e diffusione di una cultura diversa del rapporto tra bambini e città. Seguono poi gli interventi sugli spazi secondo un approccio globale, urbanistico e sociale (A) che costituiscono il 23,6% del totale e infine quelli di educazione ambientale (C) con il 6,9%. Le città riservatarie, analogamente agli ambiti territoriali, hanno sviluppato un maggior numero di interventi fra quelli riconducibili alla tipologia B, mentre diversamente dai primi gli interventi di educazione ambientale (C) sono stati più numerosi rispetto a quelli sugli spazi (A), anche se meno diffusi, essendo concentrati in due sole città (Roma e Torino).

Tavola C.1 Progetti “infanzia, adolescenza e ambiente urbano”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	31	22,5
Nord-est	38	27,5
Centro	33	23,9
Sud	25	18,1
Isole	11	8,0
Totale	138	100,0

Tavola C.2 Progetti “infanzia, adolescenza e ambiente urbano”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	21	18,1
Nord-est	34	29,3
Centro	26	22,4
Sud	24	20,7
Isole	11	9,5
Totale	116	100,0

Tavola C.3 Progetti “infanzia, adolescenza e ambiente urbano”, per città riservatarie

145

	V.a.
Bari	-
Bologna	2
Brindisi	-
Cagliari	-
Catania	-
Firenze	1
Genova	1
Milano	6
Napoli	-
Palermo	-
Reggio Calabria	1
Roma	6
Taranto	-
Torino	3
Venezia	2
Totale	22

Tavola C.4 Interventi “infanzia, adolescenza e ambiente urbano” per tipologia e ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	6	15,4	2,4	24	61,5	9,5	9	23,1	3,6	39	15,4
Nord-est	12	22,6	4,7	39	73,6	15,4	2	3,8	0,8	53	20,9
Centro	22	21,8	8,7	74	73,3	29,2	5	5,0	2,0	101	39,9
Sud	11	32,4	4,3	15	44,1	5,9	8	23,5	3,2	34	13,4
Isole	7	26,9	2,8	17	65,4	6,7	2	7,7	0,8	26	10,3
Totale	58	-	22,9	169	-	66,8	26	-	10,3	253	100,0

Tavola C.5 Interventi “infanzia, adolescenza e ambiente urbano” per tipologia e per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	4	16,0	1,6	19	76,0	7,5	2	8,0	0,8	25	11,6
Nord-est	11	23,9	4,3	33	71,7	13,0	2	4,3	0,8	46	21,3
Centro	19	21,8	7,5	67	77,0	26,5	1	1,1	0,4	87	40,3
Sud	10	31,3	4,0	14	43,8	5,5	8	25,0	3,2	32	14,8
Isole	7	26,9	2,8	17	65,4	6,7	2	7,7	0,8	26	12,0
Totale	51	-	23,6	150	-	69,4	15	-	6,9	216	100,0

Tavola C.6 Interventi “infanzia, adolescenza e ambiente urbano” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Totale
Bari	-	-	-	-
Bologna	-	2	-	2
Brindisi	-	-	-	-
Cagliari	-	-	-	-
Catania	-	-	-	-
Firenze	1	1	-	2
Genova	1	-	-	1
Milano	1	5	-	6
Napoli	-	-	-	-
Palermo	-	-	-	-
Reggio Calabria	1	1	-	2
Roma	2	6	4	12
Taranto	-	-	-	-
Torino	-	-	7	7
Venezia	1	4	-	5
Totale	7	19	11	37

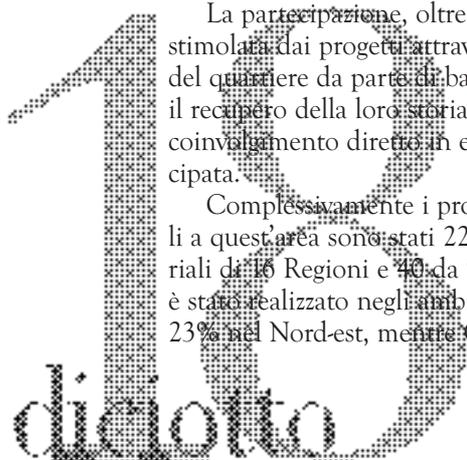
D. Associazionismo e partecipazione

In questo ambito sono stati esaminati i progetti catalogati nella banca dati che hanno inteso promuovere forme di associazionismo e partecipazione tra gli adolescenti e la cittadinanza in generale, riconducibili quindi agli articoli 6 e 7 della L. 285/97.

Si trovano in quest’area progetti che hanno promosso la conoscenza delle esperienze associative presenti nel territorio, l’informazione circa le opportunità aggregative esistenti, favorito la conoscenza reciproca tra le associazioni giovanili, come pure azioni che hanno coinvolto l’associazionismo di tipo educativo, sportivo, ricreativo, ambientale e culturale nel favorire la partecipazione e il protagonismo non solo dell’infanzia e dell’adolescenza ma anche delle famiglie.

La partecipazione, oltre che attraverso le forme associative, è stata stimolata dai progetti attraverso: esperienze di “governo” della città o del quartiere da parte di bambini e ragazzi; la conoscenza dei luoghi e il recupero della loro storia e identità, ma anche per mezzo del loro coinvolgimento diretto in esperienze di progettazione urbanistica partecipata.

Complessivamente i progetti catalogati nella banca dati riconducibili a quest’area sono stati 223, di cui 183 elaborati dagli ambiti territoriali di 16 Regioni e 40 da 9 città riservatarie. Oltre il 26% dei progetti è stato realizzato negli ambiti territoriali delle regioni di Nord-ovest, il 23% nel Nord-est, mentre Centro e Sud si attestano attorno al 20%, le



Isole al 9,3%. Anche se basso il dato delle Isole è comunque significativo in quanto tutti i progetti sono stati realizzati dalla sola Sicilia.

Gli interventi catalogati nella banca dati a cui i progetti hanno dato luogo sono 317 di cui 270 per gli ambiti territoriali e 40 per le città riservatarie. La loro distribuzione nelle diverse aree geografiche, pur se con percentuali diverse, rispecchia quella dei progetti.

Nell'insieme delle tipologie di intervento possono essere individuati 4 raggruppamenti.

Nel primo (A) sono conteggiate quelle azioni che hanno declinato la partecipazione di bambini e ragazzi attraverso la promozione di forme associative, iniziative di aggregazione, creazione di *forum*, gruppi di riflessione sui diritti civili, su tematiche ecologiche. In quest'insieme sono compresi anche interventi che hanno promosso il coinvolgimento delle famiglie alla autogestione di servizi per la prima infanzia alternativi al nido tradizionale o alla creazione di reti di solidarietà e mutuo aiuto. Questa tipologia di interventi costituisce il 17% di quelli realizzati dagli ambiti territoriali e quasi il 40% di quelli delle città riservatarie.

Nel secondo raggruppamento (B) sono compresi quegli interventi che hanno sviluppato la dimensione partecipativa attraverso forme di conoscenza del territorio sia in senso architettonico, paesaggistico, che storico-antropologico; conoscenza che è passata attraverso azioni di mappatura, esplorazione, gioco, avventura, unità didattiche o conferenze. Sotto questa tipologia sono raccolti il 16,7% degli interventi degli ambiti territoriali ed il 10% di quelli delle città riservatarie. Tra gli ambiti territoriali, il maggior numero di interventi in questo caso è stato elaborato da quelli delle regioni del Centro Italia.

L'area C raccoglie il maggior numero di interventi sia negli ambiti territoriali (37%) che nelle città riservatarie (44%). In quest'insieme di tipologie sono compresi interventi che hanno dato luogo prevalentemente a forme di progettazione partecipata per il recupero o la riqualificazione di aree urbane, aree verdi, spazi condominiali, cortili scolastici, percorsi sicuri casa-scuola e percorsi ciclo-pedonali. Anche in questo caso il maggior numero di interventi di questo tipo è presente negli ambiti delle regioni del Centro Italia.

Infine al quarto raggruppamento (D) fanno riferimento le esperienze di partecipazione per il governo della città, per la sperimentazione di forme di coinvolgimento dei ragazzi nelle decisioni che riguardano la vita collettiva del loro quartiere e dell'intera comunità. Queste esperienze si sono realizzate principalmente attraverso la creazione dei Consigli comunali dei ragazzi o la costituzione di commissioni consiliari. Questa tipologia ha raccolto il 29,3% degli interventi degli ambiti territoriali.

Tavola D.1 Progetti "associazionismo e partecipazione", ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

149

	V.a.	%
Nord-ovest	56	25,1
Nord-est	58	26,0
Centro	47	21,1
Sud	41	18,4
Isole	21	9,4
Totale	223	100,0

Tavola D.2 Progetti "associazionismo e partecipazione", per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	42	23,0
Nord-est	47	25,7
Centro	39	21,3
Sud	38	20,8
Isole	17	9,3
Totale	183	100,0

Tavola D.3 Progetti "associazionismo e partecipazione", per città riservatarie

	V.a.
Bari	-
Bologna	11
Brindisi	1
Cagliari	-
Catania	4
Firenze	-
Genova	1
Milano	4
Napoli	1
Palermo	-
Reggio Calabria	1
Roma	8
Taranto	-
Torino	9
Venezia	-
Totale	40

Tavola D.4 Interventi “associazionismo e partecipazione” per tipologia e ripartizioni territoriali, Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	24	35,8	7,6	8	11,9	2,52	18	26,87	5,7	17	25,37	5,36	67	21,1
Nord-est	21	23,9	6,6	8	9,1	2,52	32	36,36	10,1	27	30,68	8,52	88	27,8
Centro	8	9,1	2,5	19	21,6	5,99	52	59,09	16,4	9	10,23	2,84	88	27,8
Sud	6	12,2	1,9	5	10,2	1,58	14	28,57	4,4	24	48,98	7,57	49	15,5
Isole	5	20,0	1,6	10	40,0	3,15	5	20,00	1,6	5	20,00	1,58	25	7,9
Totale	64	-	20,2	50	-	15,8	121	-	38,2	82	-	25,9	317	100,0

Tavola D.5 Interventi “associazionismo e partecipazione” per tipologia e per ambiti territoriali

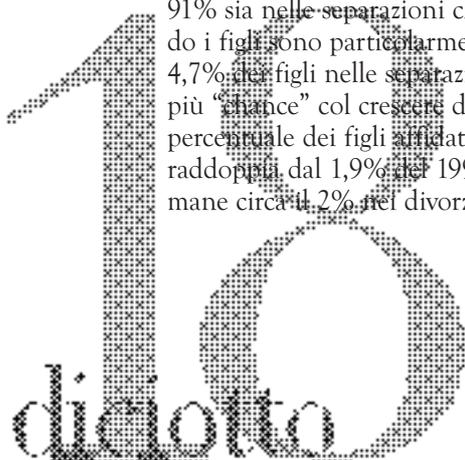
	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	17	33,3	6,3	6	11,8	2,22	11	21,6	4,1	17	33,33	6,3	51	18,9
Nord-est	15	20,3	5,6	8	10,8	2,96	26	35,1	9,6	25	33,78	9,3	74	27,4
Centro	6	7,5	2,2	18	22,5	6,67	47	58,8	17,4	9	11,25	3,3	80	29,6
Sud	5	11,1	1,9	5	11,1	1,85	12	26,7	4,4	23	51,11	8,5	45	16,7
Isole	3	15,0	1,1	8	40,0	2,96	4	20,0	1,5	5	25,00	1,9	20	7,4
Totale	46	-	17,0	45	-	16,7	100	-	37,0	79	-	29,3	270	100,0

Tavola D.6 Interventi “associazionismo e partecipazione” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Tipologia D	Totale
Bari	-	-	-	-	-
Bologna	6	-	5	2	13
Brindisi	-	-	-	1	1
Cagliari	-	-	-	-	-
Catania	2	2	1	-	5
Firenze	-	-	-	-	-
Genova	-	-	1	-	1
Milano	-	2	2	-	4
Napoli	1	-	-	-	1
Palermo	-	-	-	-	-
Reggio Calabria	-	2	-	2	-
Roma	2	1	5	-	8
Taranto	-	-	-	-	-
Torino	7	-	5	-	12
Venezia	-	-	-	-	-
Totale	18	5	21	3	47

3. Infanzia, adolescenza e famiglia

La crescente instabilità del matrimonio nelle famiglie italiane è un altro aspetto che evidenzia l'evoluzione della struttura familiare. I matrimoni infatti e i corrispondenti quozienti di nuzialità sono in diminuzione da anni, mentre il numero delle separazioni e dei divorzi segue in Italia una linea di costante ascesa. Il numero di matrimoni ha toccato nel 1998 il minimo storico (276.570), mentre ancora nei primi anni '70 erano più di 400 mila. All'opposto in appena tre anni le separazioni sono aumentate di oltre 9 mila unità, arrivando a oltre 60 mila nel 1997, e i divorzi sono aumentati di quasi 6 mila casi, superando nello stesso anno i 3 mila. Tra il 1994 e il 1997, come conseguenza dell'aumento delle separazioni e dei divorzi, sono aumentati i figli affidati, passati da 35.992 a 43.310 nelle separazioni e da 11.104 a 14.876 nei divorzi, con incrementi rispettivamente del 20% e del 34%. Per quanto riguarda il genitore a cui vengono affidati i figli, non si rilevano cambiamenti; la scelta prevalente è quella di affidarli alla madre: quasi il 91% sia nelle separazioni che nei divorzi, la percentuale aumenta quando i figli sono particolarmente piccoli. Al padre vengono affidati il 4,7% dei figli nelle separazioni e il 6,3 % nei divorzi. I padri hanno più “chance” col crescere dell'età dei figli. Infine è da rilevare che la percentuale dei figli affidati alternativamente all'uno e all'altro genitore raddoppia dal 1,9% del 1996 al 3,9% del 1998 nelle separazioni e rimane circa il 2% nei divorzi.



152 Tavola 7 – Separazioni e divorzi per regione di residenza dei coniugi

Anni Regioni	Separazioni		Separazioni per 100 matrimoni ^(a)	Divorzi		Divorzi per 100 matrimoni ^(a)
	spose	sposi		spose	sposi	
1994	51.445	51.445	17,6	27.510	27.510	9,4
1995	52.323	52.323	18,0	27.038	27.038	9,3
1996	57.538	57.538	21,1	32.717	32.717	12,0
1997	60.281	60.281	22,0	33.342	33.342	12,0
1998	62.737	62.737	22,7	33.510	33.510	12,1
1998 - PER REGIONE						
Piemonte	6.241	6.220	32,2	3.410	3.391	17,6
Valle d'Aosta	226	232	48,8	132	118	26,7
Lombardia	11.428	11.364	28,6	6.649	6.573	16,6
Trentino-Alto Adige	1.159	1.169	26,9	740	732	17,0
Veneto	5.358	5.314	24,4	2.973	2.944	13,5
Friuli-Venezia Giulia	1.732	1.718	33,4	1.066	1.058	20,6
Liguria	2.337	2.315	33,5	1.498	1.485	21,5
Emilia-Romagna	5.720	5.732	35,6	3.275	3.206	20,1
Toscana	4.532	4.523	27,8	2.793	2.743	17,0
Umbria	980	1.002	26,4	433	438	11,6
Marche	1.231	1.211	19,2	676	660	10,5
Lazio	7.385	7.353	30,5	3.269	3.286	13,6
Abruzzo	1.066	1.077	20,4	448	471	8,8
Molise	206	202	14,3	78	93	6,0
Campania	4.146	4.168	12,1	1.821	1.821	5,3
Puglia	2.541	2.551	11,0	938	955	4,1
Basilicata	275	279	9,0	106	128	3,8
Calabria	997	1.012	10,2	467	493	4,9
Sicilia	3.574	3.605	13,3	1.729	1.740	6,4
Sardegna	1.357	1.344	17,3	644	672	8,4
Italia	62.491	62.391	22,6	33.145	33.007	12,0
Esteri	246	346	-	365	503	-
Totale	62.737	62.737	22,7	33.510	33.510	12,1

(a) I dati relativi ai matrimoni del 1998 utilizzati nell'elaborazione sono provvisori

Tavola 8 – Figli affidati nelle separazioni per tipo di affidamento ed età. Indicatori. Italia

Anni	Figli affidati					Figli affidati alla madre ogni figlio affidato al padre	% figli affidati alla madre	
	Età dei figli affidati	al padre	alla madre	alternativam. al padre e alla madre	ad altri			totale
1994		2.291	33.146	416	139	35.992	14,5	92,1
1995		2.038	35.982	586	173	38.779	17,7	92,8
1996		2.303	38.326	803	165	41.597	16,6	92,1
1997		2.156	39.717	1.226	211	43.310	18,4	91,7
1998		2.194	42.139	1.800	235	46.548	19,3	90,9
1998 - PER ANNO DI ETÀ								
Meno di un anno		22	1.058	23	1	1.104	48,1	95,8
1 anno		38	1.687	55	6	1.786	44,4	94,5
2 anni		63	2.226	81	5	2.375	35,3	93,7
3 anni		80	2.632	107	16	2.835	32,9	92,8
4 anni		91	2.995	127	17	3.230	32,9	92,7
5 anni		111	3.100	127	22	3.360	27,9	92,3
6 anni		104	3.049	133	23	3.309	29,3	92,1
7 anni		116	2.989	125	20	3.250	25,8	92,0
8 anni		133	2.966	120	10	3.229	22,3	91,9
9 anni		134	2.737	124	18	3.013	20,4	90,8
10 anni		153	2.514	115	16	2.798	16,4	89,8
11 anni		125	2.403	104	16	2.648	19,2	90,7
12 anni		135	2.354	109	13	2.611	17,4	90,2
13 anni		197	2.101	93	15	2.406	10,7	87,3
14 anni		181	2.131	109	12	2.433	11,8	87,6
15 anni		212	2.121	99	12	2.444	10,0	86,8
16 anni		180	1.910	95	4	2.189	10,6	87,3
17 anni		119	1.346	54	9	1.528	11,3	88,1
Totale		2.194	42.319	1.800	235	46.548	19,3	90,9

Tavola 9 – Figli affidati nei divorzi per tipo di affidamento ed età. Valori assoluti e indicatori. Italia

Anni	Figli affidati				totale	Figli affidati alla madre ogni figlio affidato al padre	% figli affidati alla madre	
	Età dei figli affidati	al padre	alla madre	alternativam. al padre e alla madre				ad altri
1994		954	9.971	92	87	11.104	10,5	89,8
1995		915	11.038	202	64	12.219	12,1	90,3
1996		1.033	12.623	263	98	14.017	12,2	90,1
1997		947	13.512	330	87	14.876	14,3	90,8
1998		949	13.504	324	100	14.877	14,2	90,8
1998 - PER ANNO DI ETÀ								
Meno di un anno		-	9	-	1	10	-	90,0
1 anno		-	15	-	-	15	-	100,0
2 anni		1	39	-	1	41	39,0	95,1
3 anni		5	121	1	1	128	24,2	94,5
4 anni		13	351	8	2	374	27,0	93,9
5 anni		24	596	9	6	635	24,8	93,9
6 anni		39	885	21	4	949	22,7	93,3
7 anni		52	1.029	20	3	1.104	19,8	93,2
8 anni		43	1.127	26	13	1.209	26,2	93,2
9 anni		56	1.202	29	9	1.296	21,5	92,7
10 anni		72	1.138	27	11	1.248	15,8	91,2
11 anni		78	1.111	31	7	1.227	14,2	90,5
12 anni		83	1.084	31	5	1.203	13,1	90,1
13 anni		86	1.043	20	10	1.159	12,1	90,0
14 anni		101	1.058	28	8	1.195	10,5	88,5
15 anni		112	1.052	30	7	1.201	9,4	87,6
16 anni		105	973	32	8	1.118	9,3	87,0
17 anni		79	671	11	4	765	8,5	87,7
Totale		949	13.504	324	100	14.877	14,2	90,8

All'interno di quest'area gli interventi catalogati nella banca dati del Centro nazionale possono essere esaminati secondo quattro chiavi di lettura.

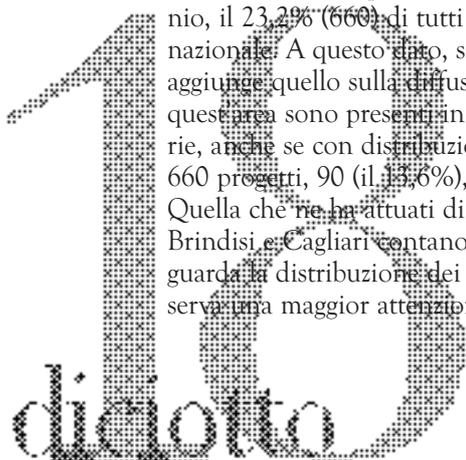
La prima (A) è relativa a quell'insieme di interventi che possono essere fatti rientrare nell'area dell'educazione familiare, che comprende azioni finalizzate a sviluppare le capacità autoformative e trasformative dei genitori in rapporto alla crescita comune con i figli e promuove esperienze capaci di far maturare il senso di comunità, nonché la riappropriazione attiva nel singolo delle competenze come genitore e della capacità di cambiare in relazione ai propri bisogni/interessi. Questa dimensione è stata sviluppata attraverso varie modalità operative che vanno dagli interventi di sensibilizzazione, a quelli di formazione/addestramento e tutoraggio/autoaiuto. Molti interventi hanno previsto lo sviluppo di queste dimensioni del sostegno alla genitorialità all'interno delle relazioni tra genitori e scuola o attraverso il sistema dei servizi per la prima infanzia, in particolar modo tramite i "centri per le famiglie".

La seconda (B) è composta da interventi di recupero della relazione di cura madre-bambino, specifici per madri con problemi di tossicodipendenza, devianza o forti disagi di tipo psicologico.

Nella terza (C) si trovano raccolte le iniziative di sostegno alla genitorialità riconducibili come approccio a quello dell'educazione familiare ma che sono incentrate prevalentemente sul rapporto genitori-figli preadolescenti. In questo caso gli interventi sono realizzati anche tramite i servizi dei consultori familiari.

La quarta tipologia (D) infine, concerne gli interventi di mediazione familiare e quindi azioni di sostegno alle relazioni familiari in vista o a seguito di separazioni o divorzi. Questa tipologia di intervento ha previsto la creazione sia di "luoghi" per la mediazione familiare, sia attività di formazione dei mediatori che campagne informative.

Complessivamente i progetti di sostegno alla genitorialità costituiscono una buona parte di quelli finanziati dalla legge nel primo triennio, il 23,2% (660) di tutti quelli catalogati nella banca dati del Centro nazionale. A questo dato, significativo per la consistenza numerica, si aggiunge quello sulla diffusione. Infatti complessivamente i progetti di quest'area sono presenti in tutte le regioni e in tutte le città riservatarie, anche se con distribuzioni diverse tra le varie aree geografiche. Dei 660 progetti, 90 (il 13,6%), sono stati realizzati nelle città riservatarie. Quella che ne ha attuati di più è stata Roma con 26 progetti, mentre Brindisi e Cagliari contano un solo progetto ciascuna. Per quanto riguarda la distribuzione dei progetti negli ambiti territoriali (570) si osserva una maggior attenzione delle Regioni del Sud e del Nord-ovest, ri-



spettivamente con il 26,5% e 24,7%, seguite da quelle del Nord-est e Centro con il 20% e il 19,8% e infine delle Isole con l'8,9%.

Gli interventi catalogati nella banca dati corrispondenti ai progetti sono 883, pari al 12,9% del dato italiano complessivo e la loro distribuzione territoriale per aree geografiche riflette sostanzialmente quella dei progetti, anche se con qualche lieve variazione. Analizzando le quattro tipologie descritte in precedenza si osserva la netta prevalenza della prima (A), che raccoglie la maggioranza degli interventi sia negli ambiti territoriali che nelle città riservatarie. Sensibilmente minori rispetto ad essa risultano infatti le percentuali delle altre tipologie: 12,5% per la tipologia D, 3,2% per la tipologia C, 0,9% per la tipologia B; per completare va conteggiato un 2,2% di casi in cui si riscontrano contemporaneamente più tipologie di intervento fra quelle individuate. Come per i progetti la città riservataria con più interventi è Roma, con 44, seguita da Torino con 36, Milano 12, Bologna 11 e Bari con 9. Il dato relativo agli interventi di mediazione familiare (D), relativamente alla distribuzione territoriale, può essere confrontato con quello sulle separazioni in base agli ultimi dati Istat disponibili riferiti all'anno '98 (in assenza di dati sui figli coinvolti nelle separazioni disaggregati per regione di residenza dei coniugi). Riguardo alla percentuale di separazioni (separati per 100 matrimoni) si può rilevare la seguente distribuzione: 30,2% Nord-ovest, 29,3% Nord-est, 27,9% Centro, 12,1% Sud, 14,2% Isole. Ipotizzando un'analogia distribuzione dei casi di separazione con figli - che ormai sono la metà di tutte le separazioni - e confrontato questo dato con la distribuzione territoriale degli interventi di mediazione familiare, si evidenzia una risposta non del tutto omogenea. Infatti gli interventi di mediazione familiare non hanno avuto la stessa distribuzione territoriale delle separazioni, essendo stati realizzati in maggior numero al Sud, dove invece il dato sulle separazioni è minore, e in numero inferiore nel Nord-est dove invece il dato è maggiore.

Tavola E.1 Progetti "sostegno alla genitorialità", ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	167	25,3
Nord-est	124	18,8
Centro	142	21,5
Sud	164	24,8
Isole	63	9,5
Totale	660	100,0

Tavola E.2 Progetti “sostegno alla genitorialità”, per ambiti territoriali

157

	V.a.	%
Nord-ovest	141	24,7
Nord-est	114	20,0
Centro	113	19,8
Sud	151	26,5
Isole	51	8,9
Totale	570	100,0

Tavola E.3 Progetti “sostegno alla genitorialità”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	3
Bologna	8
Brindisi	1
Cagliari	1
Catania	3
Firenze	3
Genova	2
Milano	12
Napoli	4
Palermo	8
Reggio Calabria	3
Roma	26
Taranto	2
Torino	12
Venezia	2
Totale	90

18
dieciotto

Tabella E.4 Interventi “sostegno alla genitorialità” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Tipologia misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	177	78,3	20,0	2	0,9	0,2	7	3,1	0,8	31	13,7	3,5	9	4,0	1,0	226	25,6
Nord-est	143	91,7	16,2	1	0,6	0,1	1	0,6	0,1	11	7,1	1,2	-	-	-	156	17,7
Centro	151	76,6	17,1	5	2,5	0,6	14	7,1	1,6	25	12,7	2,8	2	1,0	0,2	197	22,3
Sud	163	80,3	18,5	-	-	-	3	1,5	0,3	32	15,8	3,6	5	2,5	0,6	203	23,0
Isole	84	83,2	9,5	-	-	-	3	3,0	0,3	11	10,9	1,2	3	3,0	0,3	101	11,4
Totale	718	-	81,3	8	-	0,9	28	-	3,2	110	-	12,5	19	-	2,2	883	100,0

Tabella E.5 Interventi “sostegno alla genitorialità” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Tipologia misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	140	80,9	19,0	2	1,2	0,3	5	2,9	0,7	26	15,0	3,5	-	-	-	173	23,4
Nord-est	131	91,6	17,8	-	-	-	1	0,7	0,1	11	7,7	1,5	-	-	-	143	19,4
Centro	119	79,3	16,1	1	0,7	0,1	12	8,0	1,6	18	12,0	2,4	-	-	-	150	20,3
Sud	147	79,9	19,9	-	-	-	3	1,6	0,4	29	15,8	3,9	5	2,7	0,7	184	24,9
Isole	73	83,0	9,9	-	-	-	3	3,4	0,4	9	10,2	1,2	3	3,4	0,4	88	11,9
Totale	610	-	82,7	3	-	0,4	24	-	3,3	93	-	12,6	8	-	1,1	738	100,0

Tavola E.6 Interventi “sostegno alla genitorialità” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Tipologia D	Misti	Totale
Bari	8	-	-	1	-	9
Bologna	11	-	-	-	-	11
Brindisi	1	-	-	-	-	1
Cagliari	1	-	-	-	-	1
Catania	3	-	-	1	-	4
Firenze	3	-	-	-	-	3
Genova	2	-	-	3	-	5
Milano	12	-	-	-	-	12
Napoli	3	-	-	1	-	4
Palermo	7	-	-	1	-	8
Reggio Calabria	2	-	-	1	-	3
Roma	29	4	2	7	2	44
Taranto	2	-	-	-	-	2
Torino	23	-	2	2	9	36
Venezia	1	1	-	-	-	2
Totale	108	5	4	17	11	145

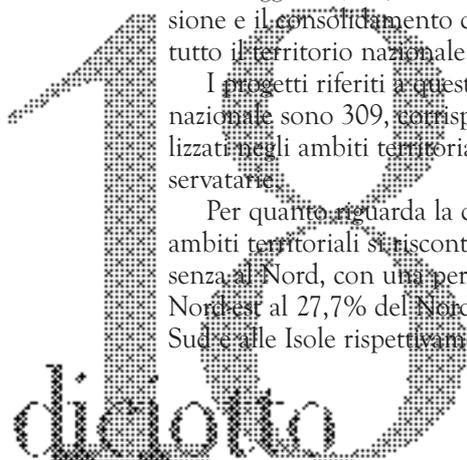
F. Interventi per la prima infanzia

Gli asili nido hanno rappresentato, fin dalla loro istituzione, la principale risposta in termini di servizi pubblici alle esigenze di cura e di crescita dei bambini tra 0 e 3 anni. A questa risposta nel tempo, in particolar modo negli ultimi dieci anni, se ne sono andate affiancando altre per iniziativa degli enti locali che hanno cercato sia di superare alcuni limiti del servizio nido tradizionale – costi, flessibilità oraria e organizzativa, liste di attesa, per citarne alcuni – che di offrire nuove opportunità secondo progetti pedagogici capaci di interpretare al meglio le mutate esigenze di crescita dei bambini e quelle di tipo socioculturale espresse dalle famiglie e più in generale dal contesto sociale.

La legge 285/97, attraverso l'articolo 5, ha inteso favorire la diffusione e il consolidamento di queste tipologie di servizi innovativi su tutto il territorio nazionale.

I progetti riferiti a quest'area catalogati nella banca dati del Centro nazionale sono 309, corrispondenti al 10,9% del totale, di cui 256 realizzati negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni e 53 nelle città riservatarie.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica dei progetti degli ambiti territoriali si riscontra una maggiore e pressoché omogenea presenza al Nord, con una percentuale di progetti che varia dal 26,2% del Nord-est al 27,7% del Nord-ovest, rispetto al Centro con il 22,3%, al Sud e alle Isole rispettivamente con il 18,8% e il 5,1% di progetti. Solo



due le Regioni che non hanno presentato progetti in quest'area, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige.

Buona anche la diffusione fra le città riservatarie, tutte con almeno un progetto. I valori maggiori si registrano a Roma (14 progetti), Bologna (8) e Torino (6).

L'insieme dei progetti si articola in 441 interventi (370 degli ambiti territoriali e 71 delle città riservatarie), la cui distribuzione riflette quella dei progetti, con valori più elevati nelle regioni del Nord e del Centro, più bassi al Sud e nelle Isole.

Tutti gli interventi si possono esaminare riconducendoli sostanzialmente a due macro tipologie.

La prima (A), che conta oltre l'80% di quelli catalogati, comprende tutti quegli interventi che hanno strutturato servizi socioeducativi innovativi per la fascia 0-3 e 18-36 mesi, quali centri bambini e famiglie, micronidi, nidi domiciliari autorganizzati, nidi part-time, oppure che hanno introdotto forme di flessibilità organizzativa nei servizi esistenti aumentando l'orario di apertura settimanale estendendolo anche ai giorni festivi, permettendo l'utilizzo estivo delle strutture scolastiche o dei giardini dei nidi per attività di gioco, oppure hanno formato nuove figure professionali quali gli educatori familiari e gli educatori a domicilio, o ancora hanno costituito, dopo appositi corsi di formazione, albi comunali di *baby syster*.

Questa tipologia di interventi è presente per il 22,4% nel Nord-ovest, il 21,4% nel Nord-est, per circa il 15% nel Centro e nel Sud e per il 6,5% nelle Isole. Le città riservatarie con il maggior numero di questi interventi sono Roma (15), Torino (11) e Bologna (6).

La seconda tipologia (B) raccoglie invece modalità di azione specifiche, che come tali possono far parte anche dei nuovi servizi per la prima infanzia compresi nel gruppo precedente, distinte però in questo caso per il particolare approccio metodologico che le contraddistingue: mettersi in gioco e libri e storie. Nel primo caso ci troviamo in sostanza in presenza di centri gioco, intesi sia come servizi a se stanti che come modulo operativo di un servizio più ampio, come ad esempio un centro bambini e famiglie o un nido part-time. Questo tipo di intervento può avere varianti che vanno anche nella direzione di creare luoghi di gioco e incontro tra bambini in affidamento familiare e famiglie di origine, spazio gioco nei condomini o nei reparti pediatrici degli ospedali.

Questo tipo di interventi è presente in prevalenza, per gli ambiti territoriali, nelle regioni del Centro e del Nord-est, mentre per le città riservatarie in soli tre comuni: Firenze, Bologna e Cagliari.

È stata codificata infine una terza tipologia, "misti", che comprende un numero esiguo di casi (1,8%) riconducibili a una sola tipologia delle due individuate in precedenza.

Tavola F.1 Progetti “interventi per la prima infanzia”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

161

	V.a.	%
Nord-ovest	79	25,6
Nord-est	81	26,2
Centro	74	24
Sud	56	18,1
Isole	19	6,1
Totale	309	100,0

Tavola F.2 Progetti “interventi per la prima infanzia”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	67	26,2
Nord-est	71	27,7
Centro	57	22,3
Sud	48	18,8
Isole	13	5,1
Totale	256	100,0

Tavola F.3 Progetti “interventi per la prima infanzia”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	1
Bologna	8
Brindisi	1
Cagliari	3
Catania	2
Firenze	3
Genova	3
Milano	3
Napoli	1
Palermo	1
Reggio Calabria	4
Roma	14
Taranto	1
Torino	6
Venezia	2
Totale	53

Tavola F.4 Interventi “per la prima infanzia” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	97	92,4	22,0	8	7,6	1,8	-	-	-	105	23,8
Nord-est	95	74,2	21,5	26	20,3	5,9	7	5,5	1,6	128	29,0
Centro	79	76,7	17,9	24	23,3	5,4	-	-	-	103	23,4
Sud	63	90,0	14,3	6	8,6	1,4	1	1,4	0,2	70	15,9
Isole	30	85,7	6,8	5	14,3	1,1	-	-	-	35	7,9
Totale	364	-	82,5	69	-	15,6	8	-	1,8	441	100,0

Tavola F.5 Interventi “per la prima infanzia” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	79	90,8	21,4	8	9,2	2,2	-	-	-	87	23,51
Nord-est	83	74,1	22,4	24	21,4	6,5	5	4,5	1,4	112	30,27
Centro	59	73,8	15,9	21	26,3	5,7	-	-	-	80	21,62
Sud	56	88,9	15,1	6	9,5	1,6	1	1,6	0,3	63	17,03
Isole	24	85,7	6,5	4	14,3	1,1	-	-	-	28	7,57
Totale	301	-	81,4	63	-	17,0	6	-	1,6	370	100,00

Tavola F.6 Interventi “per la prima infanzia” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Misti	Totale
Bari	3	-	-	3
Bologna	6	2	2	10
Brindisi	1	-	-	1
Cagliari	2	1	-	3
Catania	3	-	-	3
Firenze	2	3	-	5
Genova	4	-	-	4
Milano	3	-	-	3
Napoli	1	-	-	1
Palermo	1	-	-	1
Reggio Calabria	4	-	-	4
Roma	15	-	-	15
Taranto	1	-	-	1
Torino	11	-	-	11
Venezia	6	-	-	6
Totale	63	6	2	71

4. Infanzia e adolescenza allontanate dalla famiglia

In Italia, nonostante aumentino le coppie senza figli o con un unico figlio, cresce anche il numero delle coppie che, spesso perché non possono avere figli propri, si rivolgono al mondo della fecondazione assistita o ricorrono all’istituto dell’adozione. Per le coppie che fanno domanda di adozione non è facile trovare una immediata soddisfazione alle proprie richieste, dal momento che sul territorio nazionale i minori in stato di adottabilità sono poco più di un migliaio l’anno.

Il numero dei minori in stato di adottabilità non mostra alcuna tendenza alla crescita: erano 1.231 nel 1993, sono 1.246 nel 1999, dopo aver raggiunto nel 1997 il valore massimo di 1.440. La stabilità del numero dei minori adottabili dimostra che in Italia i bambini abbandonati e quelli tolti ai genitori per gravi motivi, aggiunti a quelli non riconosciuti da nessuno dei genitori naturali, rappresentano fenomeni quantitativamente contenuti. Questa situazione interna al Paese orienta sempre più coppie verso l’adozione internazionale che presenta procedure burocratiche particolari, ma un bacino potenziale di minori adottabili molto più vasto.

I dati ufficiali sull’adozione in Italia, in quanto si riferiscono alle domande e non alle coppie, non permettono una valutazione esatta del numero delle coppie che si rivolgono all’adozione, anche perché gran parte di esse presenta entrambe le domande, sia quella per l’adozione nazionale che quella per l’adozione internazionale.

Nel periodo 1993-99 a fronte di 59 mila domande di adozione nazionale ci sono stati 6.074 decreti di adozione, mentre nello stesso pe-

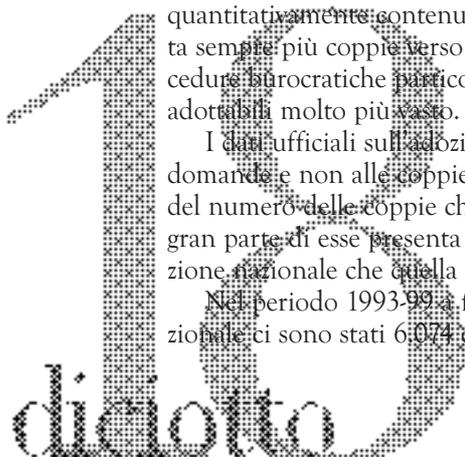


Tavola 11 – Decreti definitivi di adozione nazionale ed internazionale. Italia - Anni 1994-1999

165

Decreti di adozioni	Valori assoluti						totale
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Nazionali	751	784	811	926	1.006	1.020	5.298
Internazionali	1.712	2.161	2.649	2.019	2.193	2.177	12.911
Totale	2.463	2.945	3.460	2.945	3.199	3.197	18.209

Decreti di adozioni	Valori percentuali						totale
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Nazionali	30,5	26,6	23,4	31,4	31,4	31,9	29,1
Internazionali	69,5	73,4	76,6	68,6	68,6	68,1	70,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 12 – Provvedimenti di affidamento familiare emessi dai tribunali per i minorenni. Italia. Anni 1994-1999

Affidamenti	1994	1995	1996	1997	1998	1999
VALORI ASSOLUTI						
Eterofamiliari	1.097	1.052	900	922	1.029	1.177
A comunità alloggio o istituti	1.337	1.182	1.244	1.293	1.413	1.486
NUMERI INDICI						
Eterofamiliari	100,0	95,9	82,0	84,0	93,8	107,3
A comunità alloggio o istituti	100,0	88,4	93,0	96,7	105,7	111,1

Tavola 13 – Strutture residenziali educativo-assistenziali e minori ospiti per regione - Al 30 giugno 1998

Regioni	Strutture	Minori	Minori a struttura	Minori per 1.000 ab. 0-17 anni
Piemonte	149	1.011	6,8	1,6
Valle d'Aosta	2	11	5,5	0,6
Lombardia	288	1.919	6,7	1,4
Trentino-Alto Adige	52	253	4,9	1,5
Veneto	159	840	5,3	1,2
Friuli-Venezia Giulia	29	240	8,3	1,5
Liguria	69	551	8,0	2,7
Emilia Romagna	120	571	4,8	1,1
Toscana	76	603	7,9	1,2
Umbria	16	204	12,8	1,6
Marche	22	115	5,2	0,5
Lazio	152	1.261	8,3	1,4
Abruzzo	12	168	14,0	0,8
Molise	11	85	7,7	1,4
Campania	133	1.869	14,1	1,3
Puglia	128	1.174	9,2	1,3
Basilicata	24	106	4,4	0,8
Calabria	121	1.386	11,5	3,0
Sicilia	195	2.293	11,8	1,9
Sardegna	44	285	6,5	0,9
Italia	1.802	14.945	8,3	1,5

G. Affidamento familiare e adozione

I progetti relativi a quest'area catalogati nella banca dati del Centro nazionale sono 217, pari al 7,6% del totale generale e sono presenti in 17 Regioni e 11 città riservatarie. I progetti riconducibili agli ambiti territoriali sono 198, mentre quelli delle città 19, di cui 7 realizzati a Roma.

Gli interventi relativi ai progetti assommano complessivamente a 265, di cui 243 negli ambiti territoriali e 22 nelle città riservatarie. La distribuzione tra gli ambiti territoriali nelle varie aree geografiche del Paese rispecchia quella dei progetti, con una netta prevalenza del Sud (40% per i progetti e 36,6% per gli interventi), valori comuni per le altre zone d'Italia (intorno al 16-18%), valori più bassi per le Isole che raccolgono l'8,1% dei progetti.

La quasi totalità degli interventi codificati nella banca dati (oltre il 98%) è relativa all'affidamento familiare, tipologia B, sia per gli ambiti territoriali che per le città riservatarie, mentre un numero limitato riguarda iniziative che hanno previsto anche forme di sostegno ai genitori adottivi, tipologia A o servizi per entrambi i percorsi (tipologia misti).

La dimensione dell'affidamento familiare è stata sviluppata in tutte le direzioni attraverso: la costituzione di centri affidi, anche sovracomunali, con *équipe* di operatori specializzati, la costituzione di banche dati delle famiglie disponibili, la formazione degli operatori dei servizi e quella dei genitori affidatari, la promozione di reti e gruppi di mutuo auto-aiuto tra le famiglie affidatarie, corsi di preparazione all'affidamento familiare, iniziative di sensibilizzazione e comunicazione sociale sull'affidamento e sulla cultura dell'accoglienza. Negli interventi proposti inoltre si trovano riferimenti a tutte le forme di affidamento familiare: diurno, part-time e notturno, a parenti ed eterofamiliare, affido educativo e terapeutico/riparativo.

Tavola G.1 Progetti "affidamento familiare e adozione", ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	39	18,0
Nord-est	35	16,1
Centro	40	18,4
Sud	84	38,7
Isole	19	8,8
Totale	217	100,0

Tavola G.2 Progetti “affidamento familiare e adozione”, per ambiti territoriali 167

	V.a.	%
Nord-ovest	35	17,7
Nord-est	34	17,2
Centro	32	16,2
Sud	81	40,9
Isole	16	8,1
Totale	198	100,0

Tavola G.3 Progetti “affidamento familiare e adozione”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	-
Bologna	1
Brindisi	1
Cagliari	-
Catania	1
Firenze	1
Genova	1
Milano	2
Napoli	1
Palermo	1
Reggio Calabria	2
Roma	7
Taranto	-
Torino	1
Venezia	-
Totale	19

18
dieciotto

Tavola G.4 Interventi “affidamento familiare e adozione” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	2	4,3	0,8	44	95,7	16,6	-	-	-	46	17,4
Nord-est	-	-	-	44	95,7	16,6	2	4,35	0,8	46	17,4
Centro	-	-	-	56	100	21,1	-	-	-	56	21,1
Sud	1	1,1	0,4	91	98,9	34,3	-	-	-	92	34,7
Isole	-	-	-	25	100	9,4	-	-	-	25	9,4
Totale	3	-	1,1	260	-	98,1	2	-	0,8	265	100,0

Tavola G.5 Interventi “affidamento familiare e adozione” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	1	2,4	0,4	41	97,6	16,9	-	-	-	42	17,3
Nord-est	-	-	-	43	95,6	17,7	2	4,4	0,8	45	18,5
Centro	-	-	-	45	100,0	18,5	-	-	-	45	18,5
Sud	1	1,1	0,4	87	98,9	35,8	-	-	-	88	36,2
Isole	-	-	-	23	100,0	9,5	-	-	-	23	9,5
Totale	2	-	0,8	239	-	98,4	2	-	0,8	243	100,0

Tavola G.6 Interventi “affidamento familiare e adozione” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

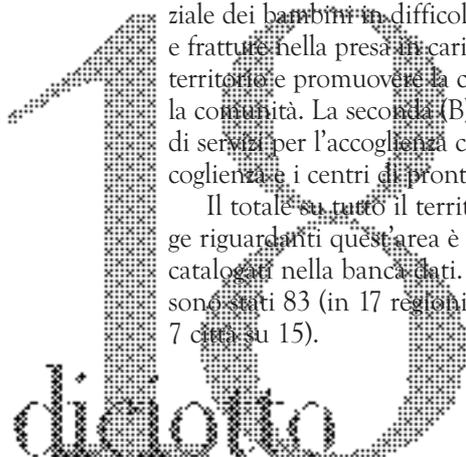
	Tipologia A	Tipologia B	Totale
Bari	-	-	-
Bologna	-	1	1
Brindisi	-	1	1
Cagliari	-	-	-
Catania	-	1	1
Firenze	-	1	1
Genova	-	1	1
Milano	1	1	2
Napoli	-	1	1
Palermo	-	1	1
Reggio Calabria	-	2	2
Roma	-	10	10
Taranto	-	-	-
Torino	-	1	1
Venezia	-	-	-
Totale	1	21	22

H. Raccordo tra presa in carico residenziale e territorio

L'articolo 4 della legge 285/97 prevede numerosi tipi di intervento e, tra gli altri, quelli per l'attivazione di misure sostitutive, a carattere temporaneo, della famiglia in situazioni d'emergenza o in casi di forte disagio da parte del minore o del suo nucleo familiare, attraverso la realizzazione di servizi residenziali educativo-assistenziali a dimensione comunitaria o familiare per l'accoglienza dei minori in difficoltà e l'attivazione di forme di raccordo fra queste realtà, il territorio e la rete dei servizi.

L'insieme degli interventi catalogati nella banca dati del Centro nazionale, afferenti a quest'area, possono essere ricondotti a due macro tipologie. La prima (A) è costituita da quelle azioni che vogliono favorire il raccordo e l'integrazione tra il territorio e i servizi di accoglienza residenziale dei bambini in difficoltà, allo scopo di evitare separazioni definitive e fratture nella presa in carico, l'esclusione dalle opportunità offerte dal territorio e promuovere la creazione di reti di solidarietà tra le famiglie e la comunità. La seconda (B) comprende gli interventi volti alla creazione di servizi per l'accoglienza come le comunità familiari, le comunità di accoglienza e i centri di pronta accoglienza diurni o residenziali.

Il totale su tutto il territorio italiano dei progetti finanziati dalla legge riguardanti quest'area è 96, che costituiscono il 3,4% di tutti i quelli catalogati nella banca dati. I progetti realizzati negli ambiti territoriali sono stati 83 (in 17 regioni), mentre quelli delle città riservatarie 13 (in 7 città su 15).



Il maggior numero di progetti negli ambiti territoriali sono stati realizzati nelle regioni del Sud (32,5%) e del Centro (26,5%), mentre tra le città riservatarie primeggiano Milano e Palermo.

Per quanto riguarda gli interventi il dato complessivo (110) equivale a 1,6% del totale catalogato nella banca dati, con una netta prevalenza di quelli corrispondenti alla tipologia B, che sono 89 su 92 per gli ambiti territoriali e la totalità di quelli delle città riservatarie. Come per i progetti, gli interventi sono stati più numerosi al Centro e al Sud che nelle altre aree del Paese.

Questi dati, se confrontati con quelli del rapporto di ricerca del Centro nazionale relativi al numero delle strutture residenziali educativo-assistenziali presenti in Italia al giugno 1998, rivelano un parziale allineamento relativamente alla distribuzione territoriale delle iniziative. Infatti la ricerca ha rilevato 1.802 strutture così distribuite: 28,1% al Nord-ovest, 23,8% al Sud, 20% al Nord-est, 14,8% al Centro e 13,3% nelle Isole, mentre i dati sulla presenza dei minori nelle suddette strutture indicavano che su un totale di 14.945 bambini il 32% si trovava nelle strutture del Sud, il 23,4% in quelle del Nord-ovest, il 17,2% nelle Isole, il 14,6% al Centro e il 12,8% nel Nord-est.

Da questo confronto è solo possibile constatare, confermandola, l'attenzione che è stata prestata nelle regioni del Sud a questa tipologia d'intervento, mentre il basso numero d'interventi di "raccordo" si segnala come un dato carente da un punto di vista quantitativo, come opportunità non sufficientemente sviluppata e quindi a cui prestare maggiore attenzione per il futuro sviluppo della legge.

Tavola H.1 Progetti "raccordo tra presa in carico residenziale e territorio", ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	17	17,7
Nord-est	16	16,7
Centro	23	24,0
Sud	28	29,2
Isole	12	12,5
Totale	96	100,0

**Tavola H.2 Progetti “raccordo tra presa in carico residenziale e territorio”,
per ambiti territoriali**

171

	V.a.	%
Nord-ovest	12	14,5
Nord-est	15	18,1
Centro	22	26,5
Sud	27	32,5
Isole	7	8,4
Totale	83	100,0

**Tavola H.3 Progetti “raccordo tra presa in carico residenziale e territorio”,
per città riservatarie**

	V.a.
Bari	-
Bologna	-
Brindisi	1
Cagliari	-
Catania	1
Firenze	-
Genova	-
Milano	4
Napoli	-
Palermo	4
Reggio Calabria	-
Roma	1
Taranto	-
Torino	1
Venezia	1
Totale	13

18
dieciotto

Tavola H.4 Interventi “raccordo tra presa in carico residenziale e territorio” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	2	10,0	1,8	18	90,0	16,4	20	18,2
Nord-est	-	-	-	17	100,0	15,5	17	15,5
Centro	1	3,3	0,9	29	96,7	26,4	30	27,3
Sud	-	-	-	29	100,0	26,4	29	26,4
Isole	-	-	-	14	100,0	12,7	14	12,7
Totale	3	-	2,7	107	-	97,3	110	100,0

Tavola H.5 Interventi “raccordo tra presa in carico residenziale e territorio” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	2	16,7	2,2	10	83,3	10,9	12	13,0
Nord-est	-	-	-	16	100,0	17,4	16	17,4
Centro	1	3,4	1,1	28	96,6	30,4	29	31,5
Sud	-	-	-	28	100,0	30,4	28	30,4
Isole	-	-	-	7	100,0	7,6	7	7,6
Totale	3	-	3,3	89	-	96,7	92	100,0

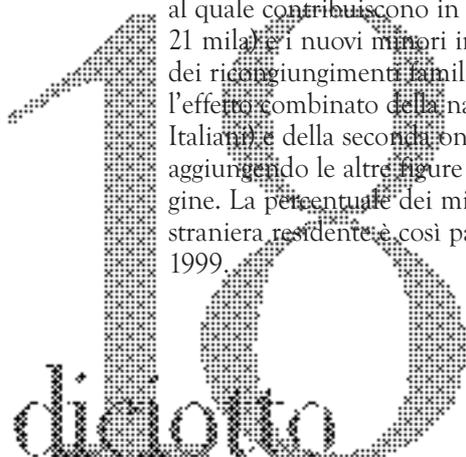
Tavola H.6 Interventi raccordo tra presa in carico residenziale e territorio per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Totale
Bari	-	-	-
Bologna	-	-	-
Brindisi	-	1	1
Cagliari	-	-	-
Catania	-	2	2
Firenze	-	-	-
Genova	-	-	-
Milano	-	4	4
Napoli	-	-	-
Palermo	-	5	5
Reggio Calabria	-	-	-
Roma	-	1	1
Taranto	-	-	-
Torino	-	4	4
Venezia	-	1	1
Totale	-	18	18

5. Infanzia e adolescenza straniera

In Italia, a fronte di un saldo naturale (differenza tra nati vivi e morti) che è negativo ormai da anni, si registra un saldo migratorio con l'estero (differenza tra iscritti dall'estero e cancellati per l'estero) positivo e costantemente in crescita. Nel corso del 1999 la popolazione straniera residente è passata da 1.116.394 unità a 1.270.553, rispettivamente a inizio e fine anno, con un incremento del 13,8%, mentre la popolazione residente in Italia cresce appena dello 0,1%.

All'interno della popolazione straniera residente la componente in più rapida crescita è quella minorile. I minori stranieri residenti erano 125.565 al 31 dicembre 1995, e sono diventati 229.849 al 31 dicembre 1999, con un incremento percentuale dell'83%. Nel corso del solo 1999 si è avuto un incremento del 23% dei minori stranieri residenti, al quale contribuiscono in maniera quasi equivalente le nascite (oltre 21 mila) e i nuovi minori immigrati (22 mila) giunti in Italia a seguito dei ricongiungimenti familiari. I minori stranieri crescono dunque per l'effetto combinato della natalità degli stranieri (più alta di quella degli Italiani) e della seconda ondata migratoria in cui agli adulti si vanno aggiungendo le altre figure dei nuclei familiari rimaste nei Paesi di origine. La percentuale dei minori stranieri sul totale della popolazione straniera residente è così passata dal 14,2% del 1996 al 18,1% del 1999.



174 Tavola 14 – Minori stranieri residenti per sesso e regione

Regioni	Minori stranieri residenti			% minori stranieri residenti sul totale stranieri residenti	Minori stranieri residenti per 1.000 minori residenti
	maschi	femmine	totale		
1997	78.335	71.745	150.080	15,1	14,6
1998	n.d.	n.d.	186.890	16,7	18,2
1999	120.524	109.327	229.851	18,1	22,5
1999 - PER REGIONE					
Piemonte	9.615	9.030	18.645	20,1	30,0
Valle d'Aosta	210	194	404	18,6	22,4
Lombardia	29.913	27.153	57.066	19,5	40,0
Trentino-Alto Adige	2.536	2.343	4.879	19,6	27,7
Veneto	13.357	11.795	25.152	21,5	34,9
Friuli-Venezia Giulia	2.440	2.148	4.588	16,8	28,7
Liguria	2.688	2.510	5.198	15,6	25,5
Emilia-Romagna	12.412	11.386	23.798	21,6	44,8
Toscana	9.246	8.387	17.633	18,2	35,6
Umbria	2.414	2.109	4.523	18,3	36,0
Marche	4.015	3.542	7.557	21,9	32,8
Lazio	14.776	13.469	28.245	13,6	31,0
Abruzzo	1.930	1.802	3.732	17,1	16,3
Molise	186	165	351	17,0	5,8
Campania	3.209	2.737	5.946	11,8	4,3
Puglia	3.023	2.647	5.670	16,9	6,4
Basilicata	306	256	562	17,1	4,5
Calabria	1.296	1.223	2.519	14,5	5,6
Sicilia	5.806	5.411	11.217	17,0	9,8
Sardegna	1.146	1.020	2.166	16,7	7,0
Italia	120.524	109.327	229.851	18,1	22,5

n.d. = dato non disponibile

I. Minori stranieri

Secondo i dati Istat al 1 gennaio 2000 i minori stranieri regolarmente residenti in Italia erano poco meno di 230.000. Si tratta di minori nati in Italia da genitori stranieri, o che si sono ricongiunti con i genitori emigrati in precedenza. Non rientrano in questo conteggio i minori “senza residenza” (nel '98 erano 37.000 quelli con permesso di soggiorno), gli adottati, né i figli di coppie miste o i Rom e Sinti italiani che, impropriamente, vengono in genere inseriti nelle statistiche e nelle tipologie complessive dei minori stranieri, creando confusione tra chi è straniero giuridicamente e chi lo è (o dovrebbe esserlo) soltanto da un punto di vista culturale.

La legge 285/97 ha finanziato iniziative a favore dei minori stranieri, che si sono ben inserite nel quadro di una rinnovata attenzione al minore straniero, passato da soggetto senza specifici diritti, a soggetto cui sono riconosciuti diritti in quanto figlio di lavoratore regolare, fino a essere riconosciuto come specifico soggetto di diritti in quanto minore.

Si tratta di una “rivoluzione” che ha fortemente segnato, e segna tuttora, le politiche sociali a favore dei minori stranieri, le quali, per ri-

sultare efficaci debbono tener conto di situazioni assai differenziate tra loro perché molto diversi sono anche i bisogni espressi dai minori, per storia personale, Paese d'emigrazione, progetto migratorio, tipologia familiare. È quindi necessario saper valutare adeguatamente le differenze sostanziali che caratterizzano il variegato universo che si condensa nel termine "minore straniero", orientando, comunque, gli interventi verso il medesimo obiettivo, e cioè la piena integrazione del minore.

Al raggiungimento di questa finalità hanno contribuito senz'altro i 115 progetti (pari al 4% del totale), articolati in 139 interventi, finanziati dalla legge nel primo triennio di attuazione in 15 su 20 Regioni.

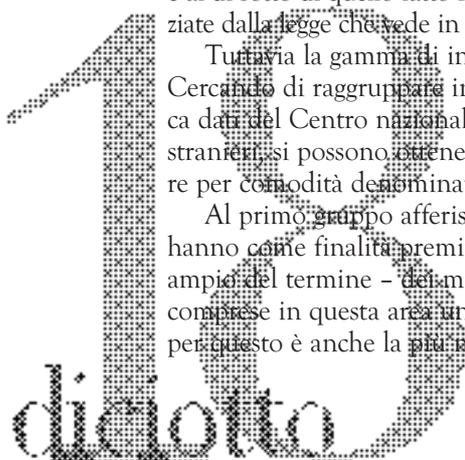
Dal punto di vista della ripartizione territoriale, le Regioni nelle quali è stato realizzato il maggior numero di progetti specificatamente rivolti a minori stranieri sono: il Veneto con 18 progetti, la Toscana con 17, la Lombardia e l'Emilia ciascuno con 14 e il Piemonte con 11. Mentre non sono stati fatti progetti in 5 Regioni: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Molise, Basilicata e Sardegna. A livello macro-regionale si può osservare una maggiore attenzione delle regioni del Nord (33% per il Nord-est e 24,3% nel Nord-ovest), e del Centro (23%), piuttosto che al Sud (13%) o nelle Isole (6,1%).

È interessante notare come circa un terzo dei progetti sui minori stranieri siano stati realizzati complessivamente nelle città riservatarie e quanto questo valore sia rilevante per alcune Regioni: i sette progetti presentati nel Lazio sono stati realizzati tutti a Roma, così come la proporzione è di nove su undici a Torino per il Piemonte, di cinque su quattordici a Bologna per l'Emilia Romagna, tre su sette a Napoli per la Campania e quattro su diciassette a Firenze per la Toscana. Questo fenomeno è assolutamente comprensibile se si prendono in considerazione gli aspetti di multietnicità di certo più diffusi nelle aree metropolitane piuttosto che nei Comuni degli ambiti territoriali, e conferma indirettamente la scelta di attribuire un canale di finanziamento privilegiato alle città riservatarie.

Riguardo al numero d'interventi che i progetti hanno dichiarato di voler realizzare, questo non è molto consistente, se si pensa che a fronte di 115 progetti sono stati catalogati 139 interventi, un dato che mediamente è al di sotto di quello fatto registrare dall'insieme delle progettualità finanziate dalla legge che vede in media oltre due interventi per ogni progetto.

Tuttavia la gamma di iniziative è invece abbastanza diversificata. Cercando di raggruppare in macroaree le tipologie codificate nella banca dati del Centro nazionale, tra quelle riferite a interventi per i minori stranieri, si possono ottenere quattro raggruppamenti che possono essere per comodità denominati come tipologia A, B, C, D.

Al primo gruppo afferiscono tutte le tipologie di intervento che hanno come finalità preminente l'integrazione sociale - nel senso più ampio del termine - dei minori stranieri e delle loro famiglie. Sono comprese in questa area una molteplicità di tipologie di intervento e per questo è anche la più numerosa. La tipologia A raggruppa il 67,6%



degli interventi ed è la prevalente in tutte le ripartizioni territoriali, sia a livello di ambiti che di città riservatarie. Anche in questo caso – come per i progetti – le Regioni del Nord e del Centro presentano il maggior numero di interventi (20 al Centro, 27 nel Nord-ovest, 33 nel Nord-est). I “fulcri” dell’integrazione sono rappresentati dal mondo scolastico e linguistico, da quello territoriale e familiare.

Molti interventi infatti realizzano corsi di alfabetizzazione o sostegno linguistico sia per i bambini che per i genitori stranieri, oppure appositi percorsi di inserimento scolastico e sostegno didattico attraverso l’uso di mediatori culturali, interpreti, ma si interviene anche cercando di migliorare la capacità di comprensione e accoglienza delle culture “altre” attraverso corsi di educazione interculturale per insegnanti e operatori.

L’integrazione passa oltre che attraverso la scuola e i percorsi di istruzione, tramite il territorio con i suoi servizi. Gli interventi hanno previsto l’apertura di centri di accoglienza, informazione e orientamento per i minori stranieri e le loro famiglie, in grado di fornire indicazioni utili sui servizi e le opportunità presenti nel territorio, di agevolare la ricerca del lavoro e di alloggi, come pure centri educativi diurni o interventi formativi sui minori sulla relazione per la gestione dei conflitti e l’accettazione della diversità.

Infine l’integrazione ha puntato anche sul sistema famiglia, oltre che tramite i servizi del territorio e i corsi di alfabetizzazione, attraverso iniziative di sostegno psicologico alle madri e alle coppie miste con figli e favorendo la creazione di reti di solidarietà sia tra famiglie della stessa etnia che miste.

Nella tipologia B sono stati compresi gli interventi finalizzati alla realizzazione di servizi per il tempo libero comprendenti laboratori extrascolastici, iniziative di animazione, centri ricreativi, creazione di gruppi informali, servizi per la prima infanzia e luoghi di aggregazione per adolescenti che hanno rimodulato il loro progetto educativo in modo tale da favorire esperienze di apprendimento e socializzazione, favorendo la compartecipazione di minori stranieri e italiani alla realizzazione di attività, alla promozione di esperienze di partecipazione politica e rappresentanza dei diritti. Questa tipologia raccoglie il 14,4% degli interventi concentrati prevalentemente al Centro e al Nord.

Nella tipologia C sono stati considerati quegli interventi con finalità marcatamente preventiva, tesi a evitare l’inserimento in istituto dei minori stranieri a rischio di marginalità e devianza o in situazione di rischio a livello familiare attraverso il ricorso all’affidamento familiare. Questa tipologia raccoglie solo il 5,8% degli interventi sui minori stranieri. Un dato che fa pensare se si considera che il fenomeno della microcriminalità minorile degli stranieri è in aumento e che avrebbe richiesto maggior attenzione complessivamente e in particolare nelle Regioni del Nord, dove si concentra la maggior parte delle denunce di reato contro i minori stranieri e che invece non vede nessun intervento ad esempio nelle Regioni del Nord-ovest.

Infine la tipologia D, che raggruppa il 12,2% degli interventi, comprende azioni finalizzate al mantenimento dei legami con la cultura di origine. In questi casi si è cercato di attivare un'interazione fra i modelli culturali d'origine e quelli acquisiti in seguito all'esperienza migratoria, per esempio recuperando l'insegnamento della lingua madre e della cultura di origine, la creazione di biblioteche interculturali, di "luoghi etnici" per l'aggregazione di adulti e minori, corsi di formazione e di sensibilizzazione sui temi della mondialità e dello sviluppo.

Tavola I.1 Progetti "minori stranieri" ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	28	24,3
Nord-est	38	33,0
Centro	27	23,5
Sud	15	13,0
Isole	7	6,1
Totale	115	100,0

Tavola I.2 Progetti "minori stranieri", per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	15	19,2
Nord-est	30	38,5
Centro	16	20,5
Sud	11	14,1
Isole	6	7,7
Totale	78	100,0

Tavola I.3 Progetti "minori stranieri", città riservatarie

	V.a.
Bari	-
Bologna	5
Brindisi	-
Cagliari	-
Catania	-
Firenze	4
Genova	1
Milano	3
Napoli	3
Palermo	1
Reggio Calabria	1
Roma	7
Taranto	-
Torino	9
Venezia	3
Totale	37

Tavola I.4 Interventi “minori stranieri” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	27	77,1	19,4	5	14,3	3,60	0	0,00	0,0	3	8,57	2,16	35	25,2
Nord-est	33	68,8	23,7	6	12,5	4,32	4	8,33	2,9	5	10,42	3,60	48	34,5
Centro	20	58,8	14,4	8	23,5	5,76	2	5,88	1,4	6	17,65	4,32	34	24,5
Sud	9	60,0	6,5	1	6,7	0,72	2	13,33	1,4	1	6,67	0,72	15	10,8
Isole	5	71,4	3,6	0	0,0	0,00	0	0,00	0,0	2	28,57	1,44	7	5,0
Totale	94	-	67,6	20	-	14,4	8	-	5,8	17	-	12,2	139	100,0

Tavola I.5 Interventi “minori stranieri” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	17	81,0	17,5	3	14,3	3,09	0	0,0	0,0	1	4,76	1,0	21	21,6
Nord-est	24	61,5	24,7	6	15,4	6,19	4	10,3	4,1	5	12,82	5,2	39	40,2
Centro	13	59,1	13,4	5	22,7	5,15	0	0,0	0,0	4	18,18	4,1	22	22,7
Sud	6	66,7	6,2	0	0,0	0,00	2	22,2	2,1	1	11,11	1,0	9	9,3
Isole	4	66,7	4,1	0	0,0	0,00	0	0,0	0,0	2	33,33	2,1	6	6,2
Totale	64	-	66,0	14	-	14,4	6	-	6,2	13	-	13,4	97	100,0

Tavola I.6 Interventi “minori stranieri” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Tipologia D	Totale
Bari	-	-	-	-	-
Bologna	5	-	-	-	5
Brindisi	-	-	-	-	-
Cagliari	-	-	-	-	-
Catania	-	-	-	-	-
Firenze	2	1	2	1	6
Genova	1	1	-	-	2
Milano	1	1	-	1	3
Napoli	3	-	-	-	3
Palermo	1	-	-	-	1
Reggio Calabria	1	-	-	1	-
Roma	5	2	-	1	8
Taranto	-	-	-	-	-
Torino	8	-	-	1	9
Venezia	4	-	-	-	4
Totale	30	6	2	4	42

6. Infanzia e adolescenza a scuola

A partire dall'anno scolastico 1993/94 la rilevazione dei dati statistici sull'istruzione è stata sottoposta a un processo di ristrutturazione che, in attuazione della normativa istitutiva del Sistema statistico nazionale, ha potenziato la collaborazione dell'Istituto nazionale di statistica con il Ministero della pubblica istruzione con il duplice obiettivo di evitare inutili duplicazioni e colmare alcune lacune informative.

Le prime stime effettuate sulla base di dati provvisori per l'ultimo anno (1997/98) conteggiano la popolazione scolastica italiana in 8.845.213 unità, con una diminuzione rispetto all'anno scolastico precedente dello 0,6%.

Nel 1996/97 dei quasi 9 milioni di alunni, il 17,8% ha frequentato la scuola materna, il 31,6% la scuola elementare, il 20,8% la media e il 29,8% la secondaria superiore. La diminuzione delle iscrizioni scolastiche, già riscontrata da alcuni anni per le scuole secondarie inferiori e superiori, è da attribuire agli andamenti demografici.

Il numero degli insegnanti non mostra questa diminuzione per quel che riguarda le scuole secondarie superiori, al contrario del dato per le medie inferiori.

Il fatto che stia aumentando o diminuendo il numero di studenti per insegnante non implica necessariamente che stia diminuendo o aumentando il successo scolastico degli studenti.

In tutti gli ordini di scuola il rapporto tra studenti e insegnanti è inferiore a dieci studenti per insegnante: rapporto che è invece ampiamente superato da tutte le altre maggiori nazioni europee. La maggiore dotazione di insegnanti rispetto agli studenti che si ha in Italia non è però

direttamente collegata a una maggiore presenza dei primi nella didattica a diretto contatto con gli studenti. Come succede anche in altri ambiti, occorrerebbe distinguere quanti insegnanti sono addetti piuttosto a mansioni amministrative e di segreteria.

Tra scuole medie inferiori e superiori non si evincono differenze di rilievo. Solo le elementari hanno un rapporto studenti/insegnanti superiore alle altre scuole e abbastanza vicino a 10, mentre alle medie inferiori e superiori questo rapporto è attorno a 8: valore molto basso.

Se si eccettuano le elementari, dove in alcune Regioni del Sud (Campania, Puglia e Sicilia) si hanno valori del rapporto studenti/insegnanti superiori a 10, la situazione è poco diversa tra il Nord e il Sud per quanto riguarda la dotazione di insegnanti.

Tavola 15 – Scuole materne, sezioni, bambini e insegnanti per regione

Anni scolastici				Insegnanti	
Regioni	Scuole	Sezioni	Bambini	totale	di cui femmine
1993/1994	26.914	66.959	1.578.420	n.d.	n.d.
1994/1995	26.573	67.558	1.582.338	121.520	120.843
1995/1996	26.296	67.106	1.582.556	121.308	120.582
1996/1997	25.944	67.340	1.577.537	123.423	122.620
1996/1997 - PER REGIONE					
Piemonte	1.621	3.969	95.954	7.948	7.877
Valle d'Aosta	96	179	2.899	315	310
Lombardia	3.066	9.081	224.458	16.211	16.047
Trentino-Alto Adige	607	1.334	26.851	3.195	3.192
Veneto	1.785	4.966	117.273	7.507	7.465
Friuli-Venezia Giulia	489	1.150	25.897	2.050	2.045
Liguria	569	1.355	32.108	2.645	2.608
Emilia-Romagna	1.430	3.496	82.214	6.703	6.635
Toscana	1.377	3.320	77.814	6.678	6.638
Umbria	438	892	20.078	1.762	1.756
Marche	677	1.627	37.123	3.290	3.284
Lazio	2.029	6.033	140.109	10.434	10.383
Abruzzo	721	1.607	37.142	3.168	3.160
Molise	196	417	9.482	757	753
Campania	3.379	8.799	208.174	17.084	16.979
Puglia	1.762	6.082	141.831	10.394	10.354
Basilicata	363	907	20.168	1.775	1.763
Calabria	1.549	3.210	70.732	6.236	6.187
Sicilia	2.947	6.820	159.919	11.443	11.374
Sardegna	843	2.096	47.311	3.828	3.810
Italia	25.944	67.340	1.577.537	123.423	122.620

n.d. = dato non disponibile

Tavola 16 – Scuole, classi, alunni e insegnanti delle scuole elementari per regione

Anni scolastici Regioni	Scuole	Classi	Alunni	Insegnanti ^(a)
1993/1994	21.418	172.934	2.863.279	286.409
1994/1995	20.922	164.278	2.815.631	289.055
1995/1996	20.361	161.902	2.816.128	286.471
1996/1997	19.890	160.366	2.809.699	289.504
1997/1998	19.406	161.295	2.820.919	282.558
1997/1998^(b) - PER REGIONE				
Piemonte	1.534	10.470	168.520	19.666
Valle d'Aosta	90	390	5.102	689
Lombardia	2.581	21.537	381.181	38.470
Trentino Alto Adige	616	3.453	48.267	5.558
Veneto	1.620	11.815	191.960	20.454
Friuli Venezia Giulia	426	2.882	44.035	5.119
Liguria	532	3.471	57.085	6.430
Emilia Romagna	1.099	8.406	142.913	15.729
Toscana	1.130	8.120	136.892	14.495
Umbria	344	2.240	34.451	3.821
Marche	530	3.822	63.285	6.643
Lazio	1.512	13.916	251.344	24.966
Abruzzo	538	3.853	64.513	6.470
Molise	166	1.111	17.560	1.762
Campania	2.122	20.884	385.994	35.318
Puglia	845	12.173	247.971	20.975
Basilicata	259	2.133	35.848	3.748
Calabria	1.158	8.352	130.812	13.971
Sicilia	1.705	17.183	325.317	29.433
Sardegna	599	5.084	87.869	8.841
Italia	19.406	161.295	2.820.919	282.558

(a) Il dato si riferisce all'anno scolastico precedente

(b) Dati provvisori

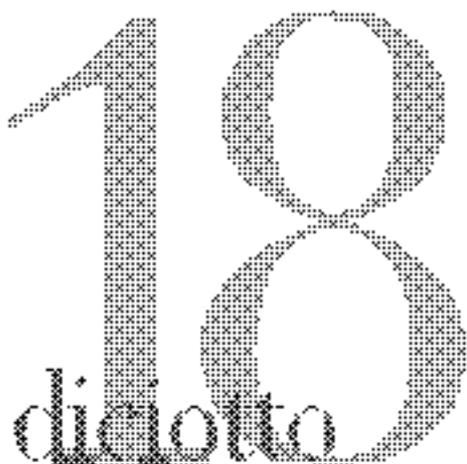


Tavola 17 – Scuole, classi, alunni e insegnanti delle scuole medie per regione

Anni scolastici Regioni	Scuole	Classi	Alunni	Insegnanti
1993/1994	9.728	101.501	1.996.682	249.604
1994/1995	9.531	98.074	1.950.370	241.884
1995/1996	9.250	94.582	1.901.208	236.758
1996/1997	9.119	92.451	1.852.247	231.396
1997/1998	8.840	89.534	1.809.060	199.165
1997/1998^(a) – PER REGIONE				
Piemonte	613	5.412	112.701	12.410
Valle d'Aosta	20	162	3.234	532
Lombardia	1.264	11.663	240.252	26.238
Trentino-Alto Adige	172	1.551	29.333	2.908
Veneto	719	6.160	124.870	13.852
Friuli-Venezia Giulia	174	1.438	28.091	3.194
Liguria	209	1.801	35.107	4.322
Emilia-Romagna	499	4.422	89.550	9.629
Toscana	460	4.225	87.631	9.353
Umbria	149	1.139	22.711	2.376
Marche	241	2.032	40.855	4.367
Lazio	726	8.008	145.436	17.797
Abruzzo	254	2.122	42.390	4.354
Molise	98	596	11.359	1.251
Campania	886	12.236	250.837	26.763
Puglia	502	7.323	163.533	16.235
Basilicata	158	1.216	23.170	2.906
Calabria	548	4.433	82.855	10.240
Sicilia	754	10.294	210.494	23.218
Sardegna	394	3.301	64.651	7.220
Italia	8.840	89.534	1.809.060	199.165

(a) Dati provvisori

Anni scolastici Regioni	Unità scolastiche	Classi	Studenti	Ripetenti	Insegnanti ^(a)
1993/1994	7.864	134.710	2.779.358	n.d.	324.200
1994/1995	7.841	126.733	2.723.715	186.001	313.361
1995/1996	7.842	125.147	2.693.328	191.322	312.560
1996/1997	7.854	124.231	2.648.535	211.511	315.920
1997/1998	7.732	121.564	2.597.983	213.767	318.985
1997/1998 – PER REGIONE					
Piemonte	527	7.591	156.906	11.939	19.675
Valle d'Aosta	23	234	4.236	281	770
Lombardia	1.025	15.655	341.631	27.083	41.364
Trentino-Alto Adige	161	1.777	34.225	1.995	4.785
Veneto	552	8.373	179.106	12.486	21.897
Friuli-Venezia Giulia	165	2.261	44.812	3.818	6.020
Liguria	224	2.768	56.283	4.672	7.218
Emilia-Romagna	457	6.793	143.533	8.999	18.725
Toscana	433	6.618	140.815	11.512	17.793
Umbria	126	1.893	38.461	2.247	4.952
Marche	202	3.202	67.685	3.810	8.618
Lazio	729	12.178	255.207	23.135	31.845
Abruzzo	168	2.982	66.558	5.034	7.911
Molise	53	812	17.694	1.303	2.016
Campania	741	14.354	318.723	30.292	37.069
Puglia	551	9.770	218.341	14.962	25.293
Basilicata	125	1.732	36.572	2.540	4.412
Calabria	350	5.530	116.649	7.640	14.641
Sicilia	843	12.484	261.522	24.552	32.557
Sardegna	277	4.557	99.024	15.467	11.424
Italia	7.732	121.564	2.597.983	213.767	318.985

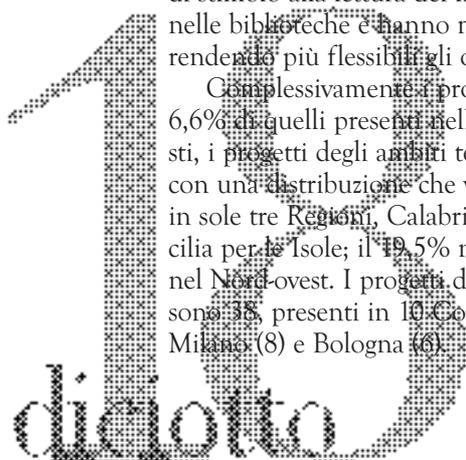
(a) Il dato si riferisce all'anno scolastico precedente

n.d. = dato non disponibile

L. Sostegno e orientamento scolastico e professionale

Quest'area d'intervento raccoglie i progetti, catalogati nella banca dati del Centro nazionale, che hanno attivato azioni di sostegno agli alunni in difficoltà con la scuola, hanno creato maggiori opportunità di stimolo alla lettura dei libri attraverso l'apertura di "sezioni ragazzi" nelle biblioteche e hanno migliorato l'accessibilità ai servizi scolastici, rendendo più flessibili gli orari di apertura e chiusura degli edifici.

Complessivamente i progetti relativi a quest'area sono 187, pari al 6,6% di quelli presenti nella banca dati del Centro nazionale. Di questi, i progetti degli ambiti territoriali sono 149 presenti in 15 Regioni, con una distribuzione che vede il 36,2% dei progetti al Sud concentrati in sole tre Regioni, Calabria, Campania e Puglia; il 15,4% nella sola Sicilia per le Isole; il 19,5% nel Nord-est; il 16,1% al Centro e il 12,8% nel Nord-ovest. I progetti delle città riservatarie afferenti a quest'area sono 38, presenti in 10 Comuni, con quote significative a Torino (9), Milano (8) e Bologna (6).



I progetti si articolano in 222 interventi, di cui 50 realizzati nelle città riservatarie e 172 negli ambiti territoriali. Nell'insieme di questi interventi si possono individuare 4 macrotipologie.

La prima (A) è nettamente la più consistente – sia negli ambiti territoriali che nelle città riservatarie – e raccoglie il 72,5% degli interventi concernenti attività di sostegno scolastico ad alunni in difficoltà e di contrasto alla dispersione scolastica. Il sostegno scolastico si rivolge sia ai bambini che ai ragazzi che hanno difficoltà di apprendimento (e per questo vengono organizzati interventi sul piano didattico nel doposcuola ad esempio presso centri di aggregazione o mediante la formazione di giovani *tutor* nel ruolo di “fratelli maggiori”), che a quelli che esprimono un disagio anche a livello comportamentale (ad esempio, attraverso il bullismo o l'abbandono degli studi). In questi casi gli interventi – che sovente si combinano anche con azioni di sostegno scolastico – prevedono la creazione di *équipe* multidisciplinari, l'apertura di centri di ascolto e consulenza anche presso le scuole, corsi di recupero e laboratori per ragazzi *drop-out*, interventi di educativa domiciliare.

La tipologia B riguarda l'attività di orientamento scolastico e professionale, dove si prevedono iniziative per sostenere i ragazzi, durante il corso degli studi e nei momenti di passaggio da un ciclo a un altro, nel compiere scelte più consapevoli, nella prosecuzione degli studi oppure per l'inserimento nel mondo del lavoro. Questo è stato fatto anche tramite la creazione di “passerelle”, laboratori “ponte”, con attenzione particolare a coloro che abbandonano gli studi o presentano comportamenti a rischio, o anche attraverso l'assegnazione di borse lavoro, l'offerta di *stage* e forme di accompagnamento in azienda.

Nella terza (C) sono raccolti un numero ancora minore di interventi, concernenti l'apertura o l'ampliamento di biblioteche specializzate per i ragazzi oppure la creazione di “sezioni ragazzi” all'interno di biblioteche che si rivolgono a un pubblico più generale, come pure la creazione di “servizi pre-post scuola”, concepiti come forme di flessibilizzazione capaci di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei genitori con quelli dei servizi per l'infanzia e scolastici, mediante l'ampliamento della durata di apertura di questi ultimi o il miglioramento del trasporto pubblico di collegamento tra i servizi e gli utenti.

Infine una quarta tipologia (misti) raggruppa quegli interventi che coprono più di una delle aree precedentemente esposte e riguarda un esiguo numero di casi pari al 2,7% del totale degli interventi di quest'area.

Osservando la distribuzione geografica delle diverse tipologie con riferimento agli ambiti territoriali si nota che la prima (A) è quella prevalente in tutte le ripartizioni territoriali, con i valori più elevati nelle Regioni del Sud dove si raccolgono il 26,2% di tutti gli interventi, tranne che nel Nord-est dove in questo caso il numero è analogo a quello della

tipologia B. Quest'ultima comprende complessivamente il 14% degli interventi distribuiti prevalentemente nelle Regioni del Nord e del Centro, infine la terza (C), che è pari in totale al 12,2%, non è presente nelle Isole mentre i valori maggiori si registrano nelle Regioni del Sud.

Tavola L.1 Progetti "sostegno e orientamento scolastico e professionale", ripartizioni territoriali Italia

	V.a.	%
Nord-ovest	36	19,3
Nord-est	36	19,3
Centro	30	16,0
Sud	56	29,9
Isole	29	15,5
Totale	187	100,0

Tavola L.2 Progetti "sostegno e orientamento scolastico e professionale", per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	19	12,8
Nord-est	29	19,5
Centro	24	16,1
Sud	54	36,2
Isole	23	15,4
Totale	149	100,0

Tavola L.3 Progetti "sostegno e orientamento scolastico e professionale", per città riservatarie

	V.a.
Bari	1
Bologna	6
Brindisi	-
Cagliari	-
Catania	4
Firenze	2
Genova	-
Milano	8
Napoli	-
Palermo	2
Reggio Calabria	-
Roma	4
Taranto	1
Torino	9
Venezia	1
Totale	38

Tavola L.4 Interventi “sostegno e orientamento scolastico e professionale” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	31	67,4	14,0	10	21,7	4,5	5	10,9	2,3	-	-	-	46	20,7
Nord-est	25	56,8	11,3	9	20,5	4,1	7	15,9	3,2	3	6,8	1,4	44	19,8
Centro	20	64,5	9,0	8	25,8	3,6	3	9,7	1,4	-	-	-	31	14,0
Sud	47	78,3	21,2	2	3,3	0,9	8	13,3	3,6	3	5,0	1,4	60	27,0
Isole	38	92,7	17,1	3	7,3	1,4	-	-	-	-	-	-	41	18,5
Totale	161	-	72,5	32	-	14,4	23	-	10,4	6	-	2,7	222	100,0

Tavola L.5 Interventi “sostegno e orientamento scolastico e professionale” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	7	36,8	4,1	7	36,8	4,1	5	26,3	2,9	-	-	-	19	11,0
Nord-est	22	61,1	12,8	6	16,7	3,5	5	13,9	2,9	3	8,3	1,7	36	20,9
Centro	15	60,0	8,7	7	28,0	4,1	3	12,0	1,7	-	-	-	25	14,5
Sud	45	77,6	26,2	2	3,4	1,2	8	13,8	4,7	3	5,2	1,7	58	33,7
Isole	32	94,1	18,6	2	5,9	1,2	-	-	-	-	-	-	34	19,8
Totale	121	-	70,3	24	-	14,0	21	-	12,2	6	-	3,5	172	100,0

**Tavola L.6 Interventi “sostegno e orientamento scolastico e professionale” per tipologia, per città riser-
vatarie (valori assoluti)**

	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Misti	Totale
Bari	1	-	-	-	1
Bologna	2	3	2	-	7
Brindisi	-	-	-	-	-
Cagliari	-	-	-	-	-
Catania	4	-	-	-	4
Firenze	2	-	-	-	2
Genova	-	-	-	-	-
Milano	6	2	-	-	8
Napoli	-	-	-	-	-
Palermo	2	1	-	-	3
Reggio Calabria	-	-	-	-	-
Roma	3	1	-	-	4
Taranto	1	-	-	-	1
Torino	18	1	-	-	19
Venezia	1	-	-	-	1
Totale	40	8	2	0	50

**7. Infanzia,
adolescenza
e handicap**

L’inserimento scolastico del portatore di handicap ha rappresentato un importante evento per la garanzia dei diritti di questa particolare fascia di popolazione. I dati presentati mostrano come nell’anno scolastico 1994/95, per esempio, in Italia vi erano 2.095 insegnanti di sostegno su 8.763 alunni con handicap, il che vuol dire che ci sono 23,9 insegnanti ogni 100 alunni e questo si avvicina al rapporto di 1 a 4 che la legge del 1982 pone come riferimento.

Per quanto riguarda il numero dei bambini con handicap nelle scuole materne, nei 3 anni scolastici considerati, c’è un aumento consistente degli iscritti che passano infatti dagli 8.763 dell’anno scolastico 1994/95 ai 9.783 del 1996/97. Un lieve e costante aumento si ha, anche, per le scuole medie inferiori dove nell’anno scolastico 1994/95 c’erano 42.508 iscritti, mentre erano 43.244 nel 1996/97. Per le scuole elementari questa crescita progressiva non si verifica e la quota di iscritti va da 48.549 del 1994/95 ai 48.902 dell’anno successivo per arrivare ai 48.724 dell’anno scolastico 1996/97.

La forte differenza tra il numero degli iscritti alla scuola materna e quello degli iscritti alle elementari indicherebbe la propensione dei genitori a mantenere a casa i bambini portatori di handicap fino al raggiungimento dell’età in cui è obbligatorio l’inserimento scolastico.



Tavola 19 – Bambini con handicap per tipologia di handicap, insegnanti di sostegno, di ruolo e scuola

Anni scolastici	Alunni con handicap		Tipo di handicap (in %)			Insegnanti di sostegno	
	v.a.	per 100 alunni	psicofisico	uditivo	visivo	v.a.	per 100 alunni con handicap
Scuola materna statale							
1994/1995	8.763	1,0	90,9	6,4	2,7	2.095	23,9
1995/1996	9.198	1,0	90,5	6,7	2,8	2.135	23,2
1996/1997	9.783	1,1	91,2	6,2	2,6	2.111	21,6
Scuola elementare statale							
1994/1995	48.549	1,9	93,1	4,3	2,6	10.633	21,9
1995/1996	48.902	1,9	93,5	4	2,5	10.795	22,1
1996/1997	48.724	1,9	94	4,1	1,9	10.415	21,4
Scuola media inferiore							
1994/1995	42.508	2,3	n.d.	n.d.	n.d.		
1995/1996	43.158	2,3	94,8	3,6	1,6		
1996/1997	43.244	2,3	95,0	3,3	1,7		

n.d. = dato non disponibile

La L. 285/97, pur prevedendo all'art. 3 uno specifico riferimento all'handicap (comma 1, lettera e), raccoglie gli interventi finalizzati a dare risposte a questa tipologia di destinatari nell'art. 4, in maniera abbastanza generica. D'altra parte altre leggi di settore si occupano dei minori disabili per cui, probabilmente, nella progettazione della L. 285/97 è prevalsa un'attenzione diffusa e non specifica per l'handicap, che si può riconoscere nel basso numero di progetti e di interventi esplicitamente orientati a questa area di intervento. La stessa tipologia degli interventi previsti dal primo manuale di orientamento alla progettazione presupponeva l'azione specifica in favore dei disabili di minore età in un contesto di normalità e di integrazione, per evitare ghettizzazioni.

Per questo le tipologie d'azione per l'handicap, codificate nella banca dati realizzata dal Centro nazionale sono riconducibili sostanzialmente a tre aree.

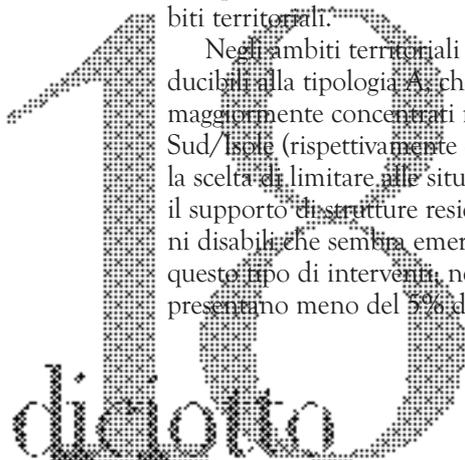
Da una parte ci sono quegli interventi che si pongono l'obiettivo dell'integrazione nello studio, nel lavoro, nel gioco e nello sport, anche con il sostegno dell'associazionismo e del volontariato (A). Dall'altra ci sono i servizi diurni per disabili minorenni (B) e i servizi di accoglienza residenziale destinati alla stessa fascia di età e tipologia di soggetti (C).

Il totale dei progetti compresi in quest'area è 72 (pari circa al 2,5% di tutti i progetti catalogati in banca dati); gli interventi sono 90 e rappresentano meno dell'1,5% del dato complessivo italiano.

Il maggior numero di progetti per l'handicap si rileva negli ambiti territoriali delle Regioni del Sud (35,4%), seguito da Centro e Nord-est, rispettivamente con il 29,2% e il 21,5%; un solo progetto è presente negli ambiti del Nord-ovest e 8 nelle Isole. Non risultano progetti specifici in sei Regioni: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Sardegna, Basilicata, Liguria, Piemonte.

Pochi risultano anche i progetti attivati nelle città riservatarie; solo 7 realizzati da Roma, Napoli, Firenze e Milano; il dato è difficilmente interpretabile, anche se è sostanzialmente in linea con quello degli ambiti territoriali.

Negli ambiti territoriali la prevalenza assoluta è per i progetti riconducibili alla tipologia A che sono quasi il 77% del totale, e che sono maggiormente concentrati nel Nord-est (addirittura il 92,9%) e nel Sud/Isole (rispettivamente con l'84,6% e l'80,0%). Appare condivisibile la scelta di limitare alle situazioni di estrema necessità la realizzazione o il supporto di strutture residenziali destinate all'accoglienza di minorenni disabili; che sembra emergere dall'analisi dei dati che si riferiscono a questo tipo di interventi, negli ambiti di tutta Italia sono solo 4 e rappresentano meno del 5% di tutti gli interventi di quest'area; il dato del-



le strutture semiresidenziali (meno del 20% complessivo) si distribuisce territorialmente con una prevalenza nel Centro Italia (26,9%).

Anche nelle città riservatarie, per quanto valga cogliere una tendenza con numeri così bassi, la quota più alta di interventi si riferisce alle azioni di integrazione nella normalità.

Tavola M.1 Progetti “infanzia, adolescenza e handicap”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	2	2,8
Nord-est	14	19,4
Centro	23	31,9
Sud	25	34,7
Isole	8	11,1
Totale	72	100,0

Tavola M.2 Progetti “infanzia, adolescenza e handicap”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	1	1,5
Nord-est	14	21,5
Centro	19	29,2
Sud	23	35,4
Isole	8	12,3
Totale	65	100,0

Tavola M.3 Progetti “infanzia, adolescenza e handicap”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	-
Bologna	-
Brindisi	-
Cagliari	-
Catania	-
Firenze	2
Genova	-
Milano	1
Napoli	2
Palermo	-
Reggio Calabria	-
Roma	2
Taranto	-
Torino	-
Venezia	-
Totale	7

Tavola M.4 Interventi “infanzia, adolescenza e handicap” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Totale interventi	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	2	66,7	2,2	1	33,3	1,1	-	-	-	3	3,3
Nord-est	13	92,9	14,4	1	7,1	1,1	-	-	-	14	15,6
Centro	18	60,0	20,0	8	26,7	8,9	4	13,3	4,4	30	33,3
Sud	23	82,1	25,6	3	10,7	3,3	2	7,1	2,2	28	31,1
Isole	12	80,0	13,3	3	20,0	3,3	-	-	-	15	16,7
Totale	68	-	75,6	16	-	17,8	6	-	6,7	90	100,0

Tavola M.5 Interventi “infanzia, adolescenza e handicap” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Totale interventi	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	-	-	-	1	100,0	1,2	-	-	-	1	1,2
Nord-est	13	92,9	15,9	1	7,1	1,2	-	-	-	14	17,1
Centro	16	61,5	19,5	7	26,9	8,5	3	11,5	3,7	26	31,7
Sud	22	84,6	26,8	3	11,5	3,7	1	3,8	1,2	26	31,7
Isole	12	80,0	14,6	3	20,0	3,7	-	-	-	15	18,3
Totale	63	-	76,8	15	-	18,3	4	-	4,9	82	100,0

Tavola M.6 Interventi “infanzia, adolescenza e handicap” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Totale
Bari	-	-	-	-
Bologna	-	-	-	-
Brindisi	-	-	-	-
Cagliari	-	-	-	-
Catania	-	-	-	-
Firenze	1	1	-	2
Genova	-	-	-	-
Milano	2	-	-	2
Napoli	1	-	1	2
Palermo	-	-	-	-
Reggio Calabria	-	-	-	-
Roma	1	-	1	2
Taranto	-	-	-	-
Torino	-	-	-	-
Venezia	-	-	-	-
Totale	5	1	2	8

8. Infanzia, adolescenza e salute

Nei reparti di pediatria degli ospedali pubblici si rileva una dotazione 1,2 di posti letto per 1.000 abitanti di 0-14 anni, con un tasso di occupazione del 62,1%. Il tasso di posti letto per 1.000 abitanti di 0-14 anni oscilla dallo 0,7 in Valle d’Aosta al 2,3 in Liguria mentre la percentuale di occupazione dei posti letto varia da 35,1% del Friuli Venezia Giulia a 73,4% della Liguria.

Per quanto riguarda le malattie infettive c’è una premessa da fare: le notifiche delle malattie infettivo-diffusive, rese obbligatorie per legge, non lo sono nella realtà, nel senso che l’evasione di questo obbligo – fenomeno ben noto agli epidemiologi – è piuttosto consistente per alcune malattie, meno per altre. Questo elemento deve indurre cautela nella interpretazione dei dati.

Nel 1997 le malattie infettive per cui si sono avute più notifiche, nella classe di età 0-14, sono la varicella (110.077 notifiche), il morbillo (41.254 notifiche), la rosolia (34.612 notifiche).

Nell’ambito delle malattie a carattere infettivo-diffusivo l’Aids ha oggettivamente assunto un notevole rilievo. In Italia, i casi di Aids pediatrico sono fortemente diminuiti dopo alcuni anni in cui il fenomeno si era mostrato sostanzialmente stabile. Nel periodo 1992-98 si passa infatti dai 66 nuovi casi di Aids pediatrico del 1992 ai 51 del 1996 con un valore massimo registrato nel 1995 di 83 nuovi casi, per poi iniziare una improvvisa quanto intensa discesa a partire dal 1997, con appena 27 nuovi casi, che diventano 19 nel 1998. L’ultimo dato disponibile relativo al 1999 indica che si sono verificati 6 casi Aids pediatrico, quasi un annullamento del fenomeno.

Tavola 20 – Posti letto e relativi indicatori in Pediatria negli Istituti pubblici, per regione – Anno 1997

Regioni	Posti letto	% occupazione posti letto	Posti letto per 1.000 ab. 0-14 anni
Piemonte	518	71,8	1,0
Valle d'Aosta	10	58,5	0,7
Lombardia	1.436	69,0	1,2
Trentino Alto Adige	178	60,7	1,2
Veneto	663	72,5	1,1
Friuli-Venezia Giulia	141	35,1	1,1
Liguria	385	73,4	2,3
Emilia-Romagna	403	67,1	0,9
Toscana	476	67,4	1,2
Umbria	159	60,0	1,5
Marche	288	55,0	1,5
Lazio	720	56,5	1,0
Abruzzo	355	55,0	1,9
Molise	85	44,5	1,7
Campania	1.004	57,6	0,9
Puglia	1.267	57,9	1,7
Basilicata	160	44,4	1,5
Calabria	485	51,8	1,3
Sicilia	1.138	66,3	1,2
Sardegna	333	53,2	1,3
Italia	10.204	62,1	1,2

18
dieciotto

Tavola 21 – Distribuzione dei casi pediatrici di Aids per regione di residenza e anno di diagnosi – Anni 1992-1999

Regione	Anni								Totale	
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	v.a.	%
Piemonte	5	4	4	3	3	7	0	0	26	7,1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Lombardia	17	10	19	22	19	5	4	3	99	27,1
Trentino-Alto Adige	3	0	0	2	0	1	0	0	6	1,6
Veneto	3	0	7	3	3	0	0	0	16	4,4
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0,3
Liguria	1	4	3	4	1	0	1	0	14	3,8
Emilia-Romagna	10	9	4	4	4	2	1	0	34	9,3
Toscana	4	2	7	7	1	0	2	0	23	6,3
Umbria	1	0	0	3	1	0	0	1	6	1,6
Marche	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0,3
Lazio	11	9	5	11	8	8	4	1	57	15,6
Abruzzo	1	2	1	1	1	0	0	0	6	1,6
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Campania	4	5	1	7	1	2	0	0	20	5,5
Puglia	1	3	0	2	1	1	2	0	10	2,7
Basilicata	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0,5
Calabria	0	1	0	2	0	0	0	1	4	1,1
Sicilia	3	3	4	4	0	0	1	0	15	4,1
Sardegna	0	2	2	4	0	1	2	0	11	3,0
Estero	0	0	0	1	1	0	0	0	2	0,5
Ignota	2	2	0	3	4	0	1	0	12	3,3
Italia	66	56	57	83	51	27	19	6	365	100,0
numeri indici (1992=100)	100	85	86	126	77	41	29	9		

La mortalità nelle classi infantile e adolescenziale è costantemente diminuita nel periodo 1991-96, sia in valori assoluti sia per quanto riguarda i tassi di mortalità. La riduzione maggiore si è registrata nel primo anno di vita, ma riduzioni si sono avute pure nelle classi di età 1-4 e 5-14 anni e, conseguentemente, nel complesso della classe 0-14 anni. Si è in presenza, sostanzialmente, di una riduzione della mortalità che riguarda tutte le classi d'età fino ai 14 anni compiuti e tutti gli anni del periodo considerato.

In valori assoluti, i morti di 0-14 anni sono passati da 6.469 nel 1991 a 4.872 nel 1996, con una diminuzione di 1.597 unità e del 24,7%, ovvero un quarto circa dei morti del 1991. Il tasso di mortalità per 100 mila abitanti relativo all'età 0-14 (numero di morti all'anno per 100 mila abitanti di 0-14 anni) è passato da 71,8 a 57,2. I tassi di mortalità per le specifiche età, per 100 mila abitanti delle stesse età, sono tutti diminuiti.

Tutte le Regioni italiane mostrano una riduzione del numero dei morti entro il primo anno di vita con l'unica eccezione della Valle d'Aosta - Regione dove, a causa delle ridotte dimensioni numeriche, variazioni in valori assoluti anche molto modeste possono determinare spostamenti percentuali notevoli, ma di scarsa significatività sul piano statistico. Questi morti passano, nell'insieme delle Regioni italiane, da 4.571 nel 1991 a 3.251 nel 1996, con una riduzione del 29%. Riduzione decisamente più forte al Sud, dove, a eccezione dell'Abruzzo e della Sicilia, tutte le Regioni hanno fatto registrare una riduzione superiore a quella media nazionale.

Due Regioni danno, da sole, quasi un quarto di tutti i morti fino a 1 anno di vita registrati nel periodo 1991-1996: la Campania (nella quale si registra il 17,7% dei morti) e la Sicilia (15,0%). In valori percentuali seguono la Lombardia (con il 10,8%) e la Puglia (con il 9,4%). Questo dato è condizionato dalla popolosità complessiva delle Regioni.

Minore è la riduzione dei morti di 1-14 anni nel periodo considerato. Questi scendono da 1.898 nel 1991 a 1.621 nel 1996, con una diminuzione del 14,6%. Se si eccettuano l'Abruzzo e la Puglia tutte le regioni del Sud fanno registrare diminuzioni percentuali assai più cospicue del valore nazionale, mentre nelle regioni del Centro e del Nord si registra un andamento più altalenante.

In Molise, Campania, Basilicata, Calabria e Sardegna la riduzione della mortalità è sempre superiore alla media nazionale, sia nel primo anno di vita, sia nella classe d'età 1-14 anni che nell'arco dell'età 0-14 anni.



Tavola 22 – Morti di 0-14 anni per classe di età e regione

Anni Regioni	Età			
	0	1-4	5-14	0-14
1991	4.571	686	1.212	6.469
1992	4.489	667	1.182	6.338
1993	3.905	798	1.206	5.909
1994	3.507	707	1.054	5.268
1995	3.257	646	1.078	4.981
1996	3.251	591	1.030	4.872
1996 – PER REGIONE				
Piemonte	198	31	46	275
Valle d'Aosta	5	0	1	6
Lombardia	343	70	158	571
Trentino-Alto Adige	45	11	18	74
Veneto	184	43	73	300
Friuli-Venezia Giulia	35	10	11	56
Liguria	55	12	13	80
Emilia-Romagna	143	27	51	221
Toscana	145	22	53	220
Umbria	31	14	11	56
Marche	58	9	27	94
Lazio	237	58	78	373
Abruzzo	85	13	17	115
Molise	17	5	6	28
Campania	508	81	132	721
Puglia	305	48	111	464
Basilicata	30	7	14	51
Calabria	151	29	46	226
Sicilia	502	72	109	683
Sardegna	79	10	36	125
Italia	3.156	572	1.011	4.739
<i>Esteri o non indicato</i>	95	19	19	133
Totale	3.251	591	1.030	4.872

N. Interventi per la salute dell'infanzia e dell'adolescenza

Quest'area d'intervento comprende le azioni volte a migliorare la qualità della vita dei bambini ricoverati in ospedale, attraverso: forme di sostegno psicologico sia ai piccoli pazienti che ai loro genitori, l'offerta di informazioni precise sull'itinerario clinico-chirurgico che dovranno affrontare, la continuazione degli impegni scolastici con l'ausilio di volontari e insegnanti, la creazione di ludoteche e attività di animazione nei reparti di degenza. L'attenzione alla salute che la L. 285/97 ha promosso riguarda anche categorie particolari di soggetti a rischio come i figli di genitori tossicodipendenti, attraverso forme speciali di assistenza ai bambini durante il *day hospital*, attività di informazione, sensibilizzazione e formazione del personale medico, nonché l'attivazione di strutture residenziali per bambini o ragazzi con problemi psichici, attraverso un costante collegamento con i servizi sociali e il servizio materno infantile.

Complessivamente i progetti catalogati nella banca dati del Centro nazionale riferiti a quest'area sono 39, pari all'1,4% del totale, mentre gli interventi a essi collegati sono 45. Osservando la distribuzione dei progetti negli ambiti territoriali – che assommano a 26 – delle diverse aree geografiche, si nota che c'è stata maggior attenzione a queste tematiche da parte delle regioni meridionali (35,9% al Sud e 23,1% nelle Isole), mentre nelle altre aree del Paese, tranne nel Nord-est dove si raccolgono il 23,9% dei progetti, i valori sono sensibilmente inferiori (7,7% per il Nord-ovest e 3,8% per il Centro). In ogni area geografica, tranne che nelle Isole, almeno una Regione non ha realizzato alcun progetto di questo tipo: la Valle d'Aosta per il Nord-ovest, Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia per il Nord-est, Umbria e Marche al Centro, Molise e Basilicata al Sud. Nelle città riservatarie i progetti sono 13, distribuiti in 12 città.

Analoga a quella dei progetti risulta la distribuzione geografica degli interventi negli ambiti territoriali; presenti per la maggioranza al Sud con il 35,7%, nelle Isole con il 28,6% e nel Nord-est con il 25%, mentre Centro e Nord-ovest raggruppano rispettivamente il 7,1% e il 3,6% degli interventi.

Le diverse tipologie dell'area “salute dell'infanzia e dell'adolescenza” non sono state differenziate nel conteggio degli interventi a causa della loro scarsa entità. Ciononostante è importante rilevare che la stragrande maggioranza degli interventi (38 su 45) riguardano la tutela dei diritti dei bambini ospedalizzati. Scarsa si è invece rivelata l'attenzione verso la tutela dei figli di tossicodipendenti, per cui sono stati realizzati solo 2 interventi – a Bologna e a Palermo – e per il sostegno ai bambini sieropositivi che conta 1 solo intervento a Bologna. Assai poco numerosi sono anche gli interventi volti a realizzare comunità di accoglienza per soggetti con problemi psichici, presenti nel numero di 4, di cui 3 a Roma e 1 in Sicilia.

Tavola N.1 Progetti “interventi per la salute dell'infanzia e dell'adolescenza”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	5	12,8
Nord-est	9	23,1
Centro	4	10,3
Sud	14	35,9
Isole	7	17,9
Totale	39	100,0

Tavola N.2 Progetti “interventi per la salute dell’infanzia e dell’adolescenza”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	2	7,7
Nord-est	7	26,9
Centro	1	3,8
Sud	10	38,5
Isole	6	23,1
Totale	26	100,0

Tavola N.3 Progetti “interventi per la salute dell’infanzia e dell’adolescenza”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	1
Bologna	1
Brindisi	-
Cagliari	-
Catania	-
Firenze	1
Genova	1
Milano	1
Napoli	1
Palermo	1
Reggio Calabria	1
Roma	2
Taranto	1
Torino	1
Venezia	1
Totale	13

Tavola N.4 Interventi “per la salute dell’infanzia e dell’adolescenza”, ripartizioni territoriali - Italia

	V.a.	%
Nord-ovest	7	15,6
Nord-est	9	20,0
Centro	6	13,3
Sud	14	31,1
Isole	9	20,0
Totale	45	100,0

Tavola N.5 Interventi “per la salute dell’infanzia e dell’adolescenza”, per ambiti territoriali

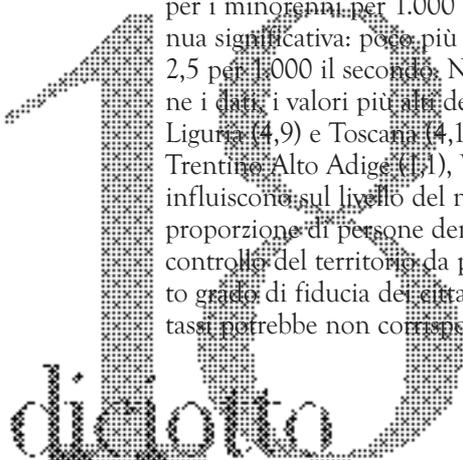
	V.a.	%
Nord-ovest	2	7,1
Nord-est	7	25,0
Centro	1	3,6
Sud	10	35,7
Isole	8	28,6
Totale	28	100,0

Tavola N.6 Interventi “per la salute dell’infanzia e dell’adolescenza”, per città riservatarie (valori assoluti)

	V.a.
Bari	1
Bologna	1
Brindisi	-
Cagliari	-
Catania	-
Firenze	2
Genova	1
Milano	1
Napoli	1
Palermo	1
Reggio Calabria	1
Roma	3
Taranto	1
Torino	3
Venezia	1
Totale	17

9. Infanzia, adolescenza e devianza

Nel periodo 1994-1998 sia il tasso di criminalità (numero dei minori denunciati per i quali l’Autorità giudiziaria ha iniziato l’azione penale per 1.000 minori), che il numero di minori denunciati alle Procure per i minorenni per 1.000 minori, non registrano alcuna variazione annua significativa: poco più di 4 per 1.000 il primo indicatore, attorno a 2,5 per 1.000 il secondo. Nell’ultimo anno di cui si hanno a disposizione i dati i valori più alti del tasso di criminalità minorile si rilevano in Liguria (4,9) e Toscana (4,1), quelli più bassi in Valle D’Aosta (1,0), Trentino-Alto Adige (1,1), Veneto (1,2) e Campania (1,3). Molti fattori influiscono sul livello del numero di minori denunciati. Infatti, un’alta proporzione di persone denunciate può essere indice di un più efficace controllo del territorio da parte delle forze dell’ordine e/o di un più alto grado di fiducia dei cittadini nella giustizia; a valori bassi di questi tassi potrebbe non corrispondere una situazione positiva, bensì una



cultura che tende a considerare “inutili” le denunce di certi reati al fine di arrivare alla loro eliminazione.

Un elemento che pesa molto sul livello della criminalità minorile nelle Regioni italiane è l'insieme dei minori stranieri sul totale dei minori denunciati. Nel periodo 1991-1998, la proporzione dei minori stranieri denunciati è costantemente aumentata fino al 1995 per poi stabilizzarsi nel triennio 1996-1998. Nel 1991 i minori stranieri denunciati rappresentavano il 17,6% del totale dei minori denunciati, percentuale salita nel 1998 al 25,9% (ma la punta più alta è stata raggiunta nel 1995 con il 27,6%). Anche in questo caso non è scontato che l'aumento dell'incidenza dei minori stranieri denunciati sia unicamente dovuta a un reale aumento del numero dei reati commessi da essi; potrebbe anche essere dovuta a una tendenza a denunciare più gli stranieri che gli Italiani.

Tra i minori stranieri denunciati la quota maggiore proviene dall'area ex Jugoslavia - Albania; nel periodo 1991-1998 su 100 minori stranieri denunciati in Italia ben 85 erano di quest'area.

Relativamente ai reati, quelli più frequenti tra i minori sono il furto, seguito da produzione e spaccio di stupefacenti; sono proprio questi i due reati nei quali la percentuale dei minori stranieri denunciati è ancora più alta di quella media che raggiungono sul totale dei minori denunciati.

Nel confronto tra l'Italia e alcuni Paesi europei emerge, per il nostro paese, un modesto tasso di criminalità minorile (calcolato come numero di minori denunciati per 1.000 minori imputabili); in Italia ci sono infatti 9 minori denunciati all'anno (per i quali è iniziata l'azione penale) ogni 1.000 minori imputabili contro 32 di Inghilterra e Galles, 39 della Francia e addirittura 76 della Germania. Un ulteriore dato a conferma di quanto detto: i minori denunciati rappresentano in Italia il 4% di tutti i denunciati, rispetto al 13% della Germania e al 19% della Francia, nazioni che hanno una percentuale di popolazione minorile imputabile sul totale della popolazione minorile pressappoco uguale a quella italiana.

Tavola 23 – Minori denunciati alle procure per i minori per cittadinanza e regione

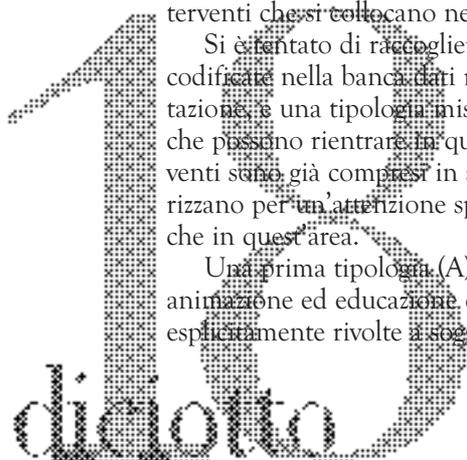
Anni Regioni	Minori denunciati			% minori stranieri
	italiani	stranieri	totale	
1994	33.311	11.015	44.326	24,8
1995	33.350	12.701	46.051	27,6
1996	32.521	11.454	43.975	26,0
1997	32.149	11.196	43.345	25,8
1998	31.181	10.925	42.106	25,9
1998 – PER REGIONE				
Piemonte	2.192	2.057	4.249	48,4
Valle d'Aosta	76	31	107	29,0
Lombardia	2.797	1.996	4.793	41,6
Trentino-Alto Adige	462	55	517	10,6
Veneto	1.361	1.012	2.373	42,6
Friuli-Venezia Giulia	784	342	1.126	30,4
Liguria	1.277	387	1.664	23,3
Emilia-Romagna	1.827	850	2.677	31,8
Toscana	1.223	1.571	2.794	56,2
Umbria	397	69	466	14,8
Marche	576	139	715	19,4
Lazio	3.059	1.464	4.523	32,4
Abruzzo	357	25	382	6,5
Molise	302	1	303	0,3
Campania	4.607	274	4.881	5,6
Puglia	3.044	194	3.238	6,0
Basilicata	529	48	577	8,3
Calabria	1.934	238	2.172	11,0
Sicilia	2.882	134	3.016	4,4
Sardegna	1.495	38	1.533	2,5
Italia	31.181	10.925	42.106	25,9

O. Lotta al disagio di infanzia e adolescenza

L'area di intervento sul disagio di infanzia e adolescenza è abbastanza vasta, infatti anche se comprende prevalentemente i progetti riconducibili ad alcuni aspetti dell'art. 4 della L. 285/97, include anche interventi che si collocano nell'art. 6 della legge.

Si è tentato di raccogliere in quattro tipologie di azione, tra quelle codificate nella banca dati realizzata dal Centro nazionale di documentazione, e una tipologia mista gli oltre 600 progetti e gli 847 interventi che possono rientrare in questo ambito. In diversi casi, progetti e interventi sono già compresi in altre schede presentate, ma poiché si caratterizzano per un'attenzione specifica al disagio, trovano collocazione anche in quest'area.

Una prima tipologia (A) raccoglie quelle attività di aggregazione, animazione ed educazione dell'infanzia e dell'adolescenza che sono esplicitamente rivolte a soggetti con disagio esplicito, comportamento



deviante o che possono essere definiti “a rischio” di devianza. La tipologia B si riferisce a interventi di ascolto e sostegno, anche con supporti specialistici, di preadolescenti e giovani fragili o in difficoltà; in quest’area rientrano anche gli interventi di prevenzione e cura del disagio psicologico. Un terzo gruppo di progetti e interventi (C) è relativo all’area dell’assistenza domiciliare nei confronti dei minori (anche come modalità di supporto alla genitorialità) e del lavoro di strada, dell’educativa territoriale, dell’azione di contrasto della devianza minorile “sul campo”. Anche se gli interventi collegati con la scuola sono presentati in un’altra scheda, è sembrato opportuno riproporre quelli che affrontano il disagio adolescenziale in un contesto così centrale per la crescita come l’ambiente scolastico (D). Un’ultima area include gli interventi “misti”, cioè orientati alla lotta al disagio e alla devianza ma trasversali alle macrotipologie identificate precedentemente.

Il totale dei progetti compresi in quest’area è rilevante, pari a circa il 21% di tutti i progetti catalogati in banca dati; gli interventi costituiscono una percentuale abbastanza minore del dato complessivo italiano (12%), segno che i progetti presentati in questo ambito non sono articolati in molti interventi.

Il maggior numero di progetti di questo tipo si registra negli ambiti territoriali delle regioni del Sud (circa un terzo del totale); seguono con percentuali attorno al 22% il Centro e il Nord-ovest. È importante anche il numero complessivo dei progetti presenti nelle città riservatarie; in particolare Roma con 28 progetti, ma anche altre tre città che superano la decina di progetti (Torino, Catania, Bologna); questo può essere un segnale di come ci sia forte attenzione a questi temi nelle aree metropolitane.

Rispetto alle diverse tipologie d’intervento si rileva come la (C), che agisce sul territorio, con il 33,8% del totale e la (B), che interviene sull’ascolto e sul disagio psicologico, con il 30,9% siano quelle più sviluppate. Diversificata appare la distribuzione degli interventi rispetto ai progetti: per l’area C si registra una maggiore concentrazione nelle regioni del Nord-ovest (41,0%) e delle Isole (37,4%); per l’area B si ha la stessa prevalenza, con un dato più alto (rispettivamente 47,0% e 46,2%). Si può quindi rilevare che mentre esiste una “specializzazione” di interventi nel Nord-ovest e nelle Isole, nel Sud, e in parte anche al Centro, c’è un’azione a 360 gradi anche se con una maggiore incidenza degli interventi di tipo A, con il 42,5% nel Centro Italia e con il 41,6% al Sud.

Tra le città riservatarie si conferma la prevalenza degli interventi delle aree B e C ma con posizioni invertite rispetto agli ambiti territoriali.

Tavola O.1 Progetti sul “disagio”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

203

	V.a.	%
Nord-ovest	129	21,1
Nord-est	90	14,7
Centro	148	24,2
Sud	179	29,3
Isole	65	10,6
Totale	611	100,0

Tavola O.2 Progetti sul “disagio”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	108	21,1
Nord-est	77	15,1
Centro	117	22,9
Sud	165	32,3
Isole	44	8,6
Totale	511	100,0

Tavola O.3 Progetti sul “disagio”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	1
Bologna	11
Brindisi	1
Cagliari	3
Catania	11
Firenze	3
Genova	2
Milano	7
Napoli	3
Palermo	7
Reggio Calabria	4
Roma	28
Taranto	5
Torino	12
Venezia	2
Totale	100

Tavola O.4 Interventi sul “disagio” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Tipologia misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	10	6,1	1,2	72	44,2	8,5	61	37,4	7,2	13	8,0	1,5	7	4,3	0,8	163	19,2
Nord-est	37	28,2	4,4	56	42,7	6,6	29	22,1	3,4	1	0,8	0,1	8	6,1	0,9	131	15,5
Centro	87	38,0	10,3	59	25,8	7,0	79	34,5	9,3	3	1,3	0,4	1	0,4	0,1	229	27,0
Sud	86	40,8	10,2	32	15,2	3,8	72	34,1	8,5	11	5,2	1,3	10	4,7	1,2	211	24,9
Isole	15	13,3	1,8	50	44,2	5,9	40	35,4	4,7	7	6,2	0,8	1	0,9	0,1	113	13,3
Totale	235	-	27,7	269	-	31,8	281	-	33,2	35	-	4,1	27	-	3,2	847	100,0

Tavola O.5 Interventi sul “disagio” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Tipologia misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	8	6,0	1,1	63	47,0	8,8	55	41,0	7,7	5	3,7	0,7	3	2,2	0,4	134	18,8
Nord-est	30	27,0	4,2	47	42,3	6,6	25	22,5	3,5	1	0,9	0,1	8	7,2	1,1	111	15,6
Centro	76	42,5	10,7	37	20,7	5,2	63	35,2	8,8	2	1,1	0,3	1	0,6	0,1	179	25,1
Sud	82	41,6	11,5	31	15,7	4,4	64	32,5	9,0	10	5,1	1,4	10	5,1	1,4	197	27,7
Isole	8	8,8	1,1	42	46,2	5,9	34	37,4	4,8	6	6,6	0,8	1	1,1	0,1	91	12,8
Totale	204	-	28,7	220	-	30,9	241	-	33,8	24	-	3,4	23	-	3,2	712	100,0

Tavola O.6 Interventi sul “disagio” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Tipologia D	Misti	Totale
Bari	1	-	-	-	-	1
Bologna	7	7	4	-	-	18
Brindisi	-	-	1	-	-	1
Cagliari	3	-	-	-	-	3
Catania	2	7	1	1	-	11
Firenze	4	1	1	-	-	6
Genova	-	1	2	-	-	3
Milano	1	4	-	2	-	7
Napoli	-	1	1	1	-	3
Palermo	2	1	5	-	-	8
Reggio Calabria	1	-	3	-	-	4
Roma	7	21	15	1	-	44
Taranto	2	-	3	-	-	5
Torino	1	4	4	6	4	19
Venezia	-	2	-	-	-	2
Totale	31	49	40	11	4	135

10. Infanzia e adolescenza: abusi e maltrattamenti

Le statistiche relative alla tendenza nel tempo delle violenze sui minori offrono un quadro di non facile decifrazione per diversi ordini di motivi:

- non tutte le fattispecie delittuose sono riferite esclusivamente ai minori, ad esempio i reati di abbandono dei minori o incapaci, incesto, maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli;
- l'introduzione di nuove fattispecie di reato, derivanti dai mutamenti legislativi intervenuti negli anni, che vanno a incidere sulle statistiche. Un esempio su tutti è quello relativo alle violenze sessuali, rilevate a partire dal 1996 a seguito della legge 15 febbraio 1966, n. 66 che ha ridefinito alcune fattispecie delittuose, accorpando nelle violenze sessuali le fattispecie prima distinte, della violenza carnale e degli atti di libidine;
- le statistiche si modificano anche in seguito alle misure concrete prese per contrastare questo fenomeno; un esempio è l'istituzione nelle questure italiane di appositi uffici minori che hanno la priorità della lotta alle violenze sessuali sui minori.

Negli anni 1991-1998 i delitti specificamente a danno di minori non mostrano alcuna evidente tendenza all'aumento.

In crescita risultano soltanto le violenze sessuali contro i minori di 14 anni. Nel periodo 1995-1999 le denunce di questi reati sono quasi triplicate, passando dai 205 del 1995 ai 511 del 1999, dopo aver raggiunto un massimo di 586 nel 1998. Magistratura, polizia, istituzioni, centri di ricerca concordano nel sostenere che quanto emerge dalle statistiche ufficiali è solo una parte del fenomeno, ma è certamente vero che l'aumento delle denunce di violenze sessuali sui minori deriva per una quota tutt'altro che marginale da una maggiore attenzione legislativa e sociale al problema.

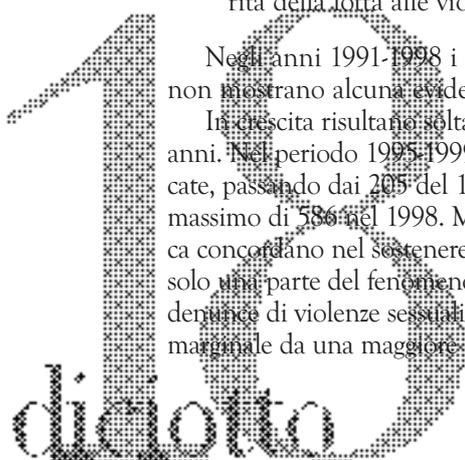


Tavola 24 – Delitti denunciati di violenza sessuale^(a) nei quali sono rimaste vittime minori di anni 14 per regione – Anni 1985-1999

Regioni	Anni														
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Piemonte	17	12	10	20	13	4	6	16	11	11	14	16	14	22	30
Valle d'Aosta	0	0	1	3	0	0	1	0	1	1	0	0	0	5	2
Lombardia	23	23	35	22	17	11	20	18	37	35	36	48	75	124	89
Trentino-Alto Adige	3	3	2	0	2	3	0	2	2	4	2	3	9	11	12
Veneto	7	13	15	13	11	8	8	8	7	8	5	17	34	16	23
Friuli-Venezia Giulia	3	1	1	3	4	1	3	7	1	0	3	4	17	13	14
Liguria	9	5	4	10	14	2	5	3	1	2	10	13	17	9	27
Emilia-Romagna	16	4	9	7	3	6	9	6	19	11	21	18	28	30	38
Toscana	13	9	8	10	9	4	11	7	7	6	14	35	25	45	35
Umbria	3	1	2	1	2	3	3	3	0	1	4	3	8	5	5
Marche	5	3	17	12	4	3	3	3	3	2	0	5	5	16	7
Lazio	13	17	20	27	15	21	12	5	10	10	7	19	46	60	57
Abruzzo	3	4	19	7	3	7	2	3	2	4	2	3	12	8	7
Molise	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	2	4	5	3	2
Campania	41	28	27	27	18	19	9	33	28	14	32	43	39	54	39
Puglia	24	31	22	17	10	10	4	10	9	11	10	13	42	41	40
Basilicata	1	3	4	5	0	1	2	4	1	5	1	5	3	8	3
Calabria	9	16	7	7	12	4	7	15	7	6	4	14	8	19	22
Sicilia	24	23	21	24	20	21	21	39	36	20	30	27	71	65	44
Sardegna	8	17	10	17	16	4	9	13	4	5	8	15	12	32	15
Italia	222	213	235	232	173	132	135	197	186	156	205	305	470	586	511

(a) Prima del 1996 i dati si riferiscono alla 'violenza carnale'

In quest'area si esaminano i progetti, catalogati nella banca dati del Centro nazionale, che hanno dato luogo a interventi di prevenzione e assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori, riconducibili a quanto disposto dall'art. 4, comma h, della legge.

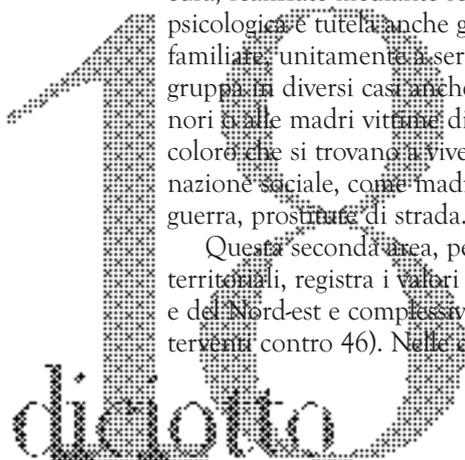
Complessivamente i progetti afferenti a quest'area risultano 105, pari al 3,7% del totale, distribuiti in 18 Regioni. Quelli presenti negli ambiti territoriali sono 79, concentrati per il 27,8% nel Nord-est, per il 24,1% al Sud, il 21,5% nel Nord-ovest, mentre nel Centro e nelle Isole si registrano rispettivamente il 15,2% e l'11,4% dei progetti. Quelli delle città riservatarie sono 26, presenti in tutti i comuni tranne Palermo e Cagliari.

I progetti si articolano in 123 interventi all'interno dei quali si possono individuare due macrotipologie. Nella prima (A) si raccolgono quelli: con finalità preventiva realizzati nelle scuole o su gruppi *target* specifici; con finalità formative sia sul versante del rilevamento che della diagnosi, a favore degli operatori dei servizi sociali, della scuola e dei presidi di pronto soccorso degli ospedali; con finalità informative, di consulenza, orientamento e accoglienza, mediante la creazione di linee telefoniche di aiuto, numeri verdi, centri di ascolto e consulenza; con finalità formative per *équipe* multidisciplinari e reti territoriali per l'accertamento dei casi di maltrattamento e abuso. In alcuni casi questi interventi hanno sviluppato azioni anche in un'ottica di genere, con particolare attenzione alle forme del disagio femminile.

Questa tipologia, per quanto riguarda gli interventi degli ambiti territoriali, è presente in modo particolare nelle regioni del Nord. Nel Nord-ovest gli interventi di questo tipo costituiscono oltre l'80% del totale, mentre nel Nord-est arrivano alla metà. Per le città riservatarie gli interventi di questo tipo sono 15, su un totale di 34 e sono presenti in 8 di esse.

La macrotipologia B raccoglie le azioni di assistenza, protezione e cura, realizzate mediante servizi di accoglienza, diagnosi, consulenza psicologica e tutela anche giuridica in strutture di tipo comunitario o familiare, unitamente a servizi di tipo clinico. Questa seconda area raggruppa in diversi casi anche interventi che si rivolgono non solo ai minori o alle madri vittime di maltrattamenti e abusi sessuali, ma anche a coloro che si trovano a vivere situazioni di crisi e di rischio di emarginazione sociale, come madri tossicodipendenti con figli, Rom, esuli di guerra, prostitute di strada.

Questa seconda area, per quanto riguarda gli interventi degli ambiti territoriali, registra i valori più alti degli interventi nelle regioni del Sud e del Nord-est e complessivamente è di poco inferiore alla prima (43 interventi contro 46). Nelle città riservatarie invece questo tipo di azioni



rappresentano la maggioranza (19 interventi contro 15), distribuite in 8 comuni. Sempre tra le città, Roma ha privilegiato quest'area, con 8 interventi sul totale di 19 di tutte le città riservatarie; solo Firenze, Milano e Venezia presentano azioni in entrambe le tipologie.

Tavola P.1 Progetti “abusi e maltrattamenti all’infanzia, all’adolescenza e alle madri”, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	23	21,9
Nord-est	28	26,7
Centro	19	18
Sud	25	23,8
Isole	10	9,5
Totale	105	100,0

Tavola P.2 Progetti “abusi e maltrattamenti all’infanzia, all’adolescenza e alle madri”, per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	17	21,5
Nord-est	22	27,8
Centro	12	15,2
Sud	19	24,1
Isole	9	11,4
Totale	79	100,0

Tavola P.3 Progetti “abusi e maltrattamenti all’infanzia, all’adolescenza e alle madri”, per città riservatarie

	V.a.
Bari	2
Bologna	3
Brindisi	1
Cagliari	-
Catania	1
Firenze	2
Genova	2
Milano	3
Napoli	1
Palermo	-
Reggio Calabria	1
Roma	5
Taranto	1
Torino	1
Venezia	3
Totale	26

Tavola P.4 Interventi “abusi e maltrattamenti all’infanzia, all’adolescenza e alle madri” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	24	77,4	19,5	7	22,6	5,7	31	25,2
Nord-est	17	56,7	13,8	13	43,3	10,6	30	24,4
Centro	8	32,0	6,5	17	68,0	13,8	25	20,3
Sud	8	30,8	6,5	18	69,2	14,6	26	21,1
Isole	4	36,4	3,3	7	63,6	5,7	11	8,9
Totale	61	-	49,6	62	-	50,4	123	100,0

Tavola P.5 Interventi “abusi e maltrattamenti all’infanzia, all’adolescenza e alle madri” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	19	82,6	21,3	4	17,4	4,5	23	25,8
Nord-est	12	50,0	13,5	12	50,0	13,5	24	27,0
Centro	6	46,2	6,7	7	53,8	7,9	13	14,6
Sud	6	31,6	6,7	13	68,4	14,6	19	21,3
Isole	3	30,0	3,4	7	70,0	7,9	10	11,2
Totale	46	-	51,7	43	-	48,3	89	100,0

Tavola P.6 Interventi “abusi e maltrattamenti all’infanzia, all’adolescenza e alle madri” per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

	Tipologia A	Tipologia B	Totale
Bari	-	3	3
Bologna	3	-	3
Brindisi	-	1	1
Cagliari	-	-	-
Catania	1	-	1
Firenze	2	2	4
Genova	-	2	2
Milano	2	1	3
Napoli	1	-	1
Palermo	-	-	-
Reggio Calabria	1	-	1
Roma	-	8	8
Taranto	-	1	1
Torino	3	-	3
Venezia	2	1	3
Totale	15	19	34

11. Infanzia, adolescenza e povertà

Dai dati pubblicati dall’Istat nel luglio del 2000 si possono trarre le seguenti conclusioni.

L’incidenza della povertà tra le famiglie italiane è rimasta sostanzialmente invariata nel triennio 1997-1999, essendo passata dal 12% del 1997 (12 famiglie su 100 che in quell’anno vivevano sotto la soglia di povertà) all’11,8% del 1998 all’11,9% del 1999.

Il Sud continua a presentare una situazione alquanto diversa, e più negativa, rispetto alle altre ripartizioni geografiche. L’incidenza della povertà nel Sud - il 23,9% nel 1999 - è infatti doppia di quella nazionale.

L’incidenza della povertà resta invariata nel Sud, mentre sembra diminuire al Nord - dov’è scesa al 5% - e crescere al Centro, dove invece è salita all’8,8% (anche se l’andamento della povertà nelle ripartizioni territoriali può dipendere da differenze tra regioni non omogenee presenti nella stessa area).

Le famiglie numerose sono anche quelle con la più alta incidenza della povertà; la massima incidenza della povertà viene infatti raggiunta nelle famiglie con 3 figli e più (24,4%).

Le coppie con un figlio minore che si trovano in situazioni di povertà sono una quota leggermente inferiore alla media nazionale (10,8%), ma bastano due figli minori per “proiettare” l’incidenza della povertà delle famiglie decisamente più in alto della media nazionale (16,4%).

Avere lo stesso numero di figli ma non necessariamente minori sembra essere in relazione a una minore incidenza della povertà: l'8,5% tra le coppie con un figlio e il 13,4% tra quelle con due figli.

La tendenza che sembra emergere è che la presenza di almeno due figli in una famiglia rappresenta un fattore di debolezza e di svantaggio che può incidere sul livello di povertà economica e che, quindi, va messo all'attenzione di quanti sono impegnati nel garantire benessere e futuro all'infanzia e all'adolescenza.

18
dieciotto

Tavola 25 – Indicatori di povertà relativa per ripartizione territoriale – Anni 1997-1999

	Nord			Centro			Sud e Isole			Italia		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
VALORI ASSOLUTI (valori in migliaia)												
Famiglie povere residenti	609	588	518	251	314	370	1.715	1.655	1.712	2.575	2.557	2.600
Individui poveri residenti	10.204	10.300	10.384	4.158	4.195	4.220	7.097	7.149	7.167	21.459	21.644	21.771
	1.458	1.441	1.266	716	870	1.022	5.253	5.107	5.220	7.427	7.418	7.508
	25.274	25.327	25.376	10.925	10.950	10.970	20.832	20.834	20.799	57.031	57.111	57.145
VALORI PERCENTUALI												
Famiglie povere residenti	23,7	23,0	19,9	9,7	12,3	14,2	66,6	64,7	65,9	100,0	100,0	100,0
Individui poveri residenti	47,6	47,6	47,7	19,4	19,4	19,4	33,0	33,0	32,9	100,0	100,0	100,0
	19,6	19,4	16,9	9,6	11,7	13,6	70,7	68,8	65,9	100,0	100,0	100,0
	44,3	44,3	44,4	19,2	19,2	19,2	33,0	36,5	36,4	100,0	100,0	100,0
INDICATORI												
Incidenza della povertà famiglie	6,0	5,7	5,0	6,0	7,5	8,8	24,2	23,1	23,9	12,0	11,8	11,9
individui	5,8	5,7	5,0	6,6	7,9	9,3	25,2	24,5	25,1	13,0	13,0	13,1
Intensità della povertà delle famiglie	18,6	18,9	19,2	18,5	19,1	19,5	22,9	24,2	24,7	21,5	22,4	22,9

Tavola 26 – Incidenza % della povertà delle famiglie con figli minori per ripartizione territoriale.
Anno 1999

Tipologia famiglia	Nord	Centro	Sud e Isole	Italia
Coppia con 1 figlio minore	3,8	7,5	21,3	10,8
Coppia con 2 figli minori	5,8	8,6	27,1	16,4
Coppia con 3 o più figli minori	(a)	(a)	37,2	27,0
Famiglie con almeno un figlio minore	4,7	8,9	23,2	13,9

(a) Il dato non risulta significativo a causa della scarsa numerosità

Q. Minimo vitale e lotta alla povertà

Nell'area di intervento "minimo vitale e lotta alla povertà" rientrano prevalentemente due tipologie di azione tra quelle codificate nella banca dati realizzata dal Centro nazionale di documentazione, comprendente i progetti riconducibili sostanzialmente all'art. 4, comma a, della legge.

Da una parte (A - minimo vitale) ci sono quei servizi che tendono a garantire a una famiglia in situazione di grave disagio economico con figli minorenni il diritto di "sopravvivenza" grazie a un contributo che può essere *una tantum* oppure continuativo, ma in ogni caso per un tempo definito. Dall'altra (B - sostegno economico alla famiglia naturale) si trovano gli interventi integrativi e non sostitutivi in risposta alle esigenze primarie giornaliere, con finalità educativa e che devono essere raccordati con altre azioni allo scopo di avere un'efficacia maggiore.

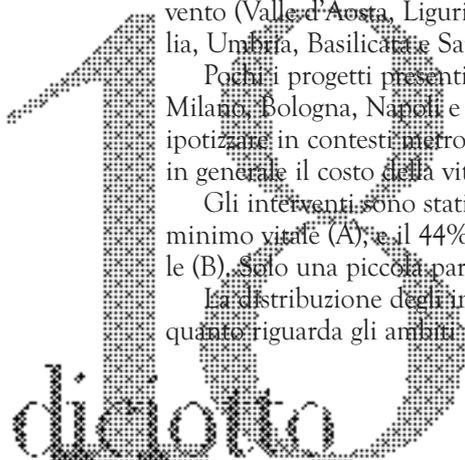
Il totale dei progetti compresi in quest'area è 74 (pari a circa l'2,6% di tutti i progetti catalogati in banca dati). Gli interventi sono 109 e rappresentano l'1,6% del dato complessivo italiano.

Il maggior numero di progetti di questo tipo si registra negli ambiti territoriali delle regioni del Sud e del Centro, rispettivamente con il 38,2% e 35,3%, mentre nelle altre aree si rilevano percentuali tra il 7% e il 10%. I progetti sono presenti solo in 13 delle 20 Regioni italiane. Infatti in ognuna delle suddivisioni geografiche troviamo almeno una Regione che non ha realizzato alcun progetto in quest'area di intervento (Valle d'Aosta, Liguria, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Basilicata e Sardegna).

Pochi i progetti presenti nelle città riservatarie, solo 6 realizzati da Milano, Bologna, Napoli e Taranto, forse meno di quanto si poteva ipotizzare in contesti metropolitani, visto che la povertà delle famiglie e in generale il costo della vita è maggiore nelle grandi città.

Gli interventi sono stati in tutta Italia 109 di cui il 48,6% riferiti al minimo vitale (A); il 44% al sostegno economico alla famiglia naturale (B). Solo una piccola parte vede le due tipologie unite (7%).

La distribuzione degli interventi diversamente dai progetti - per quanto riguarda gli ambiti territoriali - fa registrare una maggior con-



centrazione nelle regioni del Centro Italia (44,7%), seguite da quelle del Sud con il 29,1%, mentre il minor numero si registra nel Nord-ovest (4,9%). Più dettagliatamente, tale distribuzione si ritrova nell'insieme degli interventi di tipo A, mentre in quelli di tipo B c'è una ripartizione più simile tra Centro, Sud e Isole.

Ancora una volta sono solo 6 gli interventi sui 109, 4 di tipo A e 2 di tipo B, realizzati nelle città riservatarie e questo indica la coincidenza tra progetto e intervento.

Tavola Q.1 Progetti "minimo vitale e lotta alla povertà", ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	V.a.	%
Nord-ovest	7	9,5
Nord-est	9	12,2
Centro	24	32,4
Sud	28	37,8
Isole	6	8,1
Totale	74	100,0

Tavola Q.2 Progetti "minimo vitale e lotta alla povertà", per ambiti territoriali

	V.a.	%
Nord-ovest	5	7,4
Nord-est	7	10,3
Centro	24	35,3
Sud	26	38,2
Isole	6	8,8
Totale	68	100,0

Tavola Q.3 Progetti "minimo vitale e lotta alla povertà", per città riservatarie

	V.a.
Bari	-
Bologna	2
Brindisi	-
Cagliari	-
Catania	-
Firenze	-
Genova	-
Milano	2
Napoli	1
Palermo	-
Reggio Calabria	-
Roma	-
Taranto	1
Torino	-
Venezia	-
Totale	6

Tavola Q.4 Interventi “minimo vitale e lotta alla povertà” per tipologia, ripartizioni territoriali Italia (ambiti territoriali e città riservatarie)

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	1	14,3	0,9	5	71,4	4,6	1	14,3	0,9	7	6,4
Nord-est	1	11,1	0,9	7	77,8	6,4	1	11,1	0,9	9	8,3
Centro	34	73,9	31,2	12	26,1	11,0	-	-	-	46	42,2
Sud	15	46,9	13,8	11	34,4	10,1	6	18,8	5,5	32	29,4
Isole	2	13,3	1,8	13	86,7	11,9	-	-	-	15	13,8
Totale	53	-	48,6	48	-	44,0	8	-	7,3	109	100,0

Tavola Q.5 Interventi “minimo vitale e lotta alla povertà” per tipologia, per ambiti territoriali

	Tipologia A			Tipologia B			Misti			Totale	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% Italia
Nord-ovest	1	20,0	1,0	3	60,0	2,9	1	20,0	1,0	5	4,9
Nord-est	1	14,3	1,0	5	71,4	4,9	1	14,3	1,0	7	6,8
Centro	34	73,9	33,0	12	26,1	11,7	-	-	-	46	44,7
Sud	13	43,3	12,6	11	36,7	10,7	6	20,0	5,8	30	29,1
Isole	2	13,3	1,9	13	86,7	12,6	-	-	-	15	14,6
Totale	51	-	49,5	44	-	42,7	8	-	7,8	103	100,0

Tavola Q.6 Interventi minimo vitale e lotta alla povertà per tipologia, per città riservatarie (valori assoluti)

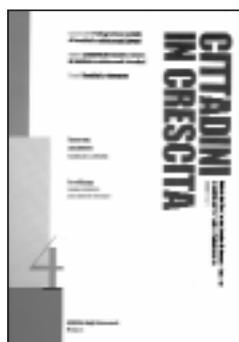
	Tipologia A	Tipologia B	Totale
Bari	-	-	-
Bologna	-	2	2
Brindisi	-	-	-
Cagliari	-	-	-
Catania	-	-	-
Firenze	-	-	-
Genova	-	-	-
Milano	-	2	2
Napoli	1	-	1
Palermo	-	-	-
Reggio Calabria	-	-	-
Roma	-	-	-
Taranto	1	-	1
Torino	-	-	-
Venezia	-	-	-
Totale	2	4	6

Le altre pubblicazioni del Centro nazionale disponibili anche sul sito www.minori.it



Quaderni

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, edizione 1998*, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Trasformazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000
- n. 17 *I numeri italiani*, dicembre 2000



Cittadini in crescita

Rivista trimestrale di documentazione realizzata dal Centro nazionale di documentazione, per la conoscenza e l'aggiornamento su problematiche emergenti e su iniziative nazionali e internazionali attuate dalle istituzioni e dal privato sociale nell'ambito di infanzia, adolescenza e famiglia.

Comprende contributi di analisi e proposte, resoconti sintetici di iniziative, attività e dibattiti intrapresi e sviluppati a livello internazionale e locale, e propone alcuni documenti ritenuti particolarmente significativi.



Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzato dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.



biblio7

Settimanale bibliografico della documentazione acquisita dall'Istituto degli Innocenti, promosso dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.



Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità

aprile 1998

Il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, individua gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge, le aree di intervento e gli strumenti per la progettazione. È disponibile su Cd-Rom.



Il calamaio e l'arcobaleno

luglio 2000

La nuova pubblicazione, in continuità con il primo "manuale", si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione e della programmazione di un piano di intervento destinato all'infanzia e all'adolescenza pensato per il territorio. Le fasi di progettazione del piano territoriale sono arricchite da approfondimenti tematici e da un'esauriva bibliografia.

*Finito di stampare nel mese di gennaio 2001
presso la tipografia Biemmegraf – Piediripa di Macerata (MC)*